

# Le temps de la stratégie et du réalisme

Philippe Pommier<sup>47</sup>

---

**Sans un changement radical du niveau mais surtout des modalités du financement de la statistique il est vain d'espérer un progrès durable des systèmes d'information des pays francophone d'Afrique. Il convient donc d'adopter une stratégie réaliste visant à développer et fidéliser une demande solvable. Mais la formation des responsables des instituts de statistiques et des agences de coopération les prépare mal à une analyse économique réaliste de la situation en termes de secteur productif de service et de marché. Il faut faire appel à des concepts de gestion d'entreprise et d'analyse d'un secteur productif. C'est ce que l'auteur tente de faire dans cet article.**

---

---

<sup>47</sup> *Philippe Pommier est ancien administrateur de l'INSEE. Il a exercé de nombreuses fonctions de coopération statistique à la fois en France au sein du Ministère des Affaires Etrangères et sur le terrain (Chili, Mexique).*

Ce Numéro de Statéco est l'occasion de faire le point de l'état de la statistique dans les pays en développement et plus spécialement dans les pays francophones d'Afrique. Le constat est paradoxal. Les pays francophones d'Afrique disposent d'excellents statisticiens, bien formés dans les écoles africaines de statistique. La création et le développement d'AFRISTAT démontrent qu'une institution régionale africaine peut être très efficace. Les organisations internationales et les grandes entreprises publiques et privées organisent la pénurie de statisticiens en les recrutant massivement pour des fonctions souvent bien éloignées de leur formation initiale. Des outils et méthodes de collecte et de traitement de l'information statistique adaptés à l'environnement économique et social de ces pays ont été développés et testés avec succès au cours des dernières décennies. Cependant, la situation des systèmes nationaux de statistique et en particulier de leur Institut National de Statistique reste, sauf rares exceptions, très préoccupante et ce malgré des appuis importants apportés par la coopération française et les organisations

internationales. La communauté globale des statisticiens rassemblée dans le consortium « PARIS21 » considère que, pour que la statistique puisse rendre possible le suivi et l'évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté et les objectifs du millénaire, il convient que chaque pays se dote d'une stratégie nationale de développement statistique. Pour cela il faut d'abord bien analyser la situation de ce secteur. Les responsables des INS comme ceux d'ailleurs des services des agences d'aide au développement chargés des programmes d'appui à la statistique sont mal armés pour faire cette analyse. Ils ont tous reçu la même formation ; celle de statisticiens. Celle-ci véhicule un discours idéologique fort sur l'universalité du besoin d'information statistique. Cela n'aide pas à comprendre pourquoi ces gouvernants accordent si peu d'importance et de moyens à la statistique. Le Système Statistique National est un secteur productif de services. Pour analyser sa situation, il faut faire appel à des concepts de gestion d'entreprise et d'analyse d'un secteur productif.

---

### **Le Système Statistique National doit être vu comme un système productif structuré<sup>48</sup>**

---

Le Système Statistique National est composé de l'INS et des services statistiques sectoriels de différents ministères ou agences. Son instance de concertation est souvent un conseil national de la statistique. L'activité (l'industrie) statistique est réglementée. La loi statistique accorde généralement à l'INS un rôle de leader au sein du Système National.

**L'INS** et les services statistiques sectoriels, comme toutes les entreprises, exercent **un métier**, une activité, et élaborent des **produits** pour des **clients**,

---

<sup>48</sup> *Un système productif est un ensemble d'organismes autonomes sur un même territoire qui exercent leurs activités dans un même domaine. Un système productif est structuré quand les organismes se reconnaissent solidaires. Ils se dotent alors d'instance de concertation et chargent un organisme de l'animation et de l'organisation des services communs (Souvent recherche, veille technologique, formation).*

usagers. La relation entre producteurs et usagers, **l'équilibre entre l'offre et la demande s'établit dans un marché.**

L'INS et les services statistiques sectoriels, comme toutes les entreprises, ont une et une seule finalité : **satisfaire la demande solvable d'informations statistiques** : non pas les besoins, mais la demande solvable, c'est-à-dire celle qui permet de financer la production.

Il s'agit bien de répondre à une demande solvable, c'est-à-dire une demande pérenne accompagnée d'un financement qui permet de couvrir les coûts complets de la production offerte. La demande solvable ne correspond qu'aux besoins qui sont accompagnés de financement. Un chef d'entreprise qui confond besoins et demande conduit rapidement son entreprise à la faillite.

Le discours idéologique sur l'universalité des besoins d'information statistique a conduit trop souvent les responsables des Systèmes statistiques à ne pas satisfaire la véritable demande et donc à perdre le soutien des demandeurs d'information dans la négociation des budgets. Ils ont ainsi mis le Système statistique en faillite, même si pour des services publics la situation de faillite ne se traduit pas par une mise en liquidation. Le jugement semble sévère, mais comment qualifier la situation d'un INS qui ne réussit pas à actualiser ses bases de sondage, à maintenir un réseau d'enquêteurs, à retenir ses cadres les plus compétents !

---

## **Qui sont les demandeurs du service d'information statistique ?**

---

L'information statistique n'est pas un produit de consommation finale et la population ne descendra pas dans la rue pour exiger de l'Etat « des sous pour la statistique ». L'information statistique n'est pas un besoin fondamental. C'est avant tout un matériau utilisé dans un processus d'aide à la décision ou d'évaluation (mais l'évaluation est un processus d'aide à la décision).

Les décideurs, ceux qui interviennent ou pèsent dans l'attribution des crédits budgétaires ne sont pas, en général, demandeurs directs d'information statistique. Ce dont ils sont demandeurs, ce sont de bonnes évaluations, des études de prospective et des simulations d'effet de politiques. En conséquence, ce sont les services et organismes chargés de ce type de travaux qui sont les demandeurs directs de l'information statistique. Ce sont eux qui doivent représenter les utilisateurs dans la négociation des programmes de production statistiques. Ces organismes ou services peuvent travailler au sein ou pour le compte des administrations, des entreprises,

des centrales syndicales, des partis politiques, des organismes patronaux, des groupes de presse dans la mesure où la presse est un vecteur d'évaluation de politique pour éclairer ses lecteurs électeurs. Mais ils n'ont d'influence que si eux-mêmes doivent répondre à une demande forte des décideurs, ce qui manifestement n'a pas été le cas pendant une longue phase d'ajustement structurel qui a vu le dépérissement des instances de planification et des services de « Prévision ».

Pour préparer la stratégie de développement statistique il convient d'analyser précisément les causes du sous financement de la statistique. La raison fondamentale est-elle que les décideurs ne font pas appel à des études d'aide à la décision? Ou bien la production statistique ne prend-elle pas en compte les besoins des services d'aide à la décision? Ou bien encore n'a-t-on pas mis en place des procédures de négociation qui permettent aux demandeurs d'information d'intervenir dans les choix budgétaires? Cette analyse doit être conduite en se rappelant que l'information statistique ne vaut pas évaluation ou aide à la décision ; que le statisticien n'est pas un évaluateur ou le conseiller du prince. Le métier du statisticien n'est pas celui de l'évaluateur ou de conseiller du prince. L'observation de la composition des instances de concertation montre que trop souvent pour un statisticien, l'utilisateur de l'information c'est lui-même ou son confrère.

---

## **La demande**

---

Les principaux utilisateurs de l'information statistique, les clients du système, ceux qui peuvent avoir une influence sur son financement ne s'intéressent guère à des données statistiques isolées et même à des résultats d'enquête. Ce dont ils ont besoin c'est de Systèmes d'information statistique.

Un Système d'information statistique c'est un ensemble cohérent de données suivi dans le temps, qui permet non seulement de constater une situation mais aussi de tenter de l'analyser, de la comprendre ; qui permet surtout de suivre les évolutions de détecter les renversements de tendance. C'est par exemple les comptes nationaux. Ce peut être aussi un système d'indicateurs, c'est souvent le cas dans les domaines de préoccupation sociale tels que la pauvreté, la sécurité, la sécurité alimentaire. Dans les domaines qui font l'objet de politiques actives, une batterie d'indicateurs sera souvent considérée comme insuffisante et devra être intégrée dans un modèle de type compte satellite qui explicite des relations entre les actions entreprises dans le cadre de cette politique et les résultats obtenus.

Pour élaborer une stratégie de développement statistique, il faut prendre en compte la multiplicité des systèmes d'informations statistiques requis, spécialisés en fonction du domaine de préoccupation mais aussi du terme de l'analyse. Le système d'information utile pour l'analyse de la conjoncture n'est pas celui qui peut être utilisé pour des études de prospective.

---

## **Le métier et les processus de la Statistique**

---

Le métier de la statistique peut se définir comme la création et la maintenance de systèmes d'informations quantitatives sur un ensemble (une population), en utilisant des données relatives à seulement quelques unités de cet ensemble.

La production d'informations statistiques repose sur trois processus, distincts, mais également indispensables : (i) élaborer les synthèses ; (ii) collecter et traiter les données ; (iii) maintenir les bases de sondage et répertoires.

### **Elaborer les synthèses**

C'est le processus final qui permet de mettre au point puis d'actualiser périodiquement les Systèmes d'information, c'est-à-dire les produits qui intéressent les clients de la Statistique.

Si l'élaboration des synthèses dans un domaine mobilise toutes les données statistiques concernant ce domaine, elle est la convergence de chaînes de production<sup>49</sup> qui peuvent relever de services statistiques distincts. D'où la nécessité d'avoir un système d'information statistique architecturé par un bon schéma directeur, et un système productif (statistique) structuré et bien coordonné.

Ce processus de synthèse doit être clairement distingué de celui de la collecte et du traitement, et doit être pris en charge par des équipes spécifiques, composées plus d'économistes et de démographes que de statisticiens purs, même s'il est nécessaire que ces équipes aient une bonne compréhension du degré de validité des données statistiques.

Ces équipes chargées des synthèses, c'est-à-dire du montage des systèmes d'information statistique peuvent être intégrées dans les Instituts nationaux ou autonomes mais dans tous les cas il faut considérer qu'elles font partie du Système

---

<sup>49</sup> Par exemple la comptabilité nationale confronte et synthétise des informations collectées par l'INS auprès des entreprises et des ménages, mais aussi des statistiques sur les institutions financières collectées par la banque centrale, sur le commerce extérieur, les finances publiques, etc.

productif statistique et que ce sont elles qui sont les mieux placées pour dialoguer avec les utilisateurs et négocier les financements.

### **Collecter et traiter les données statistiques**

C'est le cœur du métier d'un service statistique. La collecte peut être faite par voie d'enquête ou dérivée d'une collecte primaire réalisée par des services administratifs à des fins de gestion administrative. Dans les deux cas, en aval de la collecte, la chaîne de traitement reste similaire.

La mise au point d'une chaîne de collecte et de traitement est un investissement lourd. Il faut donc l'amortir sur une production en série avec une périodicité régulière<sup>50</sup>. Elle repose sur la disponibilité de répertoires ou de bases de sondage exhaustifs et bien actualisés ainsi que, pour les enquêtes, d'un appareil de collecte pérenne (réseau contrôlé d'enquêteurs expérimentés et formés, couvrant l'ensemble du territoire).

### **Maintenir les bases de sondage et répertoires**

Les répertoires et bases de sondage sont les outils essentiels d'un service statistique. Un service statistique est bâti autour de ses répertoires et bases de sondage. Pour un INS, ce sera :

- un répertoire d'entreprises et d'établissements ;
- un fichier des villages et de quartiers dénombant les logements ou les ménages et régulièrement mis à jour.

De même, le service statistique de l'éducation est construit autour d'un répertoire des établissements d'enseignements qui lui permet de contrôler

---

<sup>50</sup> D'ailleurs les utilisateurs de l'information statistique sont en général plus intéressés par les évolutions que par le niveau des variables.

l'exhaustivité de la remontée des données administratives et de lancer des enquêtes auprès des écoles, de leur personnel ou de leurs élèves<sup>5</sup>.

Si créer un répertoire est un investissement initial qui n'est pas nécessairement exorbitant, le maintenir est indispensable et coûteux ; c'est le troisième processus de la production statistique.

Cette fonction est également distincte de celle de la collecte et du traitement des données statistiques. Elle doit être assurée par une équipe spécifique. Pour diminuer les coûts, il sera utile d'établir des partenariats avec d'autres institutions et avoir accès aux fichiers administratifs.

### *Encadré 1*

#### **Les stades de transformation de la donnée de base aux agrégats et autres indicateurs économiques et sociaux**

##### **La donnée de base**

*Celle qui est enregistrée par la personne directement concernée, dans sa comptabilité par une entreprise, dans sa mémoire par un individu, dans un registre par une administration, dans les concepts de l'intéressé et non dans ceux du statisticien.*

##### **La donnée collectée**

*C'est encore une donnée individuelle, mais anonyme, car elle a fait l'objet de contrôles de cohérence, de corrections et même parfois d'imputations. Ces apurements sont indispensables pour redresser des erreurs et en particulier celles qui résultent d'interprétations erronées des questions par le déclarant.*

##### **Les données statistiques**

*Ce sont les résultats de l'enquête, des données agrégées représentant l'unité statistique moyenne (l'individu moyen) d'une sous-population. Le niveau de regroupement des individus en sous populations dépend de la taille de l'échantillon, de l'homogénéité de la population et de la fréquence de la variable observée.*

##### **Les données de synthèse**

*Ce sont des données calculées par un modèle qui utilise et prend en compte toutes les informations statistiques disponibles provenant généralement de plusieurs chaînes de collecte et traitements et même de différents services statistiques. Ce sont par exemple les données de comptabilité nationale mais aussi les estimations démographiques, l'estimation du taux de chômage, les bilans d'emploi etc.*

*Généralement ces données sont très agrégées. Elles corrigent en partie les biais et les erreurs des données statistiques. Ces données de synthèse sont à la limite des projections qui peuvent donc être fournies très rapidement mais seront révisées chaque fois que seront disponibles de nouveaux résultats d'enquête.*

## **L'organisation du marché**

L'information statistique peut être considérée comme un bien public puisque son utilisation par un agent économique ne restreint pas l'usage que peuvent en faire d'autres agents. On peut même soutenir que dans un système démocratique chaque acteur a intérêt à ce que ses partenaires disposent de la même information. C'est pourquoi il est admis que l'information statistique soit financée par les pouvoirs publics et soit mise à la disposition de tous.

Il n'y a donc pas de véritable marché de l'information statistique.

Mais comme pour toutes les productions non marchandes on doit considérer qu'il existe un pseudo marché qui rassemble les utilisateurs de l'information statistique, les producteurs et les responsables politiques qui allouent le budget de l'Etat :

- les utilisateurs définissent leurs besoins ;
- les producteurs établissent un devis ;
- les responsables du Budget annoncent les financements

<sup>5</sup> Sondage à deux degrés ou l'école est prise comme échantillon primaire.

A partir de là, une négociation s'engage entre les trois parties. Elle est une négociation qui permet de passer d'un besoin à une demande solvable.

Dans l'élaboration d'une stratégie de développement statistique il faudra donc apporter une grande attention à l'organisation de ce pseudo marché et l'un des objectifs à retenir sera l'amélioration de son fonctionnement.

Une manière d'organiser le pseudo marché est de créer un Conseil de l'Information Statistique avec des instances sectorielles, chargé d'organiser la négociation entre les utilisateurs, les producteurs et les financeurs, négociation portant de manière indissociable sur les programmes de production statistique et leur financement. Encore faut-il que cette négociation des programmes et des financements se fasse en termes de système d'information et non de programme d'enquête<sup>51</sup>.

Un système d'information est un dispositif continu qui requiert des financements récurrents. Le financement de la production statistique devrait donc être obtenu de budgets ordinaires de fonctionnement. Cela n'est malheureusement pas le cas dans la majorité des pays en développement où les programmes de production quand ils existent sont des catalogues de projets d'enquête dont le financement sera recherché sur des budgets d'investissements ou sous la forme de projets soutenus et financés par des coopérations internationales. Ces pratiques perverses expliquent probablement l'état de délabrement de beaucoup de systèmes statistiques. Elles ont été largement impulsées par la pratique des organisations internationales et des agences de coopération bilatérales qui pour mieux contrôler l'usage de leur aide imposent le montage de projets ayant une durée et un objet bien délimité.

---

## Les capacités de production

---

Au cours de négociations entre utilisateurs, producteurs et décideurs sur un programme de production statistique<sup>52</sup>, l'INS et les autres services statistiques s'engagent à délivrer des produits bien spécifiés, une information de qualité, dans des délais contractuels et la puissance publique s'engage alors sur un montant de financement.

Un programme de production ne dépend pas seulement du montant des financements disponibles mais aussi des capacités de production des services statistiques.

Donc parallèlement à son programme de production le système statistique doit se doter d'un programme d'investissement.

### Programme d'investissement

Comme dans toute industrie, le programme d'investissement vise d'abord à maintenir la capacité de production, à l'adapter à l'évolution tant de la demande que des techniques de production, mais aussi à augmenter la capacité de production.

### Capacité de production d'un service statistique et modalités de financement.

Comme dans toute entreprise, la capacité de production est une combinaison d'actifs corporels (bâtiments, équipements informatiques, véhicules) ou incorporels (maîtrise de technologies, de logiciels statistiques adaptés, enquêtes testées et rodées etc.), et surtout de capital humain. Ce dernier doit également être maintenu, permettant au SSN de disposer d'une main d'œuvre compétente et fidélisée, qu'il faut former, et d'une maîtrise managériale capable de combiner les facteurs de production et de négocier des partenariats.

Le financement négocié pour le programme de production statistique, sur budget de fonctionnement, doit donc prendre en compte l'amortissement des équipements, au sens large, matériels et immatériels y compris le capital humain.

Le financement du programme d'investissement correspondant à l'accroissement des capacités doit être financé par les actionnaires, soit les pouvoirs publics sur budget d'investissement, ou en faisant appel à des financeurs externes (prêts ou subventions).

---

<sup>51</sup> Il faut donc se méfier de l'exportation du modèle français ou européen dans lequel une préoccupation majeure est de contrôler la charge que les enquêtes font peser sur les répondants, donc le programme d'enquêtes. Une représentation des populations objet des enquêtes est alors intégrée dans les conseils de l'information statistique. Elle ne doit pas être confondue avec celle des usagers.

<sup>52</sup> En fait, un programme global de production de statistiques (macroéconomiques et macrosociales) combiné avec des programmes sectoriels.

---

## Stratégies

---

Il convient donc que les responsables du système statistique national se dotent **d'une stratégie** pour, à la fois, **susciter une demande durablement solvable et créer la capacité de la satisfaire.**

Il leur faudra donc s'accorder avec leurs clients/utilisateurs et les financeurs sur **un programme pluriannuel de production** qui monte en puissance progressivement en fonction du rythme et des délais de réalisation **d'un programme d'investissement**, accompagné d'une politique appropriée de gestion des ressources humaines.

Le programme de production compatible avec la stratégie est à élaborer dans le cadre du Conseil national de l'information statistique ou, si celui-ci n'existe pas, par une instance *ad hoc* qui devrait préfigurer la création d'un tel conseil. Il est indispensable de donner aux membres de cette instance une compréhension commune de ce que sont : l'information statistique, les processus de production de l'information statistique, et les composantes de la capacité statistique.

Mais pour que les efforts des responsables nationaux puissent aboutir il faut que les

organismes internationaux et les agences de coopération bilatérales changent leurs pratiques.

Il conviendrait qu'elles concentrent leurs appuis sous forme de projets au renforcement des capacités tant du système productif de la statistique que des services d'aide à la décision qui sont les principaux utilisateurs de l'information statistique. Qu'elles cessent d'appuyer et de financer la production statistique et donc des opérations de collecte et de traitement comme des recensements ou des grandes enquêtes. Dans ce domaine tout au plus, et seulement pour les pays les moins avancés, devraient-elles accepter de subventionner non plus la production, mais la demande d'information statistique en versant au budget de l'Etat une contribution proportionnelle aux dépenses budgétaires effectivement exécutées, une fois les résultats obtenus.