

## Article point de vue

# La statistique publique en Afrique francophone : plaidoyer pour un dialogue rénové avec les « usagers »

Ivan Crouzel  
Nicolas Meunier  
Thierry Paccoud\*

*Statisticians have a responsibility for what they are doing. Over a long time they produced a lot of data and disseminated them throughout the world. But they did not care for the user side – whether and by whom their data were used and in which way. Now a dialogue between the producer and the user of data has started – there is a new kind of approachment between the two sides.*

*Carlo Malaguerra, ancien directeur de l'Office fédéral de statistique suisse\*\**

---

### Introduction

---

La relation entre ceux qui produisent la statistique publique et ceux qui l'utilisent est une question cruciale pour le développement et l'institutionnalisation de la statistique en Afrique. Car, au-delà même des nombreuses critiques portant, malgré des avancées notoires, sur la qualité (couverture, actualité, fraîcheur) et les méthodes, il existe un décalage, voire une déconnexion, entre les productions de la statistique officielle africaine et les besoins d'un grand nombre d'utilisateurs, nationaux et internationaux. Avec les difficultés récurrentes rencontrées dans l'accession aux données publiques, ce décalage contribue à une crise de confiance envers la statistique officielle africaine.

Restaurer la confiance dans la statistique publique, renforcer sa « crédibilité sociale », est certainement un enjeu essentiel pour qu'elle prenne toute sa place dans le fonctionnement d'une action publique pertinente, efficace et démocratique. C'est également une nécessité pour éviter sa marginalisation rapide face notamment à la multiplication d'initiatives privées, en particulier derrière l'approche « big data ». Parfois bien pilotées et potentiellement novatrices, ces initiatives se développent néanmoins hors du cadre de référence éthique et professionnel de la statistique

publique, dont le rôle est de garantir à tous un accès performant et équitable à l'information statistique.

Face à cette crise de confiance, la statistique publique africaine ne pourra pas faire l'économie d'un renforcement ni d'une transformation du dialogue avec les utilisateurs de sa production. L'objectif est ici de changer de regard sur les utilisateurs pour les considérer comme des usagers de la statistique, et de penser cette dernière comme un bien public au service du débat démocratique.

Cela suppose un processus de long terme dans lequel les statisticiens devront faire évoluer leurs modes de faire pour mieux discerner les besoins des usagers et mieux communiquer avec eux. Au-delà de leur rôle comme producteurs de données, ils doivent devenir des experts et des partenaires aptes à conseiller les usagers sur l'utilité et les limites de la mesure. Parallèlement, il importe de développer la culture statistique afin que les différents usagers se positionnent comme des interlocuteurs crédibles, que ce soit sur le plan de la production des données ou sur celui de leur analyse et de leur utilisation au sein de la société.

Le dialogue est en lui-même facteur de renforcement de ces transformations de perceptions et de pratiques. Encore faut-il qu'il soit établi, et de manière équilibrée et durable, entre les différentes parties prenantes. Or

\* Ivan Crouzel, politiste, expert indépendant [ivancrouzel@gmail.com](mailto:ivancrouzel@gmail.com) ; Nicolas Meunier, statisticien économiste, expert indépendant [nicolas.meunier@gmx.fr](mailto:nicolas.meunier@gmx.fr) ; Thierry Paccoud, économiste, expert indépendant [thierry.paccoud@insyde.lu](mailto:thierry.paccoud@insyde.lu). Cet article est une mise en perspective des recherches menées par les auteurs dans le cadre d'une évaluation de la coopération statistique de la France en Afrique – évaluation réalisée en 2014-2015 pour le compte du ministère des Affaires étrangères et de l'Institut national des statistiques et des études économiques. L'ensemble de l'étude est disponible sur [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/eval\\_statenafrrique\\_rapportcompletfinal\\_2015\\_cle8beb95.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/eval_statenafrrique_rapportcompletfinal_2015_cle8beb95.pdf)

\*\*Cité in Hoegen, 2006, p. 14.

– et là se trouve la principale difficulté – la mise en place du dialogue entre producteurs et utilisateurs implique un réajustement du jeu des acteurs et des rapports de pouvoir au sein du système statistique. Ouvrir la statistique vers les utilisateurs se traduit par une remise en cause du « monopole » étatique, qui prévaut largement en Afrique, sur la définition des données produites, leur mode de diffusion et leur utilisation. Une volonté politique clairement affirmée constitue ici un préalable indispensable à cette ouverture qui nécessite également une modification des logiques et des routines bureaucratiques souvent trop rigides de l'administration statistique.

La statistique ne peut se résumer à sa dimension technique. Elle est aussi, et surtout, un enjeu politique. Entendre la voix des utilisateurs permet de la considérer dans sa globalité, comme une question centrale de la gouvernance publique. C'est le défi qui attend la statistique publique africaine, au moment où les Objectifs du développement durable (ODD) lui offrent un cadre bien structuré et largement partagé pour mieux comprendre et répondre aux attentes de ses utilisateurs.

## **La crise de légitimité de la statistique publique en Afrique**

La légitimité de la statistique publique résulte de son utilité sociale. C'est lorsqu'elles sont appropriées par les utilisateurs que les statistiques acquièrent une dimension qui dépasse la seule donnée chiffrée. En Afrique, la priorité a essentiellement été portée sur la production des statistiques officielles sans que la question de l'utilisation de ces statistiques ait été prise en compte, sauf de manière étroite, à travers un cercle restreint d'utilisateurs.

### **Un accent mis sur l'offre de statistique publique**

Il existe aujourd'hui un consensus sur le fait que les statistiques officielles produites en Afrique subsaharienne sont de qualité moindre que dans les autres pays en développement (Krätke et Byiers, 2014). Pourtant, depuis quinze ans, les progrès ont été considérables dans le champ de la statistique publique, tant sur le plan de la qualité des méthodes et des pratiques utilisées que de la disponibilité des données<sup>1</sup>. Beaucoup de sources d'information sont plus fiables et régulières aujourd'hui ; les méthodologies utilisées sont plus comparables et plus

<sup>1</sup> Voir notamment l'ICS, Indicateur de capacité statistique, construit par la Banque mondiale, qui permet une vision de l'évolution, dans le temps, des différents pays en matière de production statistique. Si l'analyse de l'ICS sur les 15 dernières années montre clairement que la statistique africaine reste très peu homogène, elle révèle pourtant une amélioration globale notable sur les trois composantes de l'indicateur : les méthodologies, les sources et la périodicité/fraîcheur des données.

harmonisées, sur le continent et entre le continent et le reste du monde. Ces progrès résultent d'une conjonction d'efforts des États, des organisations régionales<sup>2</sup> et de la communauté internationale. Ils traduisent aussi la priorité accordée au renforcement de l'offre statistique par le passé (Round, 2014), considérée comme la principale cible pour le renforcement de la capacité statistique en Afrique.

L'approche par l'offre a été encouragée par les appuis de la coopération internationale. Les partenaires extérieurs ayant eu besoin des données pour couvrir leur propre demande d'information, ont en priorité soutenu les efforts des pays africains pour améliorer la production statistique en fonction de leurs domaines d'intérêts. Par exemple, l'appui de la coopération française à la création de l'Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne (Afristat)<sup>3</sup> s'est initialement effectué dans la cadre du renforcement de la production de données statistiques sur les prix et la comptabilité nationale, éléments indispensables pour la gestion de la zone franc. À travers les programmes régionaux de l'Observatoire, les pays membres ont bénéficié d'un large transfert de savoirs et de méthodes de la part de la statistique française<sup>4</sup>, transfert qui a progressivement diminué, et s'est réorienté, parallèlement à la moindre priorité accordée à la gestion de la zone franc. La coopération de la France en matière statistique a consolidé cette approche par l'offre à travers les soutiens apportés à la formation statistique dans le cadre des écoles régionales de statistique. Mais ce n'est que très récemment, et à faible dose, que les programmes de ces écoles se sont ouverts à des matières qui concernent les relations avec les utilisateurs de la statistique<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Particulièrement au niveau continental avec la SHaSA (Strategy for the Harmonization of Statistics in Africa), adoptée par le Conseil des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine en juillet 2010 et qui est certainement le document stratégique le plus important des dernières années pour la statistique africaine.

<sup>3</sup> Afristat est une organisation régionale inter-étatique dédiée au développement et à l'harmonisation de la statistique dans ses États membres qui a été créé en septembre 1993. Elle est financée principalement par des contributions des États membres. Elle compte aujourd'hui 21 États membres, dont les 14 pays de la zone franc, fondateurs initiaux de l'Observatoire au côté de la France.

<sup>4</sup> Dans cette même logique, les institutions de Bretton Woods apportent en priorité des soutiens à la production des statistiques qui alimentent leurs approches et stratégies : statistiques sectorielles, comptabilité nationale, pauvreté pour la Banque mondiale (Bm) ; statistiques financières et monétaires, balance des paiements pour le Fonds monétaire international (FMI).

<sup>5</sup> Dans la formation des ingénieurs à l'Ensaie-Paris sur lequel est calqué le programme des écoles régionales africaines, il faut attendre la troisième année du cursus pour qu'il y ait une option « Data science » s'ouvrant à la problématique utilisateurs (troisième module visant à

Le soutien à la statistique publique africaine, notamment de la part des bailleurs, a donc surtout porté sur les aspects techniques relatifs à l'amélioration des données produites, aux méthodologies utilisées, ainsi qu'à l'harmonisation, régionale et continentale. Dans une moindre mesure, des efforts ont également porté sur la diffusion des statistiques et son accessibilité via les sites internet des offices statistiques. Mais peu a été fait sur l'utilisation des données : la statistique est restée une affaire de statisticiens.

Or, il est essentiel de garder à l'esprit que l'amélioration de la production des données statistiques n'implique pas nécessairement qu'elles seront ensuite utilisées (OPM, 2009). Et des données statistiques qui ne sont pas utilisées, ce sont des ressources mal utilisées, autant de motifs d'affaiblir la confiance accordée aux statisticiens, dans un processus classiquement auto-entretenu de perte de légitimité.

### **La prise en compte marginale et peu effective de la demande de statistiques**

La prise en compte des utilisateurs est aujourd'hui mise en avant comme une partie de la solution pour un meilleur système statistique. Pourtant, au-delà de ces déclarations d'intention, les tentatives d'échanges engagées avec les utilisateurs dans certains pays ou contextes n'apportent pas les résultats escomptés.

Les principes fondamentaux de la statistique officielle (ONU) soulignent que les « organismes responsables de la statistique officielle doivent établir les statistiques officielles selon un critère d'utilisation pratique et les rendre disponibles, en toute impartialité, en vue de rendre effectif le droit d'accès des citoyens à l'information publique »<sup>6</sup>. La Charte africaine de la statistique affirme quant à elle que les statistiques africaines doivent répondre aux besoins des utilisateurs et que « des mécanismes de concertation avec l'ensemble des utilisateurs des statistiques africaines, sans discrimination aucune, doivent être mis en place pour s'assurer de l'adéquation de l'information statistique à leurs besoins »<sup>7</sup>.

Mais concrètement, la statistique se développe souvent en vase clos, sans qu'il existe de canaux qui permettent de discuter les besoins et d'adapter la production statistique. Quand des rencontres sont

organisées, elles restent souvent sans suite<sup>8</sup>. Il n'existe aucun pays de la zone africaine francophone qui ait réalisé systématiquement des enquêtes utilisateurs ou développé des outils de concertation permanente avec les utilisateurs. Même lors de la préparation des Stratégies nationales de développement de la statistique (SNDS), peu de pays africains ont effectivement suivi les recommandations de Paris21 pour ce qui concerne l'aspect participatif de l'exercice et la consultation avec les utilisateurs<sup>9</sup>.

Cela s'explique notamment parce que l'inscription de la statistique au sein de la société se heurte le plus souvent à une conception restreinte de la demande qui se limite aux utilisateurs du premier cercle, ceux qui sont aussi parfois producteurs de statistique et avec lesquels la coordination est la plus évidente à envisager et mettre en œuvre par les statisticiens.

Une autre limite à l'ouverture vers les utilisateurs résulte de la faible disponibilité des informations statistiques mais aussi des difficultés liées à leur accessibilité. Les résultats des grosses opérations de collecte lancées par les Instituts nationaux de la statistique (INS) (recensements, enquêtes) sont difficilement accessibles, et rarement en temps utile. Plus généralement, il est compliqué d'obtenir des informations « fraîches » et pertinentes auprès des INS<sup>10</sup>. Parfois, l'information existe mais elle est conservée par les INS pour des motifs qui échappent souvent aux utilisateurs : autocensure de complaisance pour une estimation politiquement difficile, manque de confiance dans la qualité de la donnée produite, peur de la critique ou simple confort<sup>11</sup>.

De plus, il y a rarement des liens directs entre les INS et les organismes de recherche et d'analyse qui pourraient être en mesure d'apporter de précieuses

<sup>8</sup> En novembre 2013, avec l'appui de Paris21, l'INS de la Côte d'Ivoire avait organisé une rencontre avec des journalistes dont les bénéficiaires ont été salués par tous les participants. Une des conclusions était de systématiser le dialogue afin de rapprocher les points de vue et les analyses. Ces conclusions n'ont fait l'objet d'aucun suivi conséquent et la dynamique créée s'est donc perdue.

<sup>9</sup> Évaluation réalisée en 2012 dans 17 pays d'Afrique francophone par une équipe conjointe CEA/BAD sur la base de la lecture des documents de stratégie statistique réalisés dans 17 pays d'Afrique francophone. Elle souligne ainsi que, malgré un dispositif associant producteurs et utilisateurs pour l'élaboration des NSDS, les utilisateurs ne parviennent toujours pas facilement à accéder aux informations dont ils ont besoin.

<sup>10</sup> Il est souvent ressorti des entretiens conduits lors de l'évaluation que les statisticiens sont réticents à publier leurs chiffres et que leurs tiroirs sont pleins de données qu'ils ne diffusent que de manière ponctuelle, à la demande.

<sup>11</sup> Les chercheurs et centres d'analyse sont alors contraints d'aller chercher des informations sur les sites des organisations internationales, voire de les (re)construire eux-mêmes sur la base d'éléments partiels à leur disposition.

étudier, modéliser et tester les comportements des agents pour éclairer les décideurs publics ou privés dans leurs choix et l'appréhension quantifiée de leurs impacts). Et encore, cette ouverture se fait au niveau de l'analyse des marchés.

<sup>6</sup> Principes fondamentaux de la statistique officielle : <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-New-F.pdf>.

<sup>7</sup> Charte africaine statistique : <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Images/Photos/4-fr%20charte.pdf>.

informations sur la qualité des données qu'ils analysent<sup>12</sup>.

Le dialogue entre les INS et les utilisateurs est donc irrégulier et souvent improductif. La question des chiffres étant très politisée, il existe une méfiance réciproque entre les INS et les organisations de la société civile (et en particulier les médias). Il existe aussi des obstacles plus structurels au dialogue lui-même. Le format des rencontres producteurs-utilisateurs ne permet pas, le plus souvent, un véritable dialogue de fond car il s'agit avant tout d'une présentation par les statisticiens des résultats des dernières enquêtes et des recensements ou des nouveaux dispositifs d'accès aux données en ligne, qui va rarement au-delà du jeu des questions/réponses.

Ensuite, le dialogue est rendu difficile car les deux côtés ne parlent pas le même langage. Les publications des statisticiens, par exemple, comportent souvent des indicateurs statistiques dont les libellés sont difficiles à interpréter pour des non-initiés. Les utilisateurs, de leur côté, ont aussi leur langage qui ne leur permet pas toujours de traduire leurs demandes d'information en indicateurs précis qui parlent de manière vraiment claire aux statisticiens en termes d'indicateurs, de données et de sources.

Enfin, la forme et la nature des structures de coordination dans le domaine de la statistique publique sont inadéquates pour le dialogue. L'établissement de ces structures est presque toujours de la responsabilité des organes de coordination de la statistique publique et à l'initiative de la mobilisation des utilisateurs. Qu'il s'agisse de Comité ou de Conseil de coordination ou de surveillance de la statistique publique, qu'il s'agisse de réunions thématiques ou de présentations de données, ce sont toujours les statisticiens qui alimentent le débat : le dialogue est finalement à sens unique. Inévitablement, les résultats des efforts de dialogue et de communication ne sont toujours pas à la hauteur des attentes, ce qui conduit à une certaine lassitude et à décourager la collaboration entre les statisticiens et les utilisateurs.

## **La relation producteurs-usagers : un dialogue à renforcer**

La communauté statistique prend de plus en plus conscience de la nécessité de mieux organiser les données et de les rendre disponibles aux utilisateurs. Cette nouvelle approche suppose de replacer l'utilisateur au cœur du système statistique et de le considérer pleinement comme un « usager » du service statistique public. Mais, au-delà du binôme producteur- usager, le développement d'une statistique

<sup>12</sup> À noter aussi que certains producteurs (INS mais aussi ministères techniques) déplorent eux-mêmes cette sous-utilisation et cette faible valorisation des statistiques produites.

officielle africaine légitime passera par une interaction renforcée entre les deux. D'où l'enjeu central que représente la structuration d'un dialogue constructif entre tous les acteurs des systèmes statistiques africains.

## **Les avantages à mieux considérer la demande**

De nombreux travaux récents reconnaissent aujourd'hui qu'une interaction constructive entre utilisateurs et producteurs de statistiques est susceptible d'améliorer la qualité des systèmes statistiques (Hoegen, 2013 p.9), à différents niveaux :

- L'amélioration de la pertinence et de la qualité des données. Les utilisateurs de statistiques sont les premiers « contrôleurs » de la qualité des données. Ils peuvent donner des retours sur information aux producteurs tant sur la fiabilité technique de la donnée elle-même que sur la pertinence de ses modes de production (méthodes, type de présentation – données brutes, indicateurs..., calendrier, canal et support de diffusion). Élargir le spectre des utilisateurs permet par ailleurs de mieux prendre en compte l'utilité sociale des statistiques et de mettre l'accent sur un champ de données plus étendu (notamment dans les domaines des statistiques sociales, environnementales et de gouvernance, Bascand, 2009) ;

- Le renforcement de la capacité statistique d'un pays. Une focalisation sur la seule production des statistiques n'a en effet qu'un impact limité à long terme et peut même se révéler contre-productive (OPM, 2009). Mettre l'accent sur l'ensemble des utilisateurs de statistiques contribue à renforcer la demande interne pour la production de meilleures statistiques, alors que, en Afrique, les systèmes statistiques sont encore fortement orientés par les bailleurs internationaux (CGD, 2014). C'est à travers sa réappropriation et son usage que la statistique peut se consolider, gagner en pertinence et en efficacité. D'où la nécessité qu'elle réponde aux besoins de ses utilisateurs et qu'elle s'inscrive dans des enjeux sociaux. Comme pour d'autres domaines, le développement institutionnel de la statistique implique d'être conçu dans son environnement plus large, au-delà du seul cercle des statisticiens. Outre son aspect technique, il doit être pensé dans sa globalité, comme un processus itératif, inscrit dans un système de gouvernance caractérisé par l'interaction entre une pluralité d'acteurs ;

- Le renforcement de la redevabilité de l'action publique. La prise en compte de l'ensemble des utilisateurs de statistiques est notamment indispensable pour que la mesure de l'impact des politiques publiques réponde aux attentes des différents acteurs, aussi bien pour la définition de la nature de l'impact escompté que pour l'évaluation des résultats de la politique.

Enfin, mieux considérer la demande permet dès lors d'améliorer la redevabilité des institutions publiques et plus largement de l'action publique. On retrouve ici la « fonction démocratique » de la statistique publique (Hererra *et al.*, 2013).

### **Passer de la notion d'utilisateurs à celle d'usagers de la statistique publique**

Intégrer au centre même de la production statistique ceux qui l'utilisent : il y a donc là une ambition indispensable pour considérer le développement de la statistique dans une logique systémique, c'est-à-dire pour que la statistique soit incontournable au-delà du cercle des techniciens du domaine, au-delà des « méthodologues, respectés mais priés de livrer des algorithmes clé en main, fiables et indiscutables » (Desrosières, 2008). La statistique est en effet non seulement un outil technique mais également un « acteur social » et un enjeu politique.

Qui utilise les statistiques ? Il n'existe pas, à notre connaissance, de nomenclature partagée en la matière. Sans prétendre ici y travailler, il est pourtant nécessaire d'insister sur le fait que les utilisateurs de statistiques forment un groupe très hétérogène<sup>13</sup>.

Parmi les utilisateurs de premier rang de la statistique publique – des spécialistes de la donnée qui l'utilisent pour ce qu'elle est techniquement produite, il y a d'abord un premier cercle, dans lequel la statistique sert d'autres statisticiens publics, pour construire d'autres statistiques et, *in fine*, pour aider l'État à penser – un outil essentiel pour les rouages de décision au sein des ministères, administrations locales ou nationales... ; puis un deuxième cercle celui des statisticiens d'organismes non étatiques (entreprises, groupes de pression, monde de la recherche, ONG, organes formels de la société civile...) qui peuvent également produire des chiffres et des analyses à partir de ces statistiques, ou aider leurs employeurs à la décision.

<sup>13</sup> *Les acteurs institutionnels sont conscients de cela. Par exemple, Eurostat donne une classification dans une de ses publications, « la statistique expliquée » qui distingue : le gouvernement (décideurs politiques et fonctionnaires du gouvernement central, des autorités locales et des organismes supranationaux), le grand public (la presse et les citoyens), le monde des affaires (les entreprises, les représentants des sociétés et des employeurs et les syndicats), les autres pays et organisations régionales et internationales (les partenaires commerciaux et de développement, etc.), et enfin les autres utilisateurs (les chercheurs et les organisations non gouvernementales. Cette classification reflète encore une vision « statistique » de l'organisation des systèmes et de ses acteurs dans laquelle la référence à d'autres partenaires, pourtant essentiels, n'est pas faite explicitement. Ceci concerne par exemple d'autres autorités politiques publiques que le gouvernement et son administration (Parlement, Comités consultatifs) ou d'autres intervenants dans la vie politique, économique et sociale d'un pays comme les groupes de pression, les associations professionnelles et les syndicats.*

Au-delà, et dans une dimension différente, il y a l'ensemble de la société. Les statistiques publiques sont reprises, commentées, dans les médias, mais aussi, et selon les préoccupations du moment, dans des enceintes plus informelles, des communautés, des groupes organisés, à l'école, dans les bars ou dans la rue. Elles façonnent, sur chaque sujet, la manière dont la société se pense elle-même.

Pour complexifier cette nomenclature, il faut souligner que ces différents groupes ne sont pas organisés de manière linéaire, ne sont pas emboîtés les uns dans les autres. De manière concrète, une donnée statistique, une fois qu'elle est produite, échappe aux techniciens, déploie son existence propre. C'est ainsi la pluralité des utilisateurs qui doit être gérée par le statisticien.

Reconnaître explicitement les différents groupes d'utilisateurs, c'est les considérer dans leur diversité (de niveau et de nature) et donc les aborder chacun avec les bons arguments (les bonnes données) en construisant une relation équilibrée et un dialogue à double sens. Cette nécessité à présent bien établie demeure difficile à mettre en œuvre (Round, 2014).

Il nous paraît ici important de revenir sur la conception de l'utilisateur pour lui donner une nouvelle dimension. Dans le monde de la statistique, on parle en effet communément d'utilisateurs, mais plus rarement d'usagers<sup>14</sup>. Or, la différence conceptuelle entre ces deux termes nous invite à trouver le second plus pertinent. L'utilisateur est celui qui « tire parti de quelque chose » ; l'usager est une « personne qui utilise un service (fréquemment un service public) »<sup>15</sup>.

Dans la mesure où « le service statistique public produit les données officielles sur lesquelles s'élabore le débat public »<sup>16</sup>, la notion de service public est bien consubstantielle à la statistique publique. En acceptant d'employer le terme d'« usager » pour parler, de manière générale, de ceux qui utilisent, d'une manière ou d'une autre, la production issue de la statistique publique, le terme « utilisateur » pourrait alors être réservé à la sphère des statisticiens (des initiés), autrement dit lorsque les statistiques restent au sein de ceux qui, à partir de données, en produisent d'autres.

### **Le dialogue comme instrument de changement pour la statistique**

Il est donc nécessaire de prendre en compte la demande de statistique et de la renforcer simultanément avec l'offre. Mais au-delà de chacun de ces deux volets, il est essentiel de travailler au niveau de leur interaction (Scott, 2005). L'amélioration du dialogue entre producteurs et usagers est indispensable

<sup>14</sup> *Les mots utilisateur ou usager se traduisent tous les deux en anglais par le mot « user ». Dans le deuxième cas, on pourrait parler de « factueliser ».*

<sup>15</sup> *Source : TLFi, septembre 2015.*

<sup>16</sup> *Source : site internet de l'Insee.*



au renforcement et à la légitimation des systèmes statistiques africains.

Par le passé, les mécanismes de dialogue producteurs/utilisateurs<sup>17</sup> ont globalement suivi les différents formats suivants:

- Un format global, dans lequel toutes les questions statistiques, y compris celles relatives aux méthodes et aux normes, sont traitées de manière régulière. Ce type de discussion s'est souvent tari faute d'intérêt spécifique pour les sujets traités<sup>18</sup> ;
- Un format technique, la discussion étant centrée sur la présentation des méthodes ou des résultats obtenus suite à des opérations spécifiques engagées par la statistique (enquête, recensement ou autres opérations de grande envergure) ;
- Un format sectoriel, où tous les aspects de la production et de la diffusion des statistiques d'un secteur particulier sont discutés (agriculture, santé, éducation...);
- Un format thématique, les discussions étant centrées sur un thème spécifique, souvent transversal, et impliquant différentes perspectives ou approches (compétitivité, développement durable, pauvreté...)<sup>19</sup>.

Dans ces cadres de dialogue, les processus qui sont suivis pour préparer et suivre les débats sont souvent les plus importants. Pourtant, on a souvent privilégié la présence de telle ou telle personnalité (un ministre ou un expert reconnu faisant l'introduction ou la conclusion) plutôt que la représentativité des participants. Or, aussi bien pour l'organisation, la mise en œuvre ou le suivi du ou des événements prévus, un processus participatif et inclusif aurait été plus approprié pour permettre de pérenniser les acquis ou, au moins, d'impliquer l'ensemble des acteurs.

Dans ce contexte, comment faire naître une relation plus constructive entre producteurs et utilisateurs de statistiques ? La question n'est pas nouvelle<sup>20</sup> et cet

<sup>17</sup> "The base for production and dissemination is the user-producer dialogue and hence user-producer workshops are essential for producers to learn not only which data are needed but also how they are to be used in order to develop a better understanding of user requirements." (Gulløy et Wold, 2004, p. 16).

<sup>18</sup> Dans cette catégorie, on peut placer les différents événements organisés dans de nombreux pays en particulier dans le cadre des journées de la statistique.

<sup>19</sup> En 2008-2009, le programme Medstat II a introduit ce type de forum dans certains États méditerranéens. Les thèmes traités ont concerné, par exemple, la compétitivité et le développement durable. Dans certains pays, ils ont pris la forme d'une discussion d'une journée réunissant divers spécialistes thématiques (chercheurs, journalistes, hauts fonctionnaires, personnalités politiques ou de la société civile...) et les statisticiens de l'office statistique et d'autres services producteurs. Les débats ont abouti à mieux cerner les priorités en matière d'analyse sur chacun des thèmes.

<sup>20</sup> La citation proposée en introduction de ce papier date d'il y a presque 10 ans. En 1987 déjà, l'ODA (« Overseas

Development Administration » – ancêtre du DFID anglais) et l'Insee avaient organisé à Gaborone un séminaire pour traiter des relations utilisateurs/producteurs. Son compte-rendu a d'ailleurs fait à l'époque l'objet d'une publication par Eurostat.

aspect des choses est de plus en plus pris en compte dans les programmes statistiques en Afrique. Mais dans les faits, la prise en compte de cette importance passe au mieux (quand elle existe) par des processus de communication « unilatérale » – communication unilatérale verticale avec des « utilisateurs », descendante quand les statisticiens expliquent ce qu'ils font, ascendante quand les statisticiens recueillent les besoins d'utilisateurs.

Dans le premier cas, les INS ont mis en place des procédures de communication et d'information, conscients – comme l'explique l'Insee sur son site internet – que « la qualité des chiffres dépend avant tout de la rigueur méthodologique mais les considérations déontologiques ne doivent pas être négligées. Pour que les utilisateurs aient une perception claire de la qualité des productions statistiques, il convient de les informer ». Dans le second cas, les enceintes qui organisent un espace de discussion autour des besoins des utilisateurs se sont multipliées, sans que pour autant s'y développe un véritable dialogue.

Ce dernier devrait être plus qu'une « communication entre deux personnes ou groupes de personnes » (TLFI), visant à faire passer un message ; il aurait pour but, par la conversation, l'interpénétration des préoccupations ou des arguments, un apprentissage mutuel de chacune des parties. Cela passe par le développement d'un langage commun afin que chacun puisse mieux saisir les contraintes de l'autre. C'est bien ce dialogue, essentiel pour l'ancrage de la statistique dans les besoins de la société, qui attend encore d'être développé.

La première caractéristique du dialogue (par rapport à la communication) est que toutes les parties sont sur un pied d'égalité. Il n'y a plus « les statisticiens qui parlent aux utilisateurs », mais « le monde de la statistique, producteurs et usagers, qui dialoguent ensemble ». Cela signifie corollairement que l'initiative d'un exercice de dialogue peut venir des usagers (et pas seulement des producteurs) : médias, société civile, groupes de pression... pourraient alors proposer des espaces de dialogues autour de la production statistique.

Une autre caractéristique du dialogue est que chaque partie prenante est identifiée et reste elle-même. En osant reprendre ici le vocabulaire proposé par Edgar Morin, il s'agit d'un processus non pas dialectique, qui oppose deux visions différentes et permet d'aboutir à une synthèse, mais dialogique, dans lequel « deux logiques, deux "natures", deux principes sont liés en une unité sans que la dualité se perde dans

Development Administration » – ancêtre du DFID anglais) et l'Insee avaient organisé à Gaborone un séminaire pour traiter des relations utilisateurs/producteurs. Son compte-rendu a d'ailleurs fait à l'époque l'objet d'une publication par Eurostat.

l'unité » (Morin, 1988). Ainsi, les producteurs et les usagers ne sont pas tenus de converger sur une unique vision de ce que doit être la statistique, mais, par le processus de dialogue, et parce qu'ils sont chacun dans des logiques et des natures différentes, ils peuvent chacun renforcer leur rôle en un « win-win » scénario.

Enfin, le dialogue est un processus. Il ne s'agit pas d'imaginer une boîte à outils toute faite qui permettrait un dialogue efficace. Au contraire, pour que le dialogue soit efficace, il est nécessaire d'intégrer l'idée de dialogue le plus en amont possible dans la production, au plus profond des organismes producteurs de statistique (et, idéalement, des usagers). Il est ensuite important que producteurs et usagers, dans leur diversité, maintiennent un dialogue positif, facteur de synergies (Scott, 2007).

Dès lors, le dialogue entre statisticiens et usagers de la statistique est susceptible de changer la statistique elle-même, sa nature (comment et pourquoi elle est produite) et son utilisation (pourquoi et comment elle est utilisée).

### Des pistes de réflexion et d'amélioration

Rénover et institutionnaliser le dialogue entre statisticiens et usagers de la statistique est donc un défi important pour le futur de la statistique publique. S'il n'y a pas de « recette magique » pour faire mieux qu'avant, il est néanmoins possible de s'appuyer sur des pratiques qui vont dans le sens de plus de dialogue, impliquant les deux parties, et susceptibles de faire évoluer les mentalités et les approches. Dans ce domaine, l'innovation est nécessaire et l'objet de cette dernière section est de discuter brièvement, de manière non exhaustive, quelques expériences afin de stimuler la réflexion.

Une première piste pourrait être de soutenir le renforcement de la capacité de l'ensemble des utilisateurs en matière de statistique publique. Tous les « utilisateurs » au sens le plus large devraient être concernés, ceux du premier cercle comme les autres (société civile, médias, population ...). On se place ici dans la lignée des efforts engagés depuis plusieurs années pour la promotion de la statistique et qui se sont principalement concrétisés dans le mouvement de formulation des Stratégies nationales de développement de la statistique (SNDS) ou d'autres documents stratégiques équivalents (plans statistiques ou schémas directeurs).

Les médias sont souvent considérés comme les alliés « naturels » des statisticiens en particulier pour toucher d'autres usagers, que ce soit le grand public (ou une partie spécifique de ce grand public à travers les médias spécialisés) ou des acteurs plus engagés dans la formulation des politiques et la prise de décision. Les dirigeants politiques, par exemple, sont de plus en plus à l'écoute des médias pour apprécier l'impact de leurs décisions et pour, éventuellement,

apporter des corrections ou ajustements qui seraient plus conformes au reflet de l'opinion publique véhiculée par ces médias. Travailler avec eux doit favoriser une utilisation adéquate des données statistiques disponibles (c'est-à-dire la signification des indicateurs utilisés est bien comprise) et leur interprétation la plus conforme possible à la nature de leur construction (c'est-à-dire les indicateurs sont utilisés seulement pour ce qu'ils sont capables de refléter).

En matière de relations avec les médias, un programme novateur est celui du module de formation développé par la GIZ (InWEnt à l'époque), dès 2008, sous le label « relations publiques et statistiques ». Ce module (en français, anglais et partiellement arabe<sup>21</sup>) tourne encore aujourd'hui en format *e-learning* et en deux niveaux<sup>22</sup> : une formation de base et une formation des formateurs. Il a fait l'objet d'une mise en œuvre entièrement via internet et les modes de webinaires. S'il a, au départ, une vocation régionale<sup>23</sup>, il a aussi été mis en œuvre, dans un seul pays, au niveau national.

Les différents cours donnés ces dernières années ont montré qu'il y avait d'importants bénéfices à faire collaborer les statisticiens avec les journalistes, tant pour ce qui concernait la compréhension mutuelle que pour la promotion et diffusion de la statistique. Plus particulièrement, les faire travailler sur des projets communs (les communiqués de presse par exemple) a considérablement changé le contenu et la structure de la communication en matière statistique tant aussi bien vers l'ensemble de la population, que vers les « décideurs ».

Le principal écueil rencontré en Afrique par ce programme a été de rester un exercice *ad hoc* et peu internalisé tant au niveau des offices statistiques concernés qu'à celui des organisations et associations liées aux médias. Suite aux formations, peu d'offices statistiques ont en effet mis en place des services dédiés aux relations avec les médias. De fait, la suite des formations est restée centrée sur le développement individuel des personnes formées, avec peu d'impact sur les institutions et les systèmes. De manière similaire, ni les médias concernés ni les associations de journalistes n'ont systématisé les modes de

<sup>21</sup> Le cours a été donné en Palestine en 2011. Il est aujourd'hui déployé par le projet Medstat IV pour les pays du sud de la Méditerranée sous le nom de « Communication pour la statistique – C4S ».

<sup>22</sup> Il est accessible via la plateforme de formation de la GIZ : Campus 21. Il a été donné à plusieurs reprises dans les deux langues et dans les deux niveaux. Il se développe sous la forme d'une série de modules *e-learning* à dérouler individuellement par les participants selon un calendrier fixé à l'avance puis d'une semaine de formation en classe afin de valider les acquis.

<sup>23</sup> Le cours a été donné plusieurs fois en collaboration avec la SADC mais aussi avec un groupe de pays francophones, relayé avec le Cefil (Libourne).

communication/échange avec les statisticiens. Les donneurs ayant soutenu l'exercice (en particulier la GIZ et Paris 21) sont restés sur des financements *ad hoc* de formations et n'ont pas investi suffisamment dans l'aval de ces formations, et en particulier dans la promotion des résultats des formations auprès des offices statistiques et des associations de médias<sup>24</sup>.

Au-delà des utilisateurs du premier cercle et des médias, d'autres « usagers » de la statistique publique peuvent aider à asseoir les bases d'une crédibilité retrouvée. Les institutions de contrôle démocratique comme les parlements ou les divers comités consultatifs (conseils économiques et sociaux par exemple) sont fondamentalement demandeurs d'informations statistiques qui leur permettent de remplir leur mandat, qu'il s'agisse de discuter les options de développement du gouvernement ou d'apporter des perspectives contradictoires ou complémentaires à ces options. La statistique est un outil important pour ces acteurs du jeu démocratique qui, dans la majorité des pays africains, n'ont pas toujours été aussi présents que nécessaire et doivent encore gagner en légitimité et faire valoir leur rôle. Pour la statistique, travailler plus étroitement avec ces nouveaux usagers présente des avantages tant pour la promotion de son rôle spécifique/privilégié dans le débat démocratique (fournir les évidences sur lesquelles appuyer le débat politique) que pour renforcer un soutien de ces institutions favorable à la pérennisation du travail statistique.

Une autre piste prometteuse consiste à mettre l'accent sur l'analyse des statistiques, pour en faciliter l'usage<sup>25</sup>. Ceci est nécessaire au sein des INS, notamment à travers une collaboration renforcée avec les statisticiens des différents ministères qui permet une analyse plus approfondie des données relatives aux politiques publiques (Kiregyera, 2013). Une attention particulière devrait également être portée au soutien des organisations de la société civile dans ce domaine (centres de recherche, ONG, médias notamment) mais aussi du secteur privé (entreprises ayant des relations d'affaires avec l'Afrique) qui ont un rôle crucial à jouer pour renforcer la redevabilité des politiques publiques. Dès 2004, l'INS de Norvège avait insisté sur le rôle des utilisateurs en matière d'analyse des données et l'impact que pouvait avoir un partenariat avec les institutions de recherche, non

<sup>24</sup> Les évaluations successives des formations ont pourtant montré qu'il y a un besoin de suivi institutionnel. Souvent, les résultats (en général, quelques communiqués de presse préparés conjointement entre statisticiens et journalistes) sont restés au stade expérimental et cela malgré le succès rencontré auprès des utilisateurs.

<sup>25</sup> Where analytical capacity is limited at the NSO, there is collaboration with data analysts and researchers in different ministries of government who are increasingly being called upon to add value to data by undertaking more detailed and often policy related data analysis. (Kiregyera, 2013).

seulement sur la qualité des données mais aussi sur leur crédibilité<sup>26</sup>.

Impliquer les usagers dès l'origine des projets statistiques est certainement un moyen de construire avec eux une relation plus équilibrée, que ce soit au niveau de la production ou de l'usage des données<sup>27</sup>. Cela demande de revoir les processus internes qui mènent à la décision de mettre en œuvre une opération statistique mais aussi les processus qui déterminent la nature et l'ampleur de ces opérations. Ouvrir ces processus aux utilisateurs n'est certainement pas facile et il faudra beaucoup de détermination pour changer les mentalités et les modes opératoires dans un domaine où jusqu'ici seule la technique a été prise en compte.

Créer un environnement favorable à l'utilisation et à l'accès des données statistiques est un enjeu central pour le développement des systèmes statistiques africains. Les lois sur l'accès à l'information sont ici un élément fondamental de la création d'un système statistique ouvert. De nombreuses initiatives sont en cours dans ce domaine, notamment autour de la notion d'*open data*.

Cette accessibilité concerne la manière dont l'information statistique est mise à disposition des usagers et en particulier les canaux qui sont utilisés. Chaque type d'utilisateur demande un type particulier d'information statistique, et sur un support spécifique. Le passage de la diffusion « papier » à la diffusion via internet a été une véritable révolution pour les offices statistiques africains. Ceux-ci qui ont engagé de nombreux efforts<sup>28</sup> pour mettre en place des sites internet et pour organiser l'accès aux données disponibles via ces supports. Aujourd'hui, beaucoup de sites d'INS sont néanmoins de simples traductions des anciens modes de diffusion « papier » : rares sont les sites qui ont des outils d'exploration individuelle des bases de données ou des outils de cartographie ou de tabulation. Les sites des INS des pays africains sont

<sup>26</sup> "Lesson 4: Statistical analytical capacity is stimulated from partnerships with recognized policy research institutions"; "Lesson 8: Enhancement of local analytical skills and demand for statistics entails creating links or meetings points between different data users, both from government, research institutions and the private sector". (Gulløy et Wold, 2004, pp. 36 et 40).

<sup>27</sup> "Users must be involved from the start. Statistics is not an end goal; it is only relevant if it is used. Understanding and working with users of statistics is an indispensable condition to produce statistics that is valued and found relevant by users". (Statistics Norway, 2013).

<sup>28</sup> Ces efforts ont été largement soutenus par la coopération extérieure. Dans le cas des pays francophones membres d'Afristat, un appui technique et financier a été donné dès le début des années 2000 pour que chaque pays membre puisse se doter d'un site internet. Certains pays sont sortis rapidement du format minimum développé à travers l'appui Afristat, d'autres ont toujours du mal à stabiliser leurs sites. La « révolution » est loin d'être terminée pour tous.



le plus souvent des banques d'archives mais pas des outils d'échange interactifs. En outre, ces INS utilisent très peu les médias sociaux (twitter, facebook, blogs, youtube, webchat...) qui sont autant de canaux de communication les plus à même de toucher efficacement de plus en plus d'utilisateurs. Il y a ici matière à une nouvelle « révolution » dans la manière de communiquer, d'échanger et de dialoguer.

L'accessibilité doit enfin s'analyser en termes de présentation des données. Aujourd'hui, les techniques de visualisation des données (infographiques et autres animations) ont considérablement ouvert les possibilités de présentation des statistiques dans tous les domaines. Les utilisateurs sont sensibles à ces nouvelles formes de communication qui permettent d'organiser des messages clairs et concis de manière plus agréable à manier que les traditionnels tableaux et graphiques. Les INS des pays africains n'ont pas nécessairement en interne les capacités techniques pour développer ces nouveaux outils. Par contre, ces capacités existent ailleurs dans les pays. Les INS doivent donc chercher à développer des partenariats qui seront autant de passerelles vers les usagers. Enfin,

dans ce domaine de la collaboration entre les statisticiens et les usagers, il est nécessaire de penser régional, voire continental. Les économies africaines sont de plus en plus interconnectées et les statistiques produites dans un pays sont souvent analysées avec celles provenant d'autres pays, voisins ou non. De même, autour des projets régionaux et continentaux, une demande pour une information statistique couvrant ces espaces est en train de se développer rapidement. Les organisations régionales et continentales sont elles-mêmes en demande de statistiques de qualité, mais elles ne sont pas les seules à ces échelles car la société civile s'organise, elle-même, à ces niveaux d'agrégation.

L'institutionnalisation du dialogue entre les statisticiens et leurs usagers requiert donc de nombreux changements structurels et de pratiques. Il s'agit de créer un environnement favorable à l'émergence de la statistique publique comme outil du débat démocratique en vue de mettre en place des espaces pérennes de dialogue et de soutenir la capacité des différents acteurs.

## Références bibliographiques

**Banque Mondiale**, Indice de capacité statistique,

at : <http://web.worldbank.org/wbsite/xternal/datastatistics/extwdbdebt/0,contentMDK:22284270~menuPK:9248396~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3561370,00.html>

**Bascand G. (2009)**, The role and challenges for official statisticians in fostering progress, *The 3<sup>rd</sup> OECD World Forum on Statistics, Knowledge and Policy, Charting Progress, Building Visions, Improving Life*, Busan, October.

**Centre for Global Development (2014)**, Delivering on the Data Revolution in Sub-Saharan Africa, CGD.

**Desrosières A. (2008)**, *Gouverner par les nombres*, Paris, Presses de l'École des mines, Coll. Sciences sociales.

**Devarajan S. (2013)**, Africa's Statistical Tragedy, *Review of Income and Wealth*, 59(S1).

**FMI, SDDS et GDDS**, <http://dsbb.imf.org/>

**Gulløy E. & Wold B. (eds.) (2004)**, Statistics for Development, Policy and Democracy: Successful Experience and Lessons Learned through 10 years of statistical and institutional development assistance and cooperation by Statistics Norway, Statistics Norway.

**Herrera J., Razafindrakoto M. & Roubaud F. (2013)**, Les sciences sociales au service du débat démocratique au Sud : enjeux, supports, retombées. Résultats d'expériences dans le champ de l'économie et de la statistique, Document de travail DIAL.

**Hoegen M. (2006)**, *Better figures for a better life: Statistics and their contribution to development*, Bonn, InWent.

**Jerven M., (2012)**, *Poor Numbers - How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*, Cornell University Press, Cornell Studies in Political Economy.

**Kiregyera B. (2013)**, The Dawning of a Statistical Renaissance in Africa, Conference Paper: African Economic Development: Measuring Success and Failure. Available at: [http://mortenjerven.com/wp-content/uploads/2013/04/AED\\_Panel\\_8-Kiregyera.pdf](http://mortenjerven.com/wp-content/uploads/2013/04/AED_Panel_8-Kiregyera.pdf).

**Krätke F. & Byiers B. (2014)**, The Political Economy of Official Statistics Implications for the Data Revolution in Sub-Saharan Africa, Paris21 Discussion paper (5).

**Lipton M. (2013)**, Africa's National-accounts Mess, *The Journal of Development Studies*, 49(12), 1765-1771.

- Morin E. (1988)**, Le défi de la complexité, *Revue Chimères*, 5/6, 1-18.
- OPM (2009)**, Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Thematic Study – Support to Statistical Capacity Building, Synthesis Report.
- Rallu J.-L. (2010)**, L'appareil statistique des OMDs : un potentiel à développer pour les INS, *Statéco*, 105, 19-32.
- Round J. (2014)**, Assessing the demand and supply of statistics in the developing world: some critical factors, Paris21 Discussion paper (4).
- Scott C. (2005)**, Measuring Up to the Measurement Problem. The role of statistics in evidence based policy-making. Available at: <http://www.paris21.org/sites/default/files/1509.pdf>.
- Scott C. (2007)**, Figuring out accountability: Selected uses of official statistics by civil society to improve public sector performance, Q-Squared Working Paper (2007-37), Toronto, Centre for International Studies.
- Statistics Norway (2013)**, Institutional Development Cooperation in Statistics Norway, Plans and reports.
- Tendulkar S. (2009)**, Demand for Better Statistics and Use of Data, Paris21. Available at: <http://www.paris21.org/sites/default/files/datause-Tendulkar-Consortium09.pdf>