

Stratégies statistiques nationales et logiques d'institutions : Pratiques et perspectives

Alain Azouvi
Lamine Diop
Naman Keita¹

La coopération statistique dans les pays en développement évolue. L'article montre d'abord les limites de l'approche par projets, qui a longtemps prévalu. Si ce type d'assistance technique permet de réaliser des opérations statistiques essentielles, il n'assure pas de manière durable le renforcement des capacités statistiques des pays bénéficiaires. Cela tient pour partie aux logiques de fonctionnement des bailleurs de fonds et des agences d'exécution, et aux critères internes d'évaluation que ces logiques imposent. Depuis quelques années, la coopération s'oriente de plus en plus vers l'appui à la mise en œuvre de stratégies nationales de développement des systèmes statistiques. La création d'AFRISTAT s'inscrit dans cette logique. L'article présente l'exemple du Programme Statistique Minimum Commun (PROSMIC), qui répond à un objectif d'harmonisation des statistiques des Etats membres d'AFRISTAT en concentrant les efforts sur les domaines jugés prioritaires. Il illustre les premiers résultats obtenus dans le domaine des comptes nationaux.

Les besoins en données statistiques de base dans les pays en développement sont d'autant plus importants qu'une allocation optimale des ressources rares est une condition indispensable au développement et à la croissance de leur économie. De plus, la disponibilité d'une base d'informations statistiques variées, fiables, mises à jour de manière continue et facilement accessibles par les acteurs du développement, est indispensable pour analyser les contraintes, développer des stratégies, suivre et évaluer l'efficacité des politiques. Parmi les principaux acteurs et demandeurs de données statistiques, figurent les autorités et institutions nationales, mais aussi les partenaires extérieurs bilatéraux et multilatéraux et, plus récemment, le secteur privé et la société civile.

Face à ces besoins croissants et de plus en plus complexes, les capacités de réponse des appareils statistiques nationaux et sectoriels restent souvent inadaptées et limitées par des contraintes de différentes natures : capacités techniques réduites (nombre et niveau des cadres), contraintes budgétaires, cadres institutionnels inadaptés et instables, capacités de gestion limitées, manque de coordination, etc. C'est dans ce contexte qu'une assistance extérieure considérable sous la forme de projets statistiques a été fournie par les agences de coopération bilatérales et multilatérales. Ces dernières sont notamment le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Bureau International du Travail (BIT), le Fonds des

¹ Alain Azouvi est consultant international ; il a passé une grande partie de sa carrière dans le domaine de la coopération statistique. Lamine Diop était Directeur Général d'AFRISTAT au moment de la rédaction de cet article. Naman Keita est expert à la FAO. Les auteurs adressent leurs vifs remerciements à Mme Fatoumata Sidibé, Directrice Générale de la DNSI malienne, ainsi qu'aux statisticiens maliens avec lesquels ont eu lieu des entretiens longs et approfondis. Nos remerciements vont aussi à M. Xavier Charoy, pour ses précieux conseils et commentaires. Il va de soi que les points de vue développés dans le présent document restent de la seule responsabilité des auteurs.

Nations Unies pour les Activités en matière de Population (FNUAP), l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Certains groupements économiques régionaux comme l'Union Européenne, à travers l'intervention d'EUROSTAT, fournissent également de l'assistance en statistique aux pays en voie de développement, de même que la Banque Mondiale, les Banques de Développement et le Fonds Monétaire International.

Il faut souligner le rôle essentiel joué par cette assistance extérieure dans la production de données de base dans de nombreux pays de développement. Sans elle, la situation en matière statistique aurait certainement été encore plus difficile. L'assistance a permis la production de données à travers les enquêtes et les recensements de la population et de l'agriculture, les enquêtes de production, les enquêtes auprès des ménages, etc.

Cependant, il est largement reconnu que les problèmes de fond du développement et du maintien de systèmes et institutions de statistique fonctionnant de manière efficace, autonome et durable restent non résolus, particulièrement en Afrique. La situation s'est même fortement détériorée au cours de la décennie passée du fait notamment de l'instabilité politique et des crises économiques qui se sont traduites par la réduction des budgets consacrés à la statistique ; le fossé entre besoins des utilisateurs et données disponibles s'est élargi dans de nombreux pays.

Les facteurs limitants évoqués relativement à la pratique actuelle de l'assistance en statistique sous la forme de projets sont multiples : mauvaise coordination de ressources rares, en particulier de l'aide des donateurs ; programmes reflétant les intérêts des donateurs plutôt que ceux des pays bénéficiaires ; non-durabilité des programmes à financement extérieur ; manque de cadres qualifiés ; mobilité du personnel dans les services statistiques ; méthodes de gestion non appropriées ; manque d'appui gouvernemental. De plus, un aspect insuffisamment pris en compte dans les analyses est la non concordance souvent observée entre les *logiques internes*, les *modes opératoires* et les *priorités respectives des partenaires impliqués* dans la coopération en statistique, particulièrement dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets.

Ces constats ont conduit, dans divers forums internationaux, à discuter de l'efficacité de la coopération technique statistique dans son approche actuelle et de nombreuses recommandations ont été faites pour améliorer la situation, en particulier lors des réunions et dans les rapports suivants :

- le *Plan d'action d'Addis-Abeba pour le développement des statistiques en Afrique dans les années 90* ;
- les *Principes directeurs pour la bonne pratique de la coopération technique dans le domaine des statistiques* ;
- les *Principes Directeurs pour le Renforcement des Systèmes Nationaux de Statistiques Alimentaires et Agricoles en Afrique* ;
- les réunions et les ateliers du consortium PARIS21 (PARTnership In Statistics for the Development in the 21st Century)¹ (voir bibliographie).

De nouvelles orientations se sont ainsi dégagées, qui peuvent offrir l'occasion d'une réhabilitation de la statistique et, plus généralement, de l'usage du chiffre dans le domaine des politiques publiques, ainsi que d'une redéfinition possible de la coopération technique, dorénavant fondée en priorité sur les besoins *effectifs* et les capacités d'absorption des bénéficiaires, et non plus d'abord sur les attentes, les urgences et les rythmes des donateurs.

*

* *

On mentionne toujours, dans la littérature comme dans les discours sur le développement, les contraintes auxquelles les pays en développement sont confrontés et, notamment, celles qui pèsent sur leurs appareils statistiques. Ces contraintes sont, en effet, très lourdes et il faut les garder constamment présentes à l'esprit. Mais il est en même temps frappant d'observer que personne ne mentionne jamais, en dehors de conversations privées, les contraintes, d'un autre ordre, auxquelles les experts et fonctionnaires des agences d'exécution et des organismes internationaux ne peuvent eux non plus échapper. Or, ces contraintes-là existent aussi : ces fonctionnaires, par exemple, seront jugés par leur employeur sur le nombre de projets qu'ils auront su faire partager par les pays, sur l'ampleur des décaissements financiers, sur la rapidité de réalisation de ces projets, laquelle réalisation peut être définie hors des priorités propres des Instituts Statistiques Nationaux.

¹ Elles avaient été précédées et, d'une certaine façon, préparées par d'autres initiatives importantes, telles que le *Système Général de Diffusion des Données (SGDD)* et la *Norme Spéciale de Diffusion des Données (NSDD)* du FMI, le « *Comprehensive Development Framework* » (CDF) de la Banque Mondiale, ou encore l'« *United Nations Development Assistance Framework* » (UNDAF), fondé sur un « *Common Country Assessment* » (CCA), lequel s'appuie sur 56 indicateurs de pilotage.

Il s'agit ici de rappeler que les Agences d'exécution (AE) et les organismes internationaux, partenaires indispensables du développement, ont eux aussi leurs contraintes et leurs priorités et que l'évidence apparente de leurs projets, renforcée par l'insuffisance ou l'absence de programmes nationaux, ainsi que leur position de force en tant que bailleurs de fonds les amènent *logiquement* à faire passer leurs critères de priorité avant ceux des pays dans lesquels ils opèrent². Apparaît ainsi une contradiction entre logique de projet et logique de développement statistique, si l'on veut bien admettre que ce dernier, au-delà d'actions ponctuelles de production de données, est une œuvre de longue haleine, nécessitant un effort constant et soutenu dans le temps, afin d'aboutir à une accumulation durable de savoir-faire dans le cadre d'institutions *stables*.

C'est dans cet esprit que s'inscrit le texte qui suit. Il faut en souligner le caractère hétérogène, qui reflète l'état de la réflexion dans le domaine. Notre première partie tente d'apporter une réflexion croisée sur les contraintes des deux principaux partenaires au développement de la statistique, systèmes nationaux et bailleurs de fonds. Deux angles d'analyse sont retenus, selon que l'on se place du point de vue du bailleur ou de celui du pays. On emprunte d'abord (point de vue du donateur) une approche synthétique pour mettre en évidence les modalités de discussion interne, de prise de décision et de mise en œuvre d'un projet de développement : logiques à l'œuvre, modalités de dialogue avec le pays, etc. Puis (point de vue du pays bénéficiaire), à travers une démarche à caractère monographique, on effectue une analyse *fine* de l'impact d'un projet statistique sur l'organisation et le fonctionnement du Service où il est localisé : agents temporairement détournés de leurs tâches courantes ; réorganisations internes pour pallier ces difficultés ; retards possibles dans le programme de travail annuel ; etc. Quant à la seconde partie, elle explicite comment un plan directeur statistique peut être élaboré (l'exemple pris est situé dans un cadre multilatéral), quels en sont les avantages, sous quelle forme et à quel

² *L'accent mis ici sur les activités et les initiatives des opérateurs internationaux n'a pas pour objet d'exonérer les instances nationales de leurs responsabilités. Au sein des Institutions statistiques africaines telles qu'elles existent aujourd'hui, des améliorations pour une meilleure organisation et une meilleure efficacité sont souvent d'ores et déjà possibles. Le panorama, élaboré par AFRISTAT, des systèmes statistiques des pays membres a par exemple montré, du point de vue des ressources humaines et financières, d'une part, de grandes inégalités entre INS, d'autre part, que les Instituts les mieux dotés n'étaient pas nécessairement les plus productifs.*

rythme s'en prend la décision, et quelles sont les procédures de travail qu'il engendre.

Pratiques actuelles

Le rôle d'une Agence d'exécution

Pour contribuer aux débats et illustrer les forces et les limites des pratiques actuelles de la coopération internationale en matière de projets statistiques, les procédures et mécanismes d'initialisation, d'élaboration, de financement et de mise en œuvre de tels projets, notamment au niveau de la FAO (ci-dessous appelée l'Agence d'exécution), sont passés en revue afin de mettre en lumière les logiques internes et les modalités de fonctionnement des AE en rapport avec celles des autres partenaires.

1) Le processus d'identification, de formulation et de mise en œuvre d'un projet d'assistance en statistiques

Origine et identification des projets

Un projet de statistiques comporte ordinairement trois partenaires, le pays récipiendaire, le ou les bailleurs de fonds et l'Agence d'exécution qui apporte son expertise technique dans le domaine.

Le projet peut résulter d'une requête gouvernementale, ou provenir de recommandations faites lors de l'élaboration de programmes sectoriels de développement ou de l'exécution d'un autre projet. Dans tous les cas, une requête formelle du Gouvernement est indispensable pour engager officiellement la procédure de conception et de négociation avec le bailleur de fonds potentiel, lequel doit être identifié par le Gouvernement récipiendaire.

Document de projet

L'ensemble des informations relatives au projet est consigné dans un « document de projet » dont le format est fonction de la source de financement. Les rubriques classiques pour la formulation des projets sont précisées dans ce document et comprennent notamment :

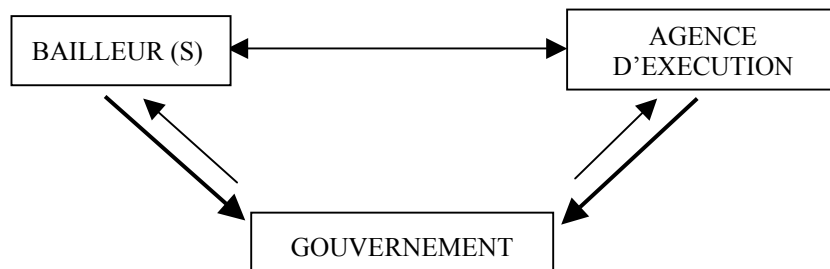
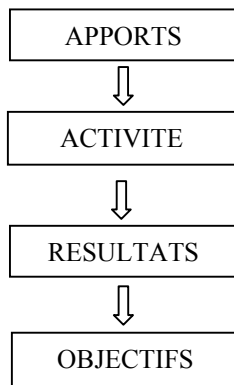
- Un chapitre sur la justification du projet :
 - situation actuelle et problème que le projet vise à résoudre ;
 - situation escomptée à la fin du projet (sur le plan institutionnel et sur celui des données disponibles) ;
 - bénéficiaires cibles du projet ;
 - stratégie du projet ;
 - cadre institutionnel de mise en œuvre du projet ;
 - justification de la nécessité de l'assistance extérieure.

- Un chapitre relatif aux objectifs du projet (à long terme et immédiats), à ses produits ou à ses résultats (qui doivent être mesurables et concourir à la réalisation des objectifs), aux activités nécessaires pour obtenir les produits.
- Un chapitre sur les apports du gouvernement (contrepartie nationale) et du ou des bailleurs de fonds nécessaires à la réalisation des activités.

Ces apports sont spécifiés dans un budget détaillé.

- Enfin, des chapitres relatifs aux risques, obligations et conditions préliminaires à remplir par le Gouvernement pour assurer la bonne exécution du projet, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de celui-ci. Un plan de travail, de même que les spécifications des mandats des consultants et des experts sont également inclus dans le document.

La chaîne logique est donc la suivante : un problème institutionnel et/ou de données est identifié, pour la solution duquel une assistance extérieure complémentaire aux moyens nationaux est sollicitée. Cet apport extérieur vient en addition d'une contrepartie nationale. L'ensemble de ces ressources, techniques, matérielles et financières (*inputs*) doit entraîner la réalisation, dans un délai fixé, d'activités permettant d'obtenir des *outputs*, lesquels à leur tour permettent la réalisation des objectifs fixés et de résoudre le problème identifié.



Dans ce processus, l'AE -interface entre le Gouvernement et le bailleur de fonds-, joue un rôle primordial pour la définition, l'élaboration et l'approbation du document de projet. Ce processus, qui peut s'étendre sur plusieurs mois ou même des années, est mené en étroite concertation avec les deux autres parties et doit contribuer à rapprocher les perspectives et priorités de celles-ci tout en garantissant le contenu et la faisabilité technique du projet.

Au niveau interne de l'AE, plusieurs Unités peuvent être impliquées pour des aspects particuliers du document de projet : Unités techniques, financières, administratives, opérationnelles. De même, au niveau du bailleur, le document est examiné par un nombre variable d'Unités internes.

Mise en œuvre

Le document de projet approuvé sert de référence et de cadre contractuel liant les trois partenaires, l'AE étant chargée de superviser l'exécution et d'assurer la mise en place des apports extérieurs pour la production des résultats attendus.

Elle intervient techniquement dans la mise en œuvre du projet sur le terrain à travers la fourniture d'une documentation technique, et par des missions d'appui de consultants et d'experts spécialisés, ainsi que par la mise à disposition des matériels et des équipements requis. Suivant les nécessités, un Conseiller Technique Principal (CTP) de l'AE peut résider dans le pays pendant une durée inférieure ou égale à la durée du projet. Il s'agit généralement d'un expert de haut niveau, avec une expérience en matière de management. Il représente l'AE et dirige l'équipe d'experts et de consultants. Il gère, en outre, les apports du bailleur de fonds en étroite coordination avec le Directeur National du Projet. Il veille à la mise en œuvre efficace du projet selon les indications du document de projet et en suivant les règles et les directives techniques, financières et administratives de l'AE. Le Gouvernement, de son côté, désigne un Directeur National du Projet (DNP), qui est l'homologue du CTP et qui doit mobiliser et gérer la contrepartie nationale au projet suivant les règles nationales en la matière.

Le suivi et la supervision technique sont assurés par un fonctionnaire du siège ou des bureaux régionaux de l'AE. Ce fonctionnaire, point focal technique du projet, effectue des missions périodiques sur le terrain. Le suivi opérationnel et, notamment, la coordination des *inputs* des diverses Unités, est assuré par les services des opérations de l'AE. Des réunions tripartites périodiques sont organisées pour suivre l'état d'avancement du projet et prendre les décisions correctrices nécessaires. Des missions d'évaluation indépendantes sont également organisées, soit en cours de projet (évaluation à mi-parcours), soit à la fin du projet (évaluation *ex-post*).

Dans le cas des projets de durée plus brève, les appuis sont essentiellement fournis par des consultations de courte durée, ce qui ne va pas sans contraintes au niveau de la mise en œuvre. En effet, dans ces cas, le DNP est fortement sollicité en l'absence d'un CTP en poste.

2) Avantages et limites de l'approche projet

L'assistance extérieure fournie sous la forme de projets a permis à de nombreux pays en développement, notamment africains, de réaliser des opérations statistiques essentielles, telles que recensements et enquêtes, et de disposer ainsi de données structurelles sur divers secteurs. Pour répondre à un besoin bien circonscrit et réaliser une opération statistique d'envergure (recensement), l'approche projet est pertinente. Elle permet, compte tenu des apports extérieurs et nationaux, d'obtenir les résultats escomptés dans un intervalle de temps déterminé.

Cependant, à la lumière de l'expérience de plusieurs décennies, force est de reconnaître que ces interventions *ad hoc* ont rarement abouti à la mise en place de systèmes durables de statistiques dans les pays bénéficiaires. Il apparaît ainsi que *l'approche par projets ponctuels (et les logiques internes des partenaires qui lui correspondent) n'est pas à recommander si l'on vise le développement d'institutions stables et autonomes, dotées de capacités techniques et opérationnelles durables de production de statistiques.*

Du point de vue du développement de systèmes statistiques pérennes, l'approche par projets suivie dans de nombreux pays africains a montré ses limites :

- En l'absence, dans de nombreux pays bénéficiaires, d'un cadre stratégique de développement de la statistique dans lequel s'inscrirait le projet, ce dernier apparaît comme une opération ponctuelle, non coordonnée avec d'autres interventions, aboutissant parfois à des duplications et à une utilisation non optimale des ressources. L'absence d'un tel cadre limite

également l'impact à long terme que pourrait avoir le projet sur le développement de l'institution nationale de statistique.

- L'horizon temporel des projets (maximum trois à quatre ans) n'est pas compatible avec le développement humain et institutionnel, œuvre de longue haleine qui ne peut être envisagée qu'à travers un appui programmé sur le long terme.
- L'évaluation des projets étant fondée en priorité sur la réalisation d'objectifs et de résultats ciblés et mesurables, l'équipe qui en a la charge, notamment l'expertise extérieure, a tendance à consacrer davantage de compétences, d'efforts et d'attention aux aspects « concrets », plus apparents, sur la base desquels elle est jugée, souvent au détriment du transfert des connaissances aux homologues nationaux, processus moins visible et qui demande davantage de temps et d'efforts pédagogiques. Il en résulte très souvent un manque d'appropriation nationale du projet, lequel est alors perçu comme une entité extérieure à l'institution nationale.
- Le projet est réduit à ses seuls aspects matériels et financiers. Il est perçu par l'institution bénéficiaire uniquement comme une opportunité pour disposer de ces apports pendant une période de temps limitée. Il en résulte une attraction temporaire de cadres compétents (statisticiens et consultants nationaux) qui disparaissent avec la fin du projet. L'institution devient performante en termes de production statistique durant le projet et retombe dans la léthargie à la fin de celui-ci et en attendant le prochain projet.
- Il faut mentionner, enfin, le manque d'engagement et de soutien constaté au niveau gouvernemental, où le projet est généralement perçu comme une aide budgétaire indirecte se substituant à la contribution nationale.

3) Contraintes liées aux logiques internes des partenaires et incidences sur l'approche projet

En plus de ces limites liées à l'approche, des contraintes relatives aux logiques internes des différents partenaires existent à toutes les phases du projet.

Phase de conception

Le schéma décrit ci-dessus pour l'initialisation du projet, sa formulation et sa mise en œuvre se traduit dans la pratique par un rôle et une influence variables des trois partenaires aux différentes phases.

- Bien qu'en théorie la formulation du projet résulte d'une requête du Gouvernement, celle-ci peut parfois se limiter à une simple lettre d'un ministre, sans définition suffisante du problème à

résoudre et sans beaucoup de précision sur le contexte, les capacités existantes et le cadre dans lequel va s'inscrire l'opération sollicitée. Il en résulte un rôle important joué de fait par les partenaires extérieurs (bailleurs et AE) pour définir le problème et pour dessiner le cadre et le contenu du projet. Le manque d'expérience nationale en matière de formulation de projets (formats et structure du document de projet, nomenclatures budgétaires, informations techniques, etc.) accentue encore ce déséquilibre en faveur des partenaires extérieurs.

- Le plus souvent, la requête gouvernementale n'est pas précédée d'une concertation entre institutions concernées, ce qui limite l'appropriation nationale; il arrive aussi que des requêtes voisines soient adressées à plusieurs partenaires extérieurs.
- Pour attirer l'intérêt d'un bailleur de fonds, le projet doit correspondre à son domaine ou secteur d'intervention dans le pays bénéficiaire. Les thèmes prioritaires de la politique de coopération du bailleur (genre, environnement, etc.) doivent être pris en compte; ils peuvent parfois conditionner l'approbation du projet.

Ainsi donc, dans le dialogue et la concertation entre les trois parties, qui aboutit au document de projet, les logiques et les priorités des partenaires extérieurs tendent à s'imposer de fait à la partie nationale, le dialogue étant inégal.

Phase de mise en œuvre

- L'un des problèmes les plus couramment rencontrés est celui de la non disponibilité à temps et en volume de la contrepartie nationale (humaine, matérielle et financière). Cette situation est souvent due à une évaluation insuffisante des capacités réelles du pays lors de la formulation du projet ou à des engagements non toujours vérifiés. Il en résulte une participation limitée des nationaux (manque de cadres qualifiés pouvant bénéficier du transfert des connaissances, par exemple) et une appropriation insuffisante. Les longs délais que nécessitent les prises de décisions, aux niveaux internes, des différentes institutions des bailleurs lors du processus d'élaboration et d'approbation du projet (plusieurs mois ou même années) peuvent également aboutir à des décalages parfois importants entre la contrepartie estimée lors de la formulation du document et la situation réelle lors de sa mise en œuvre.
- Le mode de fonctionnement et les procédures internes de prise de décision de l'AE peuvent aussi accentuer les contraintes rencontrées dans la mise en œuvre des projets. En effet, dans la pratique, la plupart des unités impliquées dans la phase de conception peuvent également intervenir dans la mise en œuvre des différentes activités du

projet (unités chargées des opérations, des finances, des approvisionnements; unités techniques; etc.). Ces unités étant hautement compétentes et expérimentées dans leur domaine propre, leur intervention assure le respect des normes administratives, financières et de qualité technique définies par l'AE. Cependant, ces interventions multiplient les centres de décision. Aussi, la cohérence d'ensemble et la flexibilité nécessaires à une bonne exécution générale dépendent-elles largement de la coordination et de la rapidité de traitement des dossiers aux niveaux de ces différents centres de décisions.

- Dans le cas des projets de plus courte durée, et en l'absence d'un CTP, la mise en œuvre du projet est fortement fragmentée et des responsabilités importantes sont confiées au directeur national sans qu'il soit toujours préparé à ces tâches. Ces charges supplémentaires peuvent bien souvent entrer en conflit avec ses nombreuses activités ordinaires.

Phase d'après projet : impact, actions de suivi

Très peu de projets comportent des indicateurs de mesures d'impact et prévoient le suivi des activités de l'institution après la fin du projet.

4) Initiative FAO/Banque Mondiale pour le renforcement des systèmes de statistiques agricoles en Afrique

Compte tenu des limites que l'on vient de voir de l'approche projet, une initiative conjointe FAO/Banque Mondiale, centrée sur le renforcement des capacités en statistiques agricoles dans les pays africains, a été lancée en 1997.

Cette initiative promeut une *approche intégrée, coordonnée et à long terme*, dans le cadre d'un *nouveau partenariat* pour le développement des statistiques agricoles en Afrique. L'approche met l'accent sur l'harmonisation et la rationalisation des activités de collecte et de diffusion des données. Tous les éléments d'information statistique sur le secteur agricole, y compris Pêche et Forêts, doivent être intégrés dans le système mis en place (SICIAV³) ou avoir un lien avec lui : informations sur les marchés agricoles et ruraux, systèmes d'alerte précoce, prévisions de récoltes, recensements et enquêtes agricoles. Les capacités des institutions régionales africaines sont utilisées pour la mise en œuvre de l'initiative.

³ *Le Système d'Information et de Cartographie de l'Insécurité Alimentaire et de la Vulnérabilité (SICIAV) est un nouveau système mis au point par la FAO, en collaboration avec d'autres institutions internationales, pour le suivi de l'insécurité alimentaire, en utilisant les outils modernes de cartographie et de systèmes d'information.*

L'approche ainsi définie a été examinée et approuvée lors d'un atelier tenu à Conakry (Guinée) en juin 1999 et regroupant des experts africains de haut niveau (statisticiens des directions nationales de statistique et des directions de statistiques agricoles, planificateurs et universitaires) provenant de plus de 20 pays, ainsi que des experts de différentes institutions internationales (FAO, Banque Mondiale, US AID, AFRISTAT). L'atelier a adopté les « Principes Directeurs pour le Renforcement des Systèmes Nationaux de Statistiques Agricoles en Afrique ».

L'initiative suppose que certaines conditions soient réunies, notamment : (i) l'adoption par toutes les parties prenantes, au niveau national, d'un cadre de développement de la statistique ; (ii) une claire conscience gouvernementale des implications de l'approche partenariale et un soutien déterminé et continu à sa mise en œuvre ; (iii) un appui coordonné de toutes les agences extérieures de coopération concernées ; (iv) la mobilisation des bailleurs pour le financement des composantes prioritaires retenues dans le cadre adopté.

Les activités relatives à cette initiative ont été lancées dans treize pays (Cameroun, Ghana, Guinée, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Nigéria, Ouganda, Sénégal, Tanzanie et Togo) par la tenue d'ateliers utilisateurs/producteurs de statistiques agricoles, la définition des priorités et la formulation et l'adoption au niveau de tous les partenaires nationaux, de cadres et de programmes de développement de la statistique agricole.

Pour assurer la coordination entre cette initiative et celles d'autres agences internationales et des Nations Unies, la Division de Statistique de la FAO s'inscrit dans le cadre du Plan d'Addis-Abeba. Une coordination est également assurée avec les activités du Consortium PARIS21, par une participation active de la Division à ces activités, dont la démarche et l'approche (renforcer les capacités des institutions nationales de statistique des pays en développement, en soutien des programmes de réduction de la pauvreté) expriment les mêmes préoccupations que celles de la FAO.

Point de vue du pays

Comme indiqué en introduction, le rôle et le fonctionnement d'une agence internationale ont été présentés globalement. Pour rendre compte du point de vue d'un pays, le parti pris de l'approche est maintenant à caractère monographique. Il vise, à partir d'une *analyse de terrain la plus détaillée possible*, à étudier les effets d'un projet sur l'organisation et le fonctionnement d'un service statistique (ou d'un sous-ensemble de ce service). Ce travail a été réalisé, à Bamako, en septembre-

octobre 2000, au cours d'entretiens avec la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI) malienne, ainsi qu'avec deux Cellules de Planification et de Statistique (CPS⁴), de la Santé et du Développement Rural.

1) Perspectives d'ensemble

Les enseignements de ce travail, riches et complexes, peuvent être synthétisés comme suit :

- Il est, tout d'abord, intéressant de constater que les responsables maliens n'ont pas attendu le changement de cap des organisations internationales pour élaborer leur propre réflexion sur l'amélioration de l'efficacité de la coopération technique. Dès 1995, un comité technique *ad hoc*, rattaché au Cabinet du Premier Ministre, analysait la situation des projets, en préparation et en cours d'exécution, élaborés avec le concours de la Banque Mondiale. Sans entrer dans le détail des conclusions de cette réflexion⁵, on en retiendra principalement :

- ⇒ du côté malien, la mise en évidence de la faible capacité d'absorption de l'économie, la lenteur des prises de décision et de la mise en place des procédures et des organes nationaux de gestion des projets ;

- ⇒ du côté de la Banque, la lenteur dans la transmission des conditionnalités et dans les avis rendus, notamment sur le recrutement des consultants et des personnels des projets.

Par ailleurs, 20% des chefs de projets déploreraient la mauvaise préparation de ceux-ci, qu'ils imputaient notamment à un temps de préparation trop court. Enfin, l'insuffisance ou la non disponibilité de la contrepartie nationale (besoins de contrepartie non toujours budgétisés ; crédits insuffisants ; fonds difficilement mobilisables) était également identifiée comme un problème majeur pour l'exécution des projets.

- On ne peut comprendre les problèmes et les difficultés des services statistiques des pays en développement (PED) et, plus généralement, de l'ensemble de leurs fonctions publiques, si l'on ne tient pas compte de l'impact des Programmes d'ajustement structurel (PAS). Chacun admet aujourd'hui que des « institutions démocratiques et responsables », pour reprendre l'expression du

⁴ Ces Cellules, créées en 1992 pour remplacer les Directions de planification supprimées par le régime précédent, doivent servir de relais entre les objectifs généraux de la planification et les projets. Elles ont pour ambition de contribuer progressivement, tant aux niveaux sectoriels que central, à l'établissement d'une capacité nationale de formulation de politiques et de stratégies.

⁵ Laquelle d'ailleurs, faute d'éléments d'appréciation suffisants, n'a pu étudier autant qu'il aurait été souhaitable les projets en préparation.

Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, sont indispensables au développement, que le critère de « bonne gouvernance » en est une dimension essentielle. Mais on ne doit pas oublier que ces critères, ces orientations, ne sont communément admis que depuis peu. Pendant une quinzaine d'années au contraire, les PAS ont pris pour cible les fonctions publiques, en effet parfois pléthoriques, des PED pour en exiger une réduction indifférenciée. Dans un pays comme le Mali, et pour s'en tenir à la seule Direction de la Statistique, les résultats de cette politique ont été dévastateurs : les effectifs des services sont aujourd'hui systématiquement inférieurs à ce que prévoient les cadres organiques, tandis que de nombreux postes ne sont pas occupés par des statisticiens puisque, pendant plus de dix ans, aucun étudiant malien n'a suivi de formation supérieure en statistique.

2) L'étude de terrain

Le cadre de travail

Le propos de l'étude effectuée au Mali vise donc à analyser les répercussions, sur le fonctionnement régulier d'un service statistique, d'un projet appuyé par un bailleur étranger. La réalité s'est révélée parfois plus complexe qu'il n'était imaginé au départ car la démarcation est souvent floue entre les initiatives des donateurs et celles des responsables nationaux. C'est ainsi que des projets extérieurs, même n'ayant pas bénéficié de toute la concertation souhaitable, peuvent se retrouver inscrits au programme de travail de l'Unité nationale qui les pilotera, dès lors qu'ils s'accompagnent d'un financement que les ressources budgétaires nationales n'auraient en tout état de cause pas pu mobiliser.

Les Cellules « Santé » et « Agriculture »

Si, comme on le verra plus loin, il existe des cas où l'impact, positif ou négatif, d'un tel projet extérieur sur le fonctionnement habituel du service qui le pilote, est précisément mesurable, fréquemment aussi cet impact est plus dilué, plus difficilement cernable, comme le montrent les exemples des CPS Santé et Développement rural :

⇒ Les objectifs de l'Enquête Démographie-Santé (EDS) de 1995, financée par l'USAID, étaient cohérents avec les priorités du ministère de la Santé malien. L'inscription de l'enquête au programme de travail de la CPS s'est donc faite « naturellement », le projet servant aussi à stabiliser et légitimer la Cellule. Dans ce cas précis, la question des personnels ne s'est pas révélée un obstacle majeur, les effectifs réels étant relativement proches de ceux prévus par le cadre organique et les agents manquants pouvant être remplacés par des médecins du

Service de santé, qui possèdent eux aussi des compétences statistiques. En revanche, la préparation du projet ayant été très rapide, un désaccord a longtemps persisté entre le bailleur et le bénéficiaire sur la taille de l'échantillon. Il en est résulté un retard dans le lancement du projet, ce retard se répercutant sur l'activité courante de la CPS et sur celle de la DNSI qui lui était associée, se traduisant *in fine* par un important surcroît de travail pour les agents et par une suppression de leurs congés⁶.

Au moment de l'étude de terrain, l'EDS 2000 n'en était encore qu'à la phase-pilote et les perturbations qu'elle pouvait entraîner n'étaient pas encore connues. Mais elles devaient être non négligeables, au moins au niveau de la subdivision administrative des « Cercles », car la défaillance inopinée de l'un des bailleurs obligeait à prélever en région, pour le projet, des véhicules habituellement consacrés aux travaux de collecte et de suivi courants.

⇒ De même, toujours au moment de l'étude de terrain, la CPS du Ministère du Développement Rural préparait le prochain recensement général de l'agriculture (RGA). La préparation méthodologique et pratique était achevée mais la CPS se trouvait confrontée à deux difficultés :

- le recensement n'a pas seulement pour objet d'obtenir des informations récentes et fiables ; il doit aussi, du point de vue institutionnel, permettre de mieux structurer l'ensemble du système d'information statistique agricole. Mais, sur ce dernier point, le nombre très limité de statisticiens (voir plus haut) obligeait à beaucoup réduire l'ambition ; limitation d'autant plus regrettable que ces recensements, très lourds et coûteux, ne sont réalisés qu'à intervalles espacés (le précédent date de 1984).
- le financement, ensuite, était une question dont la solution n'avait pas encore été entièrement trouvée. Il ne s'agissait pas ici de défaillance inattendue mais, plus profondément -ce qui posait des problèmes plus difficilement solubles-, de *logiques* différentes : chaque partenaire du Mali, en effet, inscrit l'intervention qu'il prévoit pour le RGA dans un programme global qui lui est spécifique. Aucun financement ne peut par conséquent être débloqué tant que ce programme n'est pas entièrement finalisé. Il

⁶ L'accent porté, à ce niveau de détail, sur les conditions de travail des agents peut apparaître excessif et incongru. Si l'on a jugé nécessaire d'y insister, c'est parce que l'on pense que cette attention portée aux individus est incontournable dès lors que l'on raisonne en termes de développement durable.

en est ainsi résulté, dans ce cas, déjà deux reports de la collecte et une lassitude croissante des cadres nationaux, qui ne voyaient pas déboucher un travail sur lequel ils s'étaient mobilisés depuis trois ans.

Ces exemples appellent réflexion dans la mesure où ils pointent, à des degrés divers, les difficultés d'aboutissement d'un projet, dès lors que les contraintes propres à chacun des partenaires n'ont pas été clairement et *préalablement* exprimées et confrontées. Néanmoins, on pourrait également juger que ces mêmes difficultés sont en quelque sorte « normales », puisque toute activité humaine, dans quelque pays que ce soit, est toujours soumise à des impondérables. Sans nier la part de vérité d'une telle appréciation, nous voudrions montrer, à travers l'exemple qui suit que, dans le contexte concret d'un pays en développement, les problèmes ou retards auxquels les statisticiens nationaux doivent faire face sont en réalité d'une *nature* différente de celle à laquelle sont confrontés leurs homologues des pays développés.

Pour cela, nous avons procédé à une analyse la plus détaillée possible des engagements et des conditions de travail de chacun des agents impliqués, cette manière de faire apparaissant le moyen le plus pertinent pour peser de manière précise les incidences, sur une « routine » de travail bien établie, de tout investissement additionnel.

L'Indice Harmonisé des Prix à la Consommation (IHPC)

Après la dévaluation du franc CFA de janvier 1994, qui s'est appliquée à l'ensemble des pays africains de la zone franc, les informations disponibles pour en suivre l'impact à travers l'évolution des prix à la consommation se sont révélées à la fois insuffisantes et hétérogènes ; d'où le lancement, à l'automne 1994, d'un projet de création d'un indice des prix à la consommation, harmonisé pour les sept pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). Ce projet s'est déroulé en deux phases : la première, de diagnostic, de formation et de mise en œuvre d'un logiciel *ad hoc* ; la seconde, d'enquête dans les sept pays sur les dépenses de consommation des ménages. L'indice, aujourd'hui entièrement opérationnel, est publié dans chacun des pays, depuis 1998, le 10 du mois n+1, la période de croisière ayant été atteinte en septembre de cette année-là.

Du point de vue du projet lui-même, la réussite est remarquable et l'on ne peut contester non plus l'urgence de l'opération. Aussi bien, on le répète, le présent article se situe dans une optique, non de critique, mais de *dévoilement* de logiques sous-jacentes, que l'on n'a généralement pas l'habitude de mettre au jour. Il n'est donc pas question de

contester le projet d'IHPC, qui était nécessaire, mais d'en expliciter les conséquences sur le travail courant de la Division qui en avait la charge. Ce que nous croyons utile et important de montrer, c'est en quoi la logique du projet a percuté, *inévitablement*, une autre logique, celle de la Statistique nationale : dans quel univers il a été implanté et s'est déroulé, sur quelles ressources humaines il s'est appuyé, quelles en ont été les conséquences, positives et négatives, sur les travaux courants de la Division.

Cette Division de la DNSI est celle de la Statistique Générale, dont les ressources et les tâches au démarrage du projet, en 1995, se présentaient ainsi.

L'effectif inscrit au cadre organique était de 18 agents : 7 cadres A (y inclus le Chef de Division), 6 B, 4 C et 1 conventionnaire (fonctionnaire ne relevant pas du statut général de la Fonction Publique). Dans la réalité, cet effectif était inférieur de plus d'1/3 au cadre théorique (manquaient 2 A, 6 B, 2 C, 1 conventionnaire), le déficit étant le plus prononcé pour les cadres de conception.

Elles se subdivisaient en quatre sous-ensembles : documentation ; immatriculation des personnes physiques et morales ; publications mensuelles (Indice des prix à la consommation, Bulletin Mensuel de Statistiques au mois n+2) ; publications annuelles (annuaire publié au premier trimestre de l'année n+2 ; flash d'information statistique, c'est-à-dire annuaire partiel, au premier trimestre de l'année n+1).

C'est dans ce contexte, déjà tendu du fait des agents manquants, que la Division a dû assumer et s'approprier le nouveau projet d'IHPC, qui devait être réalisé dans des délais brefs. Cette tâche a pu être menée à bien au prix de plusieurs arbitrages :

- *en matière de gestion des enquêtes* : le projet prévoyait de recruter deux agents extérieurs, avec des taux de rémunération supérieurs à ceux des fonctionnaires maliens. Afin d'intéresser à l'opération l'ensemble des agents impliqués dans la chaîne d'élaboration, le Chef de Division a préféré recruter deux enquêteurs, au même salaire qu'en interne et redistribuer aux agents B, sous forme de primes, le surplus de rémunérations non versé aux extérieurs.
- *en matière de gestion des ressources humaines* : les travaux préparatoires, en 1995, ont surtout impliqué le Chef de Division, le second cadre A et l'un des agents de niveau B, également chargé de la mise au point du logiciel de traitement ; en 1996, la collecte des prix de base, la saisie et le traitement ont été confiés à 5 agents B et à 2 C ; enfin, depuis 1997, 3 B dont 1 nouvellement

recruté interviennent dans la collecte, le traitement et la diffusion du nouvel indice.

Ces réaffectations successives n'ont pu masquer l'insuffisance des effectifs. Il en est résulté, pour certains agents, un surcroît de mobilisation intellectuelle et physique qui s'est parfois traduit en arrêts de travail. Des risques physiques aussi ont été pris, les routes n'étant pas toujours sûres loin du centre-ville, après minuit, surtout lorsqu'on est motorisé.

- *en matière de gestion du travail courant* : c'est certainement là où les retombées négatives du projet ont été les plus sensibles. D'une part, l'IHPC étant prioritaire, la Division n'a plus aujourd'hui les moyens de publier l'Annuaire statistique en temps voulu (le dernier, sorti en 1999 avec un an de retard, porte sur 1996) ; d'autre part, l'indice régional des prix à la consommation n'est plus non plus publié depuis octobre 1998.

Mais il faut aussi parler des retombées positives d'un tel projet, tant au niveau des agents que de la structure elle-même.

- Outre la satisfaction professionnelle d'avoir été à la hauteur des défis qu'on leur demandait de relever, les agents de la DNSI ont perçu des primes qui, dans le contexte de très bas salaires de la fonction publique malienne, sont de puissants facteurs d'intéressement. Le cadre A a bénéficié d'une promotion, ainsi que l'agent B le plus investi (bourse de formation).
- La structure elle-même est sortie « par le haut » de ce lourd investissement de deux années et demi. Ses conditions de travail au sens large se sont sensiblement améliorées (formations au logiciel de traitement ; acquisition d'un micro-ordinateur et de deux motos ; financement dorénavant assuré pour les produits de l'indice achetés sur les marchés) et, surtout, deux cadres A et un B ont été récemment recrutés. Même si l'on reste encore en-deçà des effectifs théoriques du cadre organique, pour la première fois depuis de nombreuses années, la tendance est à l'inverse des restrictions qui prévalaient jusqu'à présent.

3) Premières conclusions

Quelles conclusions tirer de cet ensemble d'analyses et de réflexions ?

- D'abord, que chacun des partenaires au développement souhaite, pour ce qui le concerne, développer la statistique.
- Mais que chacun d'eux est aussi prisonnier d'une logique d'institution qui l'empêche d'intégrer (complètement) celle de ses interlocuteurs. Si l'on prend au sérieux ce qui constitue désormais la ligne de conduite affichée des donateurs, c'est-à-dire la nécessité

de mettre les pays bénéficiaires aux postes de commande, alors il faut que la logique institutionnelle de ceux-ci l'emporte sur celle des bailleurs.

- Cela signifie, pour ces derniers, une profonde révision de leurs pratiques dans un domaine crucial, celui du temps. Quelques projets récents, en Amérique latine et en Afrique, ont mis en évidence que le temps d'appropriation d'un projet par le pays bénéficiaire était le plus souvent sensiblement supérieur à la prévision, même si celle-ci s'était faite en bonne coordination avec les services nationaux. Quelles que soient les frustrations que cela peut entraîner, c'est pourtant ce rythme du bénéficiaire qu'il faut respecter. Tant que les calendriers internationaux fixeront des échéances très difficiles, voire impossibles, à respecter par des structures nationales pauvres en moyens, par conséquent tant que la tentation restera forte, pour les bailleurs directement concernés par ces échéances, d'« aider » les bénéficiaires, de leur « proposer », par exemple, des indicateurs clés-en-mains, la coopération technique statistique manquera son but et les principes récents, auxquels la communauté internationale s'est ralliée, ne seront pas respectés.
- Le corollaire de ce qui précède concerne les critères et les procédures de gestion et d'évaluation de leurs experts par les bailleurs. Tant que seront privilégiés, parmi les critères de jugement, des indicateurs tels que le nombre de projets « vendus », ou leur importance financière, ou la rapidité des décaissements, etc. ces experts seront *logiquement* enclins à privilégier le chiffre au détriment de l'appropriation et de la durabilité. Une réforme des règles d'évaluation est certainement difficile à conceptualiser, encore plus à mettre en œuvre ; elle apparaît pourtant indispensable si l'on veut donner corps aux nouvelles orientations affichées de la coopération.
- Il est essentiel d'accorder la plus grande attention à la mise en place d'institutions, sans lesquelles on ne pourra parler de pérennisation des acquis, ni de développement durable. Mais il est aussi temps de penser aux agents qui les font vivre, en particulier à leurs conditions de travail et de rémunération. L'habitude semble avoir été prise d'admettre implicitement que des salaires très bas, voire non versés, n'empêchaient pas de travailler. Cette tentation doit être vigoureusement combattue ; elle est antinomique de l'idée même de « projet », c'est-à-dire d'un futur à construire.
- Enfin, il semble clair que l'instauration d'Etats de droit, à laquelle la statistique apporte une contribution importante, suppose une Fonction Publique digne de ce nom, c'est-à-dire des

agents à la fonction respectée. Il est tout à fait anormal – et c'est pourtant la norme dans de nombreux PED, notamment en Afrique – qu'un fonctionnaire ne puisse pas vivre honorablement avec le salaire qu'il perçoit. Certes, l'équilibre budgétaire national est lui aussi d'une importance centrale. Mais des fonctionnaires convenablement rémunérés contribuent aussi à rendre l'Etat plus efficace. Il est certain, en tout cas, qu'une Fonction Publique socialement dévalorisée ne sera jamais le fer de lance de la construction d'un Etat au service de la société.

Pour une stratégie statistique

En décrivant les pratiques et les logiques des agences d'exécution, puis en analysant celles des bénéficiaires de l'assistance technique, la première partie a essayé de montrer comment, faute d'un cadre stratégique de référence, les PED subissaient la coopération technique statistique davantage qu'ils ne l'orientaient. C'est précisément pour combattre cette tendance qui prévaut le plus souvent dans les relations entre bailleurs et bénéficiaires que 18 pays d'Afrique subsaharienne ont décidé de construire en commun un tel cadre stratégique.

La décennie 1980 a été marquée par une détérioration continue des statistiques dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, conséquence en grande partie de la crise économique et financière auxquels ces pays ont dû faire face en mettant en place des Programmes d'ajustement structurel appuyés par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. La conception et le suivi de ces programmes ont créé une nouvelle demande d'information, notamment conjoncturelle, que les Systèmes statistiques nationaux ne sont pas parvenus à satisfaire.

En outre, le début de la décennie 1990 a vu le démarrage d'un processus de démocratisation qui, à terme, devrait faire prendre conscience de la nécessité pour tous les acteurs de la vie économique et sociale de disposer d'une information large et de bonne qualité. Enfin, le nouveau contexte de libéralisation des marchés et de mondialisation des économies a mis en lumière la nécessité d'une intégration économique plus poussée.

En créant, en 1993, l'Observatoire Economique et Statistique d'Afrique subsaharienne (AFRISTAT), les 14 pays africains membres de la Zone Franc⁷ ont

⁷ En 1993, la Zone Franc regroupait la France et quatorze pays africains : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Equatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo. La Guinée-Bissau a rejoint la

décidé d'œuvrer collectivement pour enrayer le déclin de leurs statistiques. En se dotant d'un outil d'intégration statistique, ils en attendaient qu'il les aide à définir une stratégie en ce domaine. En effet, la petite taille de nombreux pays de la région ne leur permet pas de mettre en place, avant de nombreuses années et avec leurs seules ressources nationales, des appareils statistiques complets et opérationnels. Il leur fallait donc mettre en commun leurs ressources rares en vue de leur utilisation optimale⁸.

Trois principes ont guidé la création d'AFRISTAT :

- *la subsidiarité* : elle permet de définir la répartition des tâches entre AFRISTAT et les systèmes statistiques nationaux. Les travaux doivent être réalisés au niveau (régional ou national) qui leur assure le maximum d'efficacité ;
- *l'autonomie* : pour son fonctionnement courant, AFRISTAT doit disposer de ressources suffisantes sur une longue période qui lui permettent de s'affranchir de la dépendance de contributions annuelles des Etats membres et de ne pas recourir aux financements des projets pour mener à bien ses activités courantes.

Le Fonds AFRISTAT a été créé à cet effet. Il alimente le budget de l'Observatoire pendant une période de huit ans (1^{er} janvier 1998 – 31 décembre 2005). Son capital est réparti entre les Etats membres et un bailleur (la France) ;

- *la durabilité* : les Systèmes statistiques nationaux doivent être renforcés pour leur permettre de disposer de capacités durables de production, d'analyse et de diffusion de l'information statistique pour la prise de décision des pouvoirs publics et des autres acteurs économiques et sociaux. Ceci implique la mise en œuvre de plans nationaux de développement statistique à moyen ou long terme. Pour les besoins de l'intégration régionale, ces plans doivent être coordonnés, d'où la nécessité de définir une stratégie régionale dans ce domaine, axée sur l'élaboration d'un programme statistique minimum commun.

Les paragraphes qui suivent décrivent l'approche adoptée par les Etats membres pour définir une telle stratégie, que l'on essaiera d'illustrer dans un domaine important : la comptabilité nationale.

Zone Franc en 1997.

⁸ Pour satisfaire cette demande, l'équipe d'AFRISTAT comptait à l'origine douze experts : un Directeur Général et un Directeur Général Adjoint ; deux comptables nationaux ; quatre statisticiens : d'enquêtes, de prix, spécialiste en agriculture, d'entreprises ; un économiste ; deux informaticiens ; et un statisticien économiste spécialiste du secteur informel et de la pauvreté.

L'enquête sur l'état des Systèmes statistiques nationaux : l'état des lieux de la statistique dans la région

Dès son installation à son siège à Bamako, en janvier 1996, la Direction Générale d'AFRISTAT a entrepris l'exécution, à la demande des Etats membres, d'une enquête sur l'état de leurs Systèmes statistiques nationaux (SSN), en vue de formuler ultérieurement des propositions pour un développement durable de la statistique. L'enquête faite par voie de questionnaire a duré 16 mois⁹. Les résultats ont été présentés au Comité de direction en novembre 1997 et publiés en juillet 1998 sous le titre : « Etat du système statistique dans les Etats membres d'AFRISTAT – Rapport de synthèse de l'enquête réalisée en 1996 ». L'enquête a permis de noter que les Systèmes statistiques nationaux des Etats membres sont généralement caractérisés par :

- l'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers ;
- l'inexistence de priorités clairement définies et l'absence de programmes de travail tant au niveau des Instituts Nationaux de Statistique (INS) qu'à celui des autres Institutions chargées de collecter des statistiques ;
- l'absence ou le non fonctionnement de mécanismes de coordination des travaux au niveau national ;
- une forte rotation du personnel d'encadrement dont les compétences sont insuffisamment valorisées au sein des INS ;
- un relatif cloisonnement des services statistiques qui entretiennent peu de rapports entre eux, ce qui explique, dans une grande mesure, l'absence de comparabilité des statistiques produites ;
- une production statistique inadaptée aux besoins des utilisateurs, notamment des décideurs nationaux, en raison de son manque de fiabilité et des retards importants dans les publications.

Or, la crise économique a mis en lumière la nécessité de disposer de statistiques fiables et à jour pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer les politiques de réforme économique et pour mesurer leurs impacts sur le plan social. Par ailleurs, la rénovation et le renforcement du processus d'intégration régionale requièrent des statistiques comparables et harmonisées dans le cadre des politiques de surveillance macro-économique et des politiques sectorielles.

Malheureusement, force est de constater que les Systèmes statistiques nationaux ont beaucoup de difficultés à répondre à ces demandes d'information

⁹ Au lieu des six initialement prévus. Ce décalage illustre à nouveau la nécessité, pour toute action de coopération, de prendre a priori en compte la dimension temporelle des travaux prévus, de manière réaliste, claire et précise.

économique et sociale. Leurs conditions de fonctionnement se sont sensiblement détériorées sous l'effet de la crise économique, alors que dans le même temps on note leur incapacité à définir un programme statistique minimum et suffisamment coordonné au niveau national. Enfin, l'isolement relatif des statisticiens d'un Etat par rapport à leurs collègues des autres Etats, ainsi que la faiblesse de leur dialogue avec les utilisateurs, les conduisent souvent à ignorer les besoins de comparabilité régionale et internationale.

Pour faire face à tous ces problèmes, les Etats membres d'AFRISTAT ont décidé d'élaborer et de mettre en place un Programme Statistique Minimum Commun (PROSMIC).

Le PROSMIC : une stratégie régionale

L'élaboration d'un programme statistique minimum commun nécessitait l'identification d'un nombre limité de domaines prioritaires et une bonne connaissance de la demande d'information. On peut distinguer trois grandes étapes dans le processus d'élaboration du PROSMIC.

1) La demande d'information statistique et l'identification des domaines prioritaires

Afin de préparer une esquisse du futur Programme statistique minimum commun, il a été procédé en 1997, d'une part, à une analyse approfondie des résultats de l'étude de 1996, d'autre part, à une enquête à Bamako auprès des principaux utilisateurs de statistiques : décideurs nationaux et partenaires au développement. Quatre domaines prioritaires ont ainsi été identifiés (coordination statistique, comptabilité nationale, conjoncture économique et sociale, diffusion), auxquels le Comité de direction a ajouté, lors de sa réunion de novembre 1997, un cinquième domaine : les statistiques sociales (limitées à l'éducation et à la santé).

2) La mesure des appuis nécessaires

L'étape suivante a consisté à mesurer l'appui que, dans le cadre du PROSMIC, c'est-à-dire pour les cinq domaines prioritaires, les Instituts statistiques des pays membres d'AFRISTAT pouvaient souhaiter recevoir de leurs partenaires au développement. A cet effet, en janvier 1998, il a été procédé pendant deux semaines, auprès de la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI) du Mali, et avec l'appui de la Direction générale d'AFRISTAT, à une évaluation des ressources (humaines et financières) additionnelles nécessaires pour atteindre les objectifs assignés à chacun des domaines. Ce travail a débouché sur la rédaction d'un document intitulé : « Proposition de Programme statistique minimum

pour le Mali » ainsi que d'une note méthodologique sur la démarche suivie.

3) L'élaboration du PROSMIC

La Direction Générale d'AFRISTAT décida ensuite de généraliser aux autres Etats membres la démarche suivie au Mali, en recrutant dans chacun de ces Etats un consultant national chargé de préparer une proposition de Programme statistique minimum pour son pays.

Ces travaux ont permis de disposer de 13 rapports nationaux en plus de celui du Mali. La synthèse de tous ces documents a été faite par la Direction Générale, qui a élaboré une première version du Programme statistique minimum commun, examinée lors d'une réunion *ad hoc* du Comité de direction, en mai 1998. A la suite des observations faites à cette occasion, une deuxième puis une troisième versions ont été préparées. Lors de l'examen de cette dernière par le Conseil scientifique en octobre 1998, recommandation a été faite d'ajouter deux nouveaux domaines prioritaires : les statistiques agricoles et les statistiques nécessaires au suivi des conditions de vie des ménages et de la pauvreté (dans une optique élargissant sensiblement la dimension du domaine « Statistiques sociales » définie antérieurement).

Une quatrième et dernière version a donc été préparée ; elle a été adoptée par le Comité de direction en mai 2000 et par le Conseil des Ministres d'AFRISTAT en septembre.

4) Nature et contenu du PROSMIC

Le PROSMIC a été conçu comme le cadre de référence pour le développement à moyen terme de la statistique dans les Etats membres d'AFRISTAT. Il couvre une période de cinq ans : janvier 2001-décembre 2005.

Avant d'aborder le contenu du programme, il convient de préciser le sens de chacun des termes qui le constituent :

- ⇒ Programme : c'est un engagement pluriannuel d'investissement statistique. Parler de « Programme » signe une démarche volontariste.
- ⇒ Statistique : on la comprend au sens large, c'est-à-dire de l'organisation du système à la mise à disposition de l'information.
- ⇒ Minimum : en raison de leurs moyens limités, les Systèmes statistiques nationaux en général et les Instituts Nationaux de Statistique en particulier, doivent concentrer leurs efforts sur les travaux statistiques prioritaires. Le programme est donc centré sur six domaines jugés prioritaires, à la fois par les responsables

de la statistique et par les utilisateurs de celle-ci. Pour chacun de ces domaines, le choix des résultats attendus et des activités à mener a été fait en tenant compte de cette préoccupation. Bien entendu, les pays plus avancés peuvent dépasser le minimum requis.

- ⇒ Commun : à l'ensemble des Etats membres. La similarité des problèmes rencontrés et des besoins exprimés plaide en faveur de la définition de priorités d'actions communes, ce qui permet de favoriser les économies d'échelle et de créer des synergies (et une saine concurrence) entre les INS. Quinze des dix-huit¹⁰ Etats membres d'AFRISTAT appartenant à deux Unions économiques et monétaires, il s'agit, tout en amenant les Etats à concentrer leurs efforts sur la couverture des besoins nationaux essentiels d'information statistique, de prendre en compte chaque fois que cela est possible les besoins d'harmonisation régionale de l'UEMOA¹¹ et de la CEMAC¹². Enfin, un programme commun est un objectif exigeant. Il suppose une mobilisation active de ceux qui ont décidé d'y participer et des règles définies à l'avance pour tenir compte de l'inégalité des situations de départ.

Il apparaît ainsi que le PROSMIC n'entend se substituer ni aux programmes statistiques nationaux, ni à ceux que les organisations sous-régionales (notamment l'UEMOA et la CEMAC) envisagent de mettre en place. Il s'agit d'une initiative concertée pour rebâtir les systèmes statistiques nationaux des Etats membres.

5) Domaines couverts par le PROSMIC

Six domaines prioritaires ont donc été retenus : la coordination statistique ; la comptabilité nationale ; la conjoncture économique et sociale ; la diffusion de l'information statistique ; les statistiques pour le suivi des conditions de vie des ménages et de la pauvreté ; les statistiques agricoles.

¹⁰ A ce jour, AFRISTAT compte 18 Etats membres. Aux quatorze pays fondateurs, se sont successivement joints la Guinée-Bissau et la Mauritanie en 1998, la République de Guinée en 2000 et la République du Cap-Vert en 2002.

¹¹ L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), créée en 1994, est une organisation d'intégration économique et monétaire qui regroupe huit pays ayant en commun le Franc CFA (Afrique de l'Ouest) : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

¹² La Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), également créée en 1994, est une organisation d'intégration économique et monétaire qui regroupe six pays ayant en commun le Franc CFA (Afrique Centrale) : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale et Tchad.

Les quatre premiers domaines, considérés comme des thèmes structurants, sont habituellement de l'entière responsabilité des Instituts Nationaux de Statistique. Ils ont été choisis principalement pour les raisons suivantes :

- la cible principale du PROSMIC est constituée par les INS : on estime que leur renforcement est une condition *sine qua non* de l'amélioration de l'information aux niveaux national, sous-régional et régional ;
- une des raisons des faibles performances des Systèmes statistiques nationaux est l'absence de *coordination* qui se traduit par une couverture insuffisante des statistiques, l'absence de cohérence des données entre elles et leur manque de comparabilité, suite à l'emploi de concepts, de nomenclatures et de méthodes statistiques souvent incompatibles et par des doubles emplois, sources de gaspillages de ressources ;
- la *comptabilité nationale* fournit un cadre synthétique, cohérent et harmonisé de l'activité économique. Son importance pour l'analyse macro-économique n'est plus à démontrer. Par ailleurs, les agrégats de la comptabilité nationale jouent un rôle important dans l'établissement et le suivi des Programmes d'ajustement structurel ainsi que dans la surveillance multilatérale des politiques économiques mise en place par les organismes d'intégration régionale ;
- les besoins des opérateurs économiques, le suivi des performances des programmes d'ajustement structurel et l'exercice de la surveillance multilatérale nécessitent une *information conjoncturelle* de qualité : prix, échanges extérieurs, finances publiques, production industrielle et agricole, environnement international, monnaie et crédit, etc. ;
- la *diffusion* de l'information statistique est l'un des maillons décisifs du processus qui permet de satisfaire les besoins des utilisateurs, but ultime de la production statistique. Elle constitue le meilleur moyen de juger de l'efficacité d'un Système statistique national.

Quant aux deux derniers domaines prioritaires, ils relèvent pour une large part, dans la région considérée, des structures statistiques spécialisées des ministères, mais les INS y interviennent au moins au niveau de la coordination. Le PROSMIC n'y envisage pas d'opérations statistiques, mais promeut des programmes et apporte un appui méthodologique devant permettre aux Systèmes statistiques nationaux de réaliser les futures opérations dans de bonnes conditions, notamment du point de vue de la comparabilité internationale (cf. par exemple, les nomenclatures agricoles).

Les statistiques pour le suivi des *conditions de vie des ménages* et de la *pauvreté* couvrent un champ très vaste : consommation, logement, emploi,

revenus, éducation, santé, accès au crédit et aux infrastructures, etc. L'amélioration des conditions de vie des populations est l'objectif ultime de toute politique économique et sociale. Par ailleurs, la lutte contre la pauvreté constitue un sujet de préoccupation majeur pour les gouvernements et les partenaires au développement. Le sommet de Copenhague sur le développement social n'a-t-il pas fixé comme objectif à la communauté internationale de réduire de 50% la pauvreté dans le monde d'ici à 2015 ? Pour évaluer l'impact des stratégies et des programmes de lutte contre la pauvreté, le suivi des conditions de vie des ménages est un impératif absolu. Il convient donc de doter les Etats membres d'AFRISTAT des capacités statistiques requises.

L'importance des *statistiques agricoles* n'échappe à personne. L'agriculture est le secteur qui occupe la majeure partie des populations dans la plupart des Etats africains. Elle contribue pour une part importante au Produit intérieur brut et à la satisfaction des besoins alimentaires. Enfin, la réduction de la pauvreté passe nécessairement par le développement de l'agriculture, le secteur rural abritant la majeure partie des pauvres dans les pays en développement.

6) Relations entre le PROSMIC et les autres programmes statistiques

En tant que cadre de référence pour le développement de la statistique dans les Etats membres d'AFRISTAT, le PROSMIC a été conçu pour servir de noyau autour duquel vont s'articuler les programmes statistiques qui seront élaborés aux niveaux national, sous-régional et régional. Sa définition a pris en compte les programmes et les initiatives en cours aux niveaux sous-régional, régional et international. Il s'efforce de tirer profit de toutes les synergies possibles avec ces derniers. Les programmes statistiques nationaux qui devront être élaborés (ou qui sont en cours d'élaboration) seront certainement plus complets que le PROSMIC ; ils pourront couvrir un nombre de domaines plus important et, pour les domaines couverts par le PROSMIC, ils pourront viser des objectifs plus ambitieux. Ils devront toutefois s'articuler autour du PROSMIC et rester cohérents avec ce dernier.

Quant aux programmes statistiques futurs des Unions économiques et monétaires, ils pourront, tout en s'articulant autour du PROSMIC, être plus ciblés sur les besoins statistiques de la surveillance multilatérale et des politiques sectorielles communes et, dans certains cas, avoir un caractère plus contraignant pour les Etats membres.

Enfin, l'initiative PARIS21 trouvera dans le PROSMIC un point d'ancrage solide.

7) Un exemple de mise en place d'une stratégie statistique régionale : l'harmonisation des méthodes d'élaboration des comptes nationaux

L'enquête de 1996 sur l'état des Systèmes statistiques des Etats membres d'AFRISTAT avait mis en évidence la situation précaire de leurs comptes nationaux : pour les trois quarts de ces Etats, les comptes étaient encore basés sur le Système de Comptabilité Nationale des Nations Unies de 1968 (SCN 1968). Seuls quatre pays utilisaient la version 1993 du SCN. Il n'existait pas toujours de méthodologie écrite et les données utilisées n'étaient pas abondantes. Les comptes étaient publiés avec un grand retard et ne couvraient pas toujours les principaux tableaux recommandés par les Nations Unies.

On observait, par ailleurs, une grande instabilité des équipes de comptables nationaux, due souvent à des conditions de travail et de rémunération peu satisfaisantes, avec pour conséquence une absence de continuité dans les méthodologies et les publications.

En mai 1997, la Direction générale d'AFRISTAT a entrepris, dans le cadre d'un programme d'appui financé par la Commission européenne, des travaux d'harmonisation des méthodes d'élaboration des comptes nationaux dans les Etats membres. La méthode suivie et les résultats obtenus sont décrits succinctement ci-dessous.

Dans une *première étape*, les deux comptables nationaux en poste à AFRISTAT ont effectué des missions d'évaluation dans la quasi-totalité des Etats pour établir un bilan complet de la situation de leurs comptes : cadre conceptuel, méthodes d'estimation, sources des données, contenu et périodicité des publications. Ils ont également recensé les domaines dans lesquels les comptables nationaux avaient le plus de difficultés et où une harmonisation des méthodologies s'avérait nécessaire. Une dizaine de domaines ont été mentionnés.

La *deuxième étape* a consisté à mettre en place un groupe de travail regroupant les experts d'AFRISTAT et ceux des Etats membres pour réaliser les travaux d'harmonisation. Des représentants des Banques centrales et des organisations d'intégration économique et monétaire (UEMOA et CEMAC) ont participé à l'ensemble des travaux du groupe.

Celui-ci s'est réuni six fois entre avril 1998 et juin 1999, pour mettre au point des méthodes harmonisées d'élaboration des comptes dans le cadre du SCN 1993 ; ces méthodes ont fait l'objet d'un guide, publié au début de 2000 ; deux ateliers de formation ont été organisés.

Parallèlement, les Etats membres ont adopté une stratégie de rénovation de leurs comptes, reposant sur trois volets :

- utilisation du cadre conceptuel et méthodologique commun présenté dans le guide d'élaboration des comptes nationaux ;
- utilisation d'un outil informatique commun pour l'élaboration des comptes. Il s'agit du module ERETES, un logiciel d'élaboration des comptes, conformément au SCN 1993, mis au point conjointement par la France et par la Commission européenne ;
- amélioration progressive des statistiques de base.

A la fin de 2002, 10 Etats membres d'AFRISTAT sur 18 élaborent leurs comptes avec le module ERETES, facilitant ainsi la comparabilité des agrégats qui y figurent.

L'un des objectifs du PROSMIC dans le domaine de la comptabilité nationale est, qu'à l'horizon 2005, tous les Etats membres d'AFRISTAT utilisent le module ERETES, avec un contenu correspondant aux phases 1 à 4 proposées par la Commission de statistique des Nations Unies, dans des conditions satisfaisant au Système Général de Diffusion des Données (SGDD) du FMI.

La démarche suivie par AFRISTAT pour l'harmonisation des méthodes d'élaboration des comptes nationaux a été également appliquée au domaine des *nomenclatures* au cours de la même période (1997-2000). A partir du 1^{er} janvier 2001, un règlement pris par le Conseil des Ministres a rendu obligatoire dans les Etats membres l'utilisation des nomenclatures communes d'activités (NAEMA) et de produits (NOSEMA).

Enfin, dans le domaine des *prix*, tenant compte du succès du Projet d'harmonisation des indices des prix à la consommation de l'UEMOA qui a permis, à partir de 1998, la publication d'indices harmonisés dans chaque pays, AFRISTAT a aidé les Etats membres de la CEMAC à se doter – à leur tour – d'un outil similaire. Ce travail s'est achevé, également avec succès, en 2002.

Références bibliographiques

AFRISTAT (2000), *Projet de Programme Statistique Minimum Commun (PROSMIC)*, juin.

Commission Africaine des Statistiques Agricoles de la FAO (1999), *Rapport de la dix septième réunion, Principes Directeurs pour le Renforcement des Systèmes Nationaux de Statistiques Alimentaires et Agricoles en Afrique*, , Conakry (Guinée), juin.

Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (1990), *Plan d'action d'Addis-Abeba pour le développement des statistiques en Afrique dans les années 90*.

Conseil Economique et Social des Nations Unies, Commission Statistique (1998), *Principes Directeurs pour la bonne pratique de la coopération technique dans le domaine des statistiques*, octobre.

PARIS21 (1999), *Report on the Joint UN/OECD/World Bank/IMF Senior Expert Meeting on Statistical Capacity Building*, Paris, novembre.