

Quelques nouvelles pistes de travail pour AFRISTAT

Jean-Pierre Behmoiras¹⁹

Durant ses dix premières années d'activité, AFRISTAT a accompli des performances remarquables dans un contexte difficile, mais de nouveaux défis se posent aujourd'hui à la statistique africaine. Deux domaines méritent qu'on s'y intéresse particulièrement, et tout de suite. Le premier c'est celui de la diffusion et de la mise à disposition de l'information statistique. C'est sa maîtrise qui fut la cause de la notoriété de l'INSEE en France. AFRISTAT se doit d'aider les INS dans ce domaine. Le deuxième c'est la formation permanente et le recyclage des statisticiens dont les capacités sont l'essentiel du capital des institutions statistiques. Il y a là le moyen d'envoyer rapidement aux cadres actuellement en activité dans les INS un signal positif tout en œuvrant à leur fidélisation institutionnelle et en améliorant leur niveau technique. Au delà de ces actions prioritaires on peut évoquer la mise sur pied de programmes statistiques « régionaux » et l'expérimentation de nouvelles méthodes d'enquêtes propres aux spécificités africaines.

¹⁹ Jean-Pierre Behmoiras a été Directeur du CEFIL et de la Coopération Statistique et des Relations Internationales à l'INSEE. Ce texte reprend une communication présentée lors du séminaire sur l'avenir d'AFRISTAT le 11 avril 2006 à Libreville.

Introduction

Quand on analyse le parcours et l'action d'AFRISTAT, au cours de cette décennie, pourtant si difficile pour l'Afrique, on ne peut qu'être pleinement satisfait des résultats. Les espoirs entretenus et la confiance faite à cette nouvelle organisation régionale, créée pour stimuler une activité statistique, difficile, fragile et quelquefois peu appréciée par les décideurs, ont été justifiés et les crédits accordés utilement et convenablement utilisés. C'est un challenge réussi et de tels succès administratifs ne sont pas si nombreux à recenser dans la région et même ailleurs. Il s'agit à coup sûr d'une belle performance.

Des performances notables durant ces dix premières années d'activité

Je n'ai pas l'intention de dresser ici une évaluation précise, je n'en ai pas la compétence, mais pour avoir fréquenté récemment plusieurs services statistiques nationaux de la région, je peux apporter un témoignage positif vérifié sur le terrain. Tout d'abord, AFRISTAT a été mis en place dans des délais brefs, une équipe technique de bon niveau a rapidement été constituée. Celle-ci s'est mise au travail aussitôt pour apporter aux services nationaux un complément d'expertise et d'appui, utile, précieux et opérationnel.

En répondant de façon rapide et efficace aux demandes des Etats membres, dans des secteurs variés de l'activité statistique, comptes nationaux, enquêtes, traitements informatiques, AFRISTAT a permis de créer une synergie, stimulant les efforts des Etats et encourageant les bailleurs de fonds à intervenir davantage. En outre, une cohésion statistique régionale s'est développée, avec un plus grand respect des normes, des concepts et des méthodes communes. Cette homogénéité permet de réaliser des études comparatives de qualité, indispensables à une meilleure compréhension de la situation économique et sociale de la région. Il fallait un organisme compétent, actif et très présent sur le terrain pour arriver à des résultats effectifs et probants. L'utilisation d'Internet et le passage sporadique et rapides de quelques experts internationaux, n'auraient pas suffi à maintenir une telle cohésion statistique régionale. Elle se serait peu à peu effritée pour finir par disparaître, chaque service aurait été condamné à un isolement pénalisant pour leur standing et leur crédibilité voire leur survie.

La performance réalisée par AFRISTAT est tout à fait remarquable, si l'on observe par ailleurs les difficultés de tous ordres survenues dans la région, au cours de la période. L'appauvrissement financier

général de l'Etat a eu pour résultat d'induire un affaiblissement des structures administratives. La coordination statistique régionale a certainement permis de consolider le dispositif d'ensemble, en essayant de favoriser un système de production homogène et compatible, dont chaque service national a certainement profité.

C'est ce qui s'est également produit en Europe où l'animation et la coordination conduites par Eurostat ont contribué à préserver le système statistique des Etats membres, d'un risque de déclin imposé par la crise économique persistante. Les services statistiques nationaux sont trop faibles et fragiles, ils ne doivent pas rester isolés, car ils se situent dans un contexte administratif difficile et austère, où leur action n'est pas jugée prioritaire par les décideurs. Participer à un dispositif régional de bonne envergure, donne une plus grande notoriété, tout en stimulant la fiabilité, l'émulation, et en catalysant le progrès technique et scientifique.

Pour faire face aux nouveaux défis qui se posent à la statistique africaine, il faut qu'AFRISTAT continue son action d'aiguillon fédérateur du système statistique de la région. Nous n'avons donc plus de question à nous poser sur le pourquoi d'une organisation utile et bien intégrée dans la région. En revanche nous pouvons essayer de réfléchir sur comment faire plus et mieux et comment s'adapter aux défis d'un avenir prometteur, mais complexe à affronter par la statistique publique. D'autant plus difficile, que notre métier de statisticien est l'un de ceux qui évolue le plus vite, du fait de la modernisation rapide des techniques utilisées. En outre, il se transforme parce que la demande d'informations se modifie et s'accroît avec les nouveaux besoins de la société. Les exigences augmentent pour une meilleure compréhension, par exemple des situations sociales et de la précarité de l'emploi, ou bien, plus récemment, sur les problématiques du développement durable et de la réduction de la pauvreté. Cet essor doit s'effectuer, nous le savons bien hélas, l'expérience de ces dernières années est à cet égard particulièrement édifiante, avec des moyens comparables, pour ne pas dire constants. En effet, la rareté des moyens administratifs dédiés à l'activité statistique a pour résultat une difficulté d'adaptation à la demande et une grande rigidité structurelle.

Il va falloir adapter l'action d'AFRISTAT à un monde changeant et à un métier plus difficile à pratiquer, tout en faisant des gains de productivité pour réduire les coûts de production. En outre, quelques domaines prennent désormais une importance stratégique pour les institutions statistiques alors qu'ils semblent avoir été négligés jusqu'à maintenant. Cela finira par poser des problèmes difficilement solubles, si on ne tente pas

rapidement de leur apporter dès maintenant, un début de solution pour inverser la tendance défavorable.

Deux thèmes d'actions méritent qu'on s'y intéresse particulièrement, et tout de suite

Le premier c'est celui de la mise à disposition de l'information statistique

La diffusion est devenue un domaine clé, contribuant fortement à étayer la notoriété et la réputation des services producteurs. C'est un reproche qui nous est fait souvent, à nous statisticiens, de nous préoccuper uniquement de la production des chiffres et de négliger la mise à disposition du public, dans des conditions rapides et facilement accessibles. C'est un reproche souvent entendu dans la région : ils travaillent beaucoup mais on ne voit rien sortir, les publications sont rares et trop tardives. C'est un reproche injuste quelquefois, car les enquêtes sont longues et difficiles à réaliser, mais cela dénote les difficultés vécues par les utilisateurs pour satisfaire leurs besoins. Il faut, à tout prix, corriger cette déficience dans des délais brefs, sous peine de voir les décideurs rechigner de plus en plus à accorder des crédits à une activité dont ils perçoivent mal les résultats. Certains même, n'aiment pas les résultats, car en période de crise économique, ils montrent souvent le peu d'effets positifs des politiques affichées, ce qui est médiocrement apprécié des responsables.

A l'INSEE nous avons beaucoup souffert des faiblesses de notre diffusion peu lisible des années 1950 et même 1960. L'opinion publique nous ignorait totalement, les médias nous brocardaient. Jusqu'à ce que nous mettions la politique de diffusion de l'information produite au centre de nos préoccupations stratégiques. Nous l'avons fait collectivement puis individuellement, c'est devenu le souci majeur de chacun. Alors les résultats obtenus ont été édifiants et notre notoriété a progressé sensiblement. Ainsi les commentaires de nos enquêtes sont systématiquement repris dans les médias et particulièrement à la télévision. Nous sommes devenus peu à peu une référence statistique, peu contestée sur un champ dépassant largement l'indice des prix à la consommation. L'INSEE est maintenant bien intégré dans la collectivité nationale.

Il serait intéressant qu'AFRISTAT développe une activité de promotion dans ce domaine, en aidant les Etats membres à publier rapidement, des analyses brèves de résultats d'enquêtes ou de compte nationaux. Cela peut se faire par des missions d'experts ou par des ateliers communs à plusieurs Etats, pour améliorer les capacités de

rédaction. Les relations avec les médias doivent être facilitées et enseignées aux statisticiens afin qu'elles s'intéressent davantage aux études réalisées par les services et qu'elles les diffusent.

Les enquêtes 1-2-3 auprès des ménages, généralement parfaitement réalisées dans la région, peuvent être l'objet d'une mine de commentaires sur la situation économique et sociale en milieu urbain. Elles pourraient faire l'objet de plans de publication avec un échéancier. Il faut organiser des rencontres de rédacteurs, confronter les commentaires dans le cadre régional d'AFRISTAT.

On peut même envisager un prix pour la publication la plus réussie de l'année, qui pourrait stimuler les rédacteurs nationaux. Il me semble qu'il s'agit là d'un nouveau domaine, pour lequel AFRISTAT doit développer rapidement une action pédagogique innovante afin de stimuler les publications d'articles, qui font actuellement largement défaut. Cela permettra de consolider davantage les institutions statistiques nationales, car c'est à elles que revient la mission d'améliorer la politique de diffusion de leurs productions. Elles le feront si on les aide à affronter cette nouvelle mission difficile mais peu coûteuse.

Le second domaine d'action : la formation permanente des statisticiens

Il devient essentiel, pour préserver l'avenir de l'activité statistique de la région, de développer la formation permanente et le recyclage des statisticiens. L'unique capital des institutions statistiques, ce sont les hommes et les femmes qui les composent. Ils ont obtenu des diplômes de valeur, durement acquis, en y consacrant beaucoup de temps et de travail et après des parcours très sélectifs. Or travailler dans des conditions d'environnement difficile, souvent de façon isolée, conduit peu à peu à une usure technique et professionnelle. Il est indispensable de corriger cette tendance fâcheuse, d'autant plus que notre métier évolue très vite. Il suffit, à cet égard de voir comment travaillaient les statisticiens sans micro-ordinateurs, il y a encore une quinzaine d'années, pour s'en persuader.

Il est nécessaire de multiplier les initiatives de formation permanente pour maintenir le personnel à un bon niveau technique, ne serait-ce d'ailleurs que pour mieux le fidéliser au service. Faute de quoi les cadres essayent, avec succès, de quitter la statistique pour rejoindre une autre administration, plus attrayante ou plus facile. Il faut donc offrir plus d'opportunités de stages de perfectionnement, qu'il n'en existe actuellement et y envoyer fréquemment les cadres actifs. La consultation d'informations sur Internet au bureau n'est pas suffisante pour

maintenir le niveau technique. Il est clair que l'offre de formation, même si elle s'est améliorée au cours des dernières années, dans la région comme à l'étranger, reste très insuffisante au regard des besoins potentiels exigés par les effectifs de statisticiens travaillant dans les services.

Pour stimuler le développement des actions de formation, AFRISTAT doit jouer un rôle d'incitateur et de coordonnateur. Il peut en premier lieu, aider les Etats à se doter d'une politique de formation, à concevoir des programmes d'actions et à les mettre en oeuvre. En second lieu, il peut susciter un tronc commun régional de stages. Il peut également faciliter l'accès à des financements internationaux en proposant des modules communs de formation aux pays de la région, ce qui permet une économie d'échelle. Un programme pluriannuel de formation continue pour les statisticiens des états membres d'AFRISTAT, peut intéresser des bailleurs de fonds tel que l'Union européenne, très soucieuse de meilleure gestion des ressources humaines.

Il me semble qu'il faudrait réfléchir à l'instauration de seuils minima obligatoires de formation permanente, indispensables à la protection du bon niveau technique des personnels des services. Par exemple, tous les cadres ayant passé cinq à six ans dans un service statistique, devraient avoir droit à une formation permettant une bonne remise à niveau des connaissances sur les techniques statistiques et informatiques. Par ailleurs tout cadre accédant à un poste de responsabilités devrait assister à une formation au management et à la gestion, qui le préparerait à ses nouvelles fonctions. Ce serait préférable que de tout découvrir par soi-même, lentement et dans l'isolement, de façon toujours imparfaite. Cela aboutit inéluctablement à une perte d'efficacité, de temps et à des retards dans la réalisation des programmes.

Il ne faut pas craindre de s'engager hardiment dans une politique de formation continue qui garantira à la fois la stabilité et la qualité technique des personnels. En effet, il existe déjà dans la région de bonnes structures de travail, notamment les écoles de statistiques qui sont expérimentées sur le plan pédagogique, elles sont aptes et prêtes à relever les défis de la formation permanente, elles disposent d'enseignants mobilisables. Certaines d'entre elles ont déjà commencé à organiser des sessions qui ont bien fonctionné. De nombreux enseignants qualifiés peuvent être recrutés dans les universités ou administrations voisines, pour des formations de courte durée. Ils ont l'expérience du terrain, qualité primordiale à transmettre à des statisticiens, et la motivation nécessaire pour intéresser des stagiaires.

Les financements nécessaires à ces formations sont sans doute plus faciles à obtenir que ceux destinés à la réalisation d'enquêtes, car les montants concernés sont moins élevés, s'agissant surtout de formations réalisées dans la région qui nécessitent peu de déplacements. Par ailleurs, il s'agit de formation de courte durée n'excédant pas deux semaines.

AFRISTAT est le lieu approprié pour relever un tel challenge et le réussir et il n'y a pas d'autres alternatives crédibles à part quelques stages sporadiques proposés ici ou là. Il est au carrefour des institutions nationales et des écoles. Il a une connaissance approfondie de l'activité statistique dans la région et de ses besoins. Il garde un contact permanent, avec les institutions financières et les pays plus développés qui mettent en oeuvre des politiques de formation continue et qui sont susceptibles d'apporter leurs concours. Son intervention pour des actions régionales d'envergure est crédible et pertinente. Il aura le consensus des Etats membres, trop heureux de voir stimuler un domaine négligé.

AFRISTAT peut être à l'écoute des besoins, percevoir et pressentir les évolutions et après concertation avec ses partenaires, faire des propositions d'actions concrètes adaptées aux besoins les plus pressants des services nationaux. Il est capable ensuite de faciliter la réalisation des modules par des formateurs préalablement sélectionnés. Il est suggéré d'organiser assez rapidement un séminaire de réflexion et de propositions sur ce thème si crucial. Il a été un peu négligé, alors qu'il concerne l'ensemble des statisticiens actifs et qu'il a une influence primordiale sur la qualité du service rendu.

Explorer de nouvelles pistes complémentaires

Ces deux domaines d'actions, mise à disposition de l'information et formation continue, doivent être privilégiés parmi les programmes futurs d'AFRISTAT. Ils sont importants, car ils conditionnent l'image et l'efficacité de l'activité statistique. Les améliorations induites auront des effets immédiats, perceptibles par les décideurs. Leur mise en oeuvre ne nécessite pas des moyens disproportionnés, car les acteurs et les structures d'accueil peuvent être en grande partie mobilisés localement. On n'a même pas besoin d'avoir, dès le début, des experts permanents, résidents à plein temps à AFRISTAT, pour démarrer des initiatives. Un consultant à temps partiel peu amorcer les premières actions. Par ailleurs les opérateurs compétents existent, dans la région avec notamment les écoles de statistique, mais également à

l'extérieur, dans le réseau des amis, à l'INSEE ou ailleurs en Europe. Ce qu'il faut c'est d'abord faire preuve de détermination et organiser la concertation régionale initiale pour agir utilement et rapidement. Ce serait un signal pour les cadres actuellement en activité, qui indiquerait que l'on va s'occuper d'eux à brève échéance.

Au-delà de ces domaines qui deviennent maintenant prioritaires, d'autres voies peuvent être explorées pour diversifier, enrichir et consolider AFRISTAT. Mais avant de les évoquer brièvement, il faut être conscient des limites de la capacité de travail de l'organisation, qu'il convient de ne pas dépasser. L'équipe d'intervention a un effectif faible et il faut veiller à ne pas trop charger la barque pour ne pas chavirer. En effet les moyens disponibles risquent de ne pas progresser et trop d'actions diverses peuvent aboutir à l'émiettement et à la paralysie. Elle peut surtout conduire à une baisse de la fiabilité des interventions, ce qui serait vraiment dommage et nuirait à l'excellente réputation d'AFRISTAT.

On peut toutefois citer deux nouvelles pistes à amorcer prudemment. La première concerne les recherches de financement pour un projet commun à plusieurs pays. On peut imaginer que plusieurs pays se mettent d'accord pour réaliser une enquête commune de consommation en simultané. Ce projet commun est plus attrayant pour un financeur, car il permettra ensuite de faire des études comparatives sur une vaste région. En outre il peut induire des économies d'échelle. AFRISTAT pourrait fédérer la requête commune et se charger du suivi de la négociation qui prend toujours beaucoup de temps, impossible à réaliser par un statisticien isolé.

Si pour une opération statistique, la démarche est trop complexe, on peut alors penser à un tronc commun de formation continue pour plusieurs Etats. Dans ce cas précis on évite toutes les spécificités techniques et les particularités nationales. Le problème à résoudre est plus simple : il s'agit de proposer des stages communs à des statisticiens de formation, de niveau et d'ancienneté comparables. Il devient alors plus aisé de rédiger une requête décrivant un programme pluriannuel pour la région. Mais il est possible qu'AFRISTAT ait déjà pratiqué ce genre d'exercice, il doit donc persévérer parce qu'il y a un créneau financier pour des opérations régionales. Cette méthode doit être utilisée pour financer les programmes évoqués précédemment, et c'est la seule qui peut donner des résultats rapides.

Enfin un dernier thème d'enrichissement de l'action d'AFRISTAT à ne pas oublier, c'est celui concernant la recherche et l'expérimentation de nouvelles méthodes statistiques. L'observation des

conditions de vie dans la région exige des dispositifs d'observation adaptés au terrain très spécifique, notamment en milieu urbain. Cette adaptation des systèmes d'enquêtes doit s'étudier en permanence localement, cela paraît inéluctable. Personne ne s'occupe, ailleurs dans le monde, de rapprocher les modes d'observations des particularités géographiques ou sociales, notamment pour l'Afrique.

C'est le cas notamment pour l'observation de la pauvreté, domaine mal couvert par les enquêtes

actuelles et qui intéresse beaucoup les décideurs. On pourrait par exemple prolonger l'enquête 1-2-3 par un quatrième volet qui serait un petit panel sur une centaine de ménages dans un quartier défavorisé d'une capitale. Les services nationaux sont mal équipés pour expérimenter une recherche méthodologique, mais une collaboration de plusieurs pays soutenus par l'aiguillon catalyseur d'AFRISTAT, peut procéder à une expérimentation intéressante. Cet exemple, à propos de la pauvreté, peut être étendu à d'autres domaines tels les statistiques de l'environnement qui seront l'objet, les prochaines années, d'un développement accéléré, ou encore pour l'analyse des emplois précaires.

Conclusion

En conclusion, dix ans après sa création, AFRISTAT a largement répondu aux attentes et a joué un rôle majeur dans le développement harmonisé de l'information statistique régionale. Il en est un partenaire à part entière, bien intégré dans le système statistique subsaharien. Il est un aiguillon fédérateur actif et son équipe apporte un appui permanent et efficace aux actions statistiques locales. Son activité permet de rompre l'isolement préoccupant des échelons nationaux. Les productions nationales restent ainsi plus homogènes et donc facilement comparables. Il est indispensable de continuer ces efforts en les amplifiant pour les dix prochaines années. Les services nationaux africains ne peuvent que profiter du travail commun avec AFRISTAT, de même que les institutions statistiques européennes ont été renforcées par EUROSTAT et par les politiques communautaires. Nous espérons que les décideurs nationaux, régionaux et internationaux feront en sorte qu'AFRISTAT soit consolidé et son action élargie, car, nous le savons bien, pour la statistique publique, il reste encore beaucoup de pain sur la planche. Il convient donc de l'aider d'assurer sa mission si nécessaire à une bonne gouvernance.