

DÉFI D'UNE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES DONNÉES COMPARABLES SUR LE PLAN INTERNATIONAL

Professeur Denise Lievesley¹

1. INTRODUCTION

La statistique peut servir la société, mais si elle fait l'objet d'une manipulation politique ou autre, elle peut devenir un instrument à la disposition des puissants pour la préservation du statu quo, voire l'oppression. Les statisticiens à l'œuvre sur le plan international, qui font ordinairement partie d'organismes internationaux, supranationaux ou bilatéraux, se heurtent à diverses difficultés dans leur tentative d'agir utilement sur la vie des plus pauvres de la planète. Un des problèmes les plus épineux est le dilemme de la libre reddition de comptes et de la souveraineté nationale (pour ce qui est de la nature des données recueillies, des méthodes employées et des destinataires visés des résultats). Nous travaillons dans un contexte qui change notablement dans une situation de mondialisation et de renouvellement des modes de coopération et de partenariat à des fins de développement.

Dans le présent document, je traiterai des problèmes d'amélioration de la qualité des données transnationales. Mon but est de mieux faire connaître le rôle des statisticiens à l'œuvre sur le plan international, d'exposer certaines des contraintes qui leur sont faites, de considérer les principes qui devraient régir les activités des statisticiens en général et de jauger l'intérêt de tels principes pour les statisticiens internationaux en particulier. Je m'inspirerai à cette fin de ma récente « allocution d'honneur » à la Royal Statistical Society (présentation en juin 2001; série D JRSS, à paraître).

1.1. Rôle de la statistique internationale

Les statisticiens à l'œuvre sur le plan international exercent probablement les activités suivantes :

- ils observent l'aide au développement international et les dons de bienfaisance dans ce domaine;
- ils contrôlent l'efficacité de l'aide et jaugent le succès des divers paradigmes d'aide;
- ils réunissent et diffusent des données internationalement comparables, sont les « conservateurs » de ces fonds d'information et ont des liens de soutien et de consultation avec les utilisateurs;
- ils analysent et interprètent les données transnationales;
- ils réalisent des projets spéciaux d'ordre méthodologique ou technique et s'occupent notamment d'élaboration de concepts statistiques;
- ils élaborent et actualisent des classifications internationales, ainsi que des méthodes normalisées qui favorisent la comparabilité des données;
- ils édifient des capacités techniques et prêtent un soutien sous d'autres formes aux utilisateurs et aux producteurs de données dans les divers pays;
- ils adoptent et font connaître de bonnes pratiques en statistique, soutiennent des activités qui améliorent la qualité des données et empêchent qu'on ne « réinvente la roue »;
- ils se font les défenseurs de politiques reposant sur des données de fait.

¹ Directrice, Institut de statistique de l'UNESCO, Montréal, Canada

Parmi ces activités, une des plus essentielles consiste à favoriser la collecte de données comparables entre pays, les principaux objectifs étant dans ce cas :

- de faire acquérir aux pays une plus grande compréhension de leur propre situation en se comparant aux autres, d'où la possibilité d'apprendre les uns des autres et de mettre les bonnes pratiques en commun (les mesures transnationales aident non seulement à mettre en lumière les curieuses différences entre pays et cultures, mais aussi à dégager les aspects de sa propre nation et de sa propre culture, ce que les seules données nationales ne sauraient permettre ou pourraient difficilement faire (Jowell, 1998));
- de permettre l'agrégation des données entre pays pour ainsi offrir un tableau international de la situation, d'où la possibilité de concevoir des initiatives internationales reposant sur des constatations objectives;
- de livrer de l'information pour les comptes à rendre par les nations, ainsi que pour l'évaluation, l'élaboration et le contrôle des politiques supranationales.

Il est difficile de recueillir des données comparables, mais Jowell fait valoir que les problèmes de mesure qui se présentent ne sont pas une raison suffisante pour renoncer à toute recherche transnationale, et ce, en raison de son importance croissante du fait de la mondialisation et du passage progressif à un régime gouvernemental transnational. Il en appelle plutôt à une circonspection dans l'analyse et à une hésitation à tirer des conclusions excessives en se fondant sur des variations nationales inattendues des réponses à une même question. Il évoque un certain nombre de règles pratiques d'atténuation de certains des problèmes qui se posent en recherche comparative. Ce sont là des buts louables, mais comme statisticienne à l'UNESCO où 189 pays se rassemblent, je trouve difficile pour ma part d'envisager comment tout ce qui est proposé pourrait se réaliser (on peut citer, par exemple, « Les spécialistes des sciences sociales devraient se garder d'interpréter des données relatives à un pays qu'ils ne connaissent guère ou pas du tout [TRADUCTION] », « Les analystes de données transnationales devraient résister à la tentation de faire porter leurs comparaisons sur trop de pays à la fois [TRADUCTION] » et « Les enquêtes transnationales devraient idéalement se limiter au plus petit nombre de pays convenant aux objectifs fixés [TRADUCTION] »). En revanche, qu'on demande d'analyser les données tout en tenant compte du contexte, d'avoir accès à une pleine description des méthodes appliquées par chaque pays et de ne pas juger des grandes différences relevées entre pays quant à savoir si elles tiennent à des différences de méthodes ou à l'interprétation de la méthodologie, voilà autant de leçons très importantes que pourraient faire leurs les statisticiens internationaux. Comme Jowell (1998) le souligne, toutes les enquêtes quantitatives dépendent dans leur fiabilité d'une sorte de principe d'égalité ou d'équivalence, et on peut donc dire que les problèmes ne sont pas propres aux études transnationales.

1.1.1 Modèles de comparabilité

Il existe des modèles nettement différents de collecte de données transnationales :

- « méthode safari » (heureusement discréditée), où des chercheurs internationaux se rendent dans des pays pour y recueillir les données dont ils ont besoin, se retirent dans un pays industrialisé et procèdent là à l'analyse de l'information qu'ils ont réunie sans avoir voulu outre mesure apprécier le contexte de ces données;
- modèle de collaboration, qu'illustre le programme international des enquêtes sociales et où une équipe de recherche formée de représentants de tous les pays conçoit collectivement les grands aspects de l'étude en question;
- harmonisation préalable à la collecte de données, où on consulte des représentants des pays visés pour régler les différences de méthodes et où les travaux se font par l'intermédiaire d'un organisme statistique international ou régional (c'est le modèle qu'applique Eurostat pour le gros des données paneuropéennes);
- harmonisation après collecte, où les pays recueillent des données indépendamment les uns des autres et où l'information est réanalysée par la suite à la lumière de la recherche comparative.

Il est manifestement souhaitable de faire participer des spécialistes nationaux qui comprennent les divers ensembles de données dans leur contexte et dans la juste interprétation qu'ils commandent. Toutefois, c'est là un exercice coûteux qui n'est peut-être pas la meilleure façon d'utiliser des ressources rares.

Comme modèle intermédiaire, on peut constituer des équipes régionales où règne une collaboration étroite et essayer d'harmoniser les données après coup entre les régions. Cela peut se révéler plus efficace, parce que les pays peuvent plus facilement et plus économiquement mettre les compétences en commun, peuvent mieux comprendre la situation de chacun et sont plus susceptibles d'avoir des problèmes en commun et de trouver des solutions semblables, parce que la diversité des langues peut être moindre, que le « pays directeur » dans une région peut venir en aide aux autres et qu'une identité commune peut déjà exister. Le modèle régional présente aussi ses inconvénients en ce qu'il sera plus difficile au pays directeur dans une région de se développer et d'apprendre, et cela peut aussi vouloir dire que le tableau mondial se perdra. Si on cloisonne la planète, il peut y avoir morcellement des politiques et manque d'appréciation de l'interdépendance des nations. Ainsi, on peut faire valoir que l'équité et la durabilité dans les pays les plus pauvres ne peuvent se réaliser sans une refonte radicale de tout ce qui est consommation et dépenses dans le Nord. Ranger les pays dans des catégories homogènes est aussi de nature à enlever des possibilités d'explorer des différences de grand intérêt qui apparaissent lorsque la comparaison porte sur un groupe hétérogène (pour un exemple de comparaisons hétérogènes dans le domaine de l'éducation, voir Colclough (2001), qui a mené une étude comparative des systèmes d'enseignement primaire très différents de l'Afrique anglophone et francophone).

1.1.2 Problèmes de comparabilité

Les problèmes de collecte de données comparables tiennent aussi à ce que le besoin de données transnationales fait accepter le dénominateur commun le plus bas, qu'il est un facteur d'inertie dans le système en rendant les révisions difficiles (défi de rendre la méthodologie utile autant pour le peloton de queue que pour les pays les plus puissants), qu'il est essentiel de demeurer sensible au fardeau qu'imposent les demandes de données aux pays, que les données transnationales peuvent ne pas coller aux besoins nationaux, d'où la plus grande difficulté de mettre à contribution les utilisateurs des données nationales et d'où une déformation des programmes nationaux. Ainsi, en enseignement primaire, les données ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale sont d'une moindre valeur sur le plan national parce que les fourchettes d'âge de scolarisation primaire varient selon les pays (groupe des 5 à 11 ans dans un pays et groupe des 5 à 9 ans dans un autre, par exemple). Ainsi, des statistiques internationalement harmonisées sur l'enseignement primaire ne s'aligneront pas nécessairement sur les réalités d'un pays quelconque.

Dans son allocution de 1998 à l'occasion du congrès annuel, James Wolfensohn, président de la Banque mondiale, évoque la nécessité d'une démarche mieux intégrée de développement selon des cadres dressés par les divers pays et que ceux-ci ont fait leurs. Il fait remarquer que l'on reconnaît largement aujourd'hui que les pays sont les maîtres du programme du développement et que le programme-cadre de développement (« Comprehensive Development Framework ») est essentiellement un plan, et non pas quelque chose que doivent appliquer l'ensemble des pays en toute uniformité. À son avis, les pays pourraient en conclure qu'ils doivent déterminer leurs propres besoins de données (et choisir et suivre leurs propres indicateurs de résultats). Pour lui, ce serait là s'écarter d'une orientation centraliste. Cette « appropriation » est un important contrepoids à la domination financière du Nord.

L'analyse comparative transnationale constitue un grand instrument statistique, mais elle ne va pas sans risques, puisque, fréquemment, les politiques ou les grands commis de l'État sont renversés par les résultats relatifs de leur pays et ont tendance à blâmer le messager au lieu de s'attacher au message. L'échappatoire pour les statisticiens est d'adresser le blâme à la méthodologie. Aucune étude transnationale ne peut se révéler d'une parfaite comparabilité, et il est trop facile de trouver des raisons de ne pas prendre les données produites au sérieux. Le résultat de cette fâcheuse situation est le retrait de toute recherche transnationale des pays dont les résultats sont décevants avec, à l'occasion, des répercussions plus catastrophiques encore sur la carrière des statisticiens nationaux en cause. Par ailleurs, certains statisticiens tournent de mauvais résultats comparatifs à leur avantage en en usant comme « mot d'ordre pour une augmentation des ressources [TRADUCTION] » (Norman Bradburn, conversation privée). Bien que sensibles aux circonstances et aux soucis de leurs pairs des organismes nationaux, les statisticiens internationaux devraient militer en faveur de la transparence des données comparatives et ne devraient pas se prêter à une suppression de données jugées dérangeantes. La transparence devrait, bien sûr, être non seulement celle des données, mais aussi de l'information d'ordre méthodologique.

1.2. Classification internationale des données

La collecte de données comparables doit bien s'ancrer dans les concepts et dépend largement de l'utilisation de classifications types des grandes variables. Le travail d'un statisticien international consiste en majeure partie à élaborer et à tenir à jour de telles classifications. Sans une telle activité, la comparabilité demeure superficielle (Church, 1996). Il faut aussi dire que les consultations nécessaires à l'élaboration de classifications sont voraces en argent et en temps et que, même lorsqu'on emploie des classifications types, les différences entre pays peuvent être un effet artificiel des méthodes de collecte appliquées ou le reflet des systèmes administratifs dont elles sont un produit sans donc avoir de « réalité ».

Les activités de classification ont été de première importance non seulement à cause d'une obsession imaginaire de l'ordre chez les statisticiens, mais aussi par une stricte nécessité de cohérence de la description statistique des réalités économiques et sociales. C'est grâce à l'universalité du langage employé que les données émanant de la Suède, du Portugal, de l'Australie ou du Mexique peuvent donner une expression comparable aux mêmes phénomènes économiques et sociaux. Pour être efficace, un langage statistique doit s'élaborer systématiquement de sorte que les normes différentes qui s'appliquent soient compatibles et que des recoupements puissent se faire entre des renseignements distincts (Malaguerra, 2000).

Selon Holt (1998), il est rare que les concepts que nous essayons de mesurer relèvent d'une conception théorique bien définie. Là où manque la clarté des concepts, l'intégrité statistique peut néanmoins être favorisée par une adhésion à des normes internationales. Le seul fait que de telles normes soient convenues sur le plan international est à la fois un guide et un soutien pour les statisticiens nationaux qui produisent des statistiques dont l'interprétation peut être politiquement délicate.

Malaguerra et Holt exposent de justes vues sur l'importance de se doter de normes et de classifications internationales qui font autorité, mais il y a souvent discordance entre les attentes exprimées en la matière à l'égard des statisticiens internationaux et les ressources dont disposent nombre d'entre eux, ce qui veut souvent dire que les normes établies n'ont pas été assez étudiées et que les consultations ont été insuffisantes au départ.

2 COOPÉRATION INTERNATIONALE EN STATISTIQUE

2.1. Amélioration de la qualité des statistiques internationales et nationales

2.1.1 Définition de la qualité

La norme ISO 8402 définit la qualité comme l'ensemble des traits ou des caractéristiques d'un projet ou d'un service qui entrent en jeu dans sa capacité de satisfaire des besoins explicites ou implicites.

Une des tâches des statisticiens, qu'ils travaillent sur le plan national ou international, est d'améliorer la qualité des données recueillies. Toutefois, le terme « qualité » n'est pas facile à définir dans son application à la statistique officielle, étant formé d'un grand nombre d'éléments comme les suivants :

- validité;
- fiabilité;
- pertinence du point de vue des politiques;
- possibilités de désagrégation;
- actualité;
- ponctualité;
- cohérence entre sources;
- clarté et transparence par rapport aux limites connues;
- accessibilité et abordabilité;
- comparabilité par respect de normes internationalement convenues;

- cohérence dans l'espace et le temps;
- efficacité de l'utilisation des ressources.

Une combinaison optimale de ces éléments dépend de l'usage qui se fait des données. Les données acceptables à une fin peuvent ne pas l'être à une autre fin et, comme la plupart des données sont exploitées à un grand nombre de fins, la démarche par laquelle on détermine l'« adéquation aux fins » est extrêmement complexe et appelle de vastes consultations. Il est inévitable que les compromis permettant de doser les divers aspects de la qualité soient source de déception pour certains utilisateurs. Les statisticiens nationaux essaient de répondre aux besoins du plus grand nombre d'utilisateurs possible par une présentation souple de leurs données, mais les statisticiens internationaux éprouvent plus de difficultés dans ce domaine, parce qu'ils ne sont pas directement maîtres des sources de données et de la qualité qu'elles offrent et que leurs utilisateurs sont dispersés, plus divers dans leurs besoins et plus difficiles à consulter.

2.1.2 Réalisation de la qualité

Les statisticiens internationaux sont limités dans leur faculté d'agir sur la qualité des données qu'ils reçoivent et, comme les attentes des utilisateurs sont souvent excessivement élevées, ces contraintes doivent être honnêtement exprimées. Le réseau de soutien international n'est peut-être que cela justement, et on ne doit pas le voir comme un mouvement international qui impose la rectitude statistique (Seltzer, 1994). Quelles sont donc les possibilités qui s'offrent à nous?

- **Il faut veiller à ce que de bonnes pratiques soient adoptées dans les organismes internationaux.** Il devrait s'agir de pratiques d'ouverture au sujet des méthodes de collecte, de traitement et d'analyse, plus particulièrement dans tout ce qui est techniques d'estimation et d'imputation.
- **Il faut dresser un cadre de communication de renseignements sur la qualité des données.** On peut légitimement s'inquiéter de la fausse précision des données qui relève de ce que l'on appelle la « culture professionnelle de la précision ». Comme le relate Thomas Mayer, nous agissons comme la personne qui, priée de dire l'âge de l'Amazone, répond que ce fleuve devrait aujourd'hui avoir un million et trois ans, ayant dit il y a trois ans qu'il avait un million d'années (Mayer, 1993).
- **Il faut adopter le principe de l'absence de surprises.** Les statisticiens nationaux devraient être avertis si leurs données ont été modifiées préalablement à une publication internationale, ce qui leur donnerait la possibilité (s'il y a lieu) de faire part de leurs observations sur les changements ainsi apportés. (Il y a ceux qui font valoir que jamais les statisticiens internationaux ne devraient publier de données qui n'ont pas été approuvées par les autorités compétentes des pays. Si on exprime un tel avis, c'est pour deux raisons : d'abord, si on comble les lacunes des données, on se trouve à dissuader les pays d'investir dans des systèmes statistiques qui produisent des données complètes; ensuite, on doit dire que ce droit de veto est une des clés de ce qu'on pourrait appeler la « propriété des données ». Il reste cependant un conflit foncier entre ce droit et la nécessité d'établir de meilleures estimations si on sait que les données nationales sont fausses et plus particulièrement si on soupçonne qu'elles ont fait l'objet d'une manipulation politique).
- **Il faut échanger les données et l'information en général, ce qui comprend les métadonnées et les renseignements méthodologiques, entre organismes internationaux.** Dans le jargon de l'heure, on pourrait alors parler d'un « gouvernement international composite ». On se trouve à alléger le fardeau imposé aux pays de réponse aux demandes de données et d'éclaircissements ultérieurs et on permet la création d'ensembles de données en harmonisation transnationale où sont réduits au minimum les problèmes que posent les divergences de sources de données.
- **Il faut s'efforcer, au double niveau national et international, d'accroître la confiance de la population dans l'intégrité et l'indépendance des données.** La confiance du public est le critère primordial de qualité et d'intégrité de la statistique officielle (Garonna, 2000). Le rapport de grand poids de la Royal Statistical Society (RSS, 1990) fait fortement valoir l'idée d'un renforcement de la confiance de la population en disant que, si l'information statistique n'est pas considérée comme émanant d'une source indépendante qui fait autorité, elle perd de sa valeur comme « monnaie » du débat public et la confiance dans le débat même peut s'en trouver effritée.

- **Il faut consulter les pays au sujet de la collecte de données.** Il importe que les données que l'on sollicite des pays s'alignent sur leurs priorités nationales et aillent dans le sens de la prévision de leur évolution, tout en tenant compte des capacités nationales de réponse. (Quelque valable que puisse être ce principe, il faut en réalité beaucoup d'argent et de temps, surtout à des organismes véritablement internationaux, pour se doter de moyens efficaces de consultation et, inévitablement, la tentation de la coopération purement symbolique aura libre cours. Les statisticiens d'organismes régionaux qui sont en présence de groupes plus homogènes de pays sont plus en mesure de tenir compte des vues de leurs homologues nationaux.)
- **Il faut être tempéré dans ses demandes de données.** Il y a danger que la quantité même d'exercices de collecte de données auxquels se livrent les organismes internationaux submerge certains pays dans leur capacité de réponse. Aussi chaque nouvelle initiative doit-elle faire l'objet d'un examen attentif, et on se doit de réviser périodiquement les activités qui s'exercent déjà. (Cela peut cependant être difficile au statisticien international qui désire demeurer à l'écoute de la grande diversité de demandes raisonnables de données transnationales).
- **Il faut reconnaître les statistiques de grand intérêt.** Une façon possible de résoudre le problème que pose la grande variabilité des capacités statistiques nationales est d'établir un ordre de priorité des demandes internationales de sorte que les pays dont les ressources sont restreintes puissent se concentrer sur les collectes de données qui importent avant tout.
- **Il faut intégrer les demandes de données aux programmes d'édification de capacités statistiques correspondantes.** On devrait évaluer les capacités nationales de répondre aux demandes de données internationales et apporter une aide aux pays par des programmes de création de capacités. On devrait notamment reconnaître les centres nationaux d'excellence pour que les statisticiens puissent mettre expériences et bonnes pratiques en commun.
- **Il faut réduire au minimum les révisions dont sont l'objet les enquêtes, les classifications et les méthodes internationales.** (Cela va inévitablement à l'encontre du besoin d'obtenir des données qui collent aux besoins de l'heure, et il est d'autant plus difficile de trouver un moyen terme entre les révisions et la continuité que les pays se trouvent à des stades différents de développement statistique. Ainsi, les statisticiens d'un certain nombre de pays industrialisés font pression sur l'Institut de statistique de l'UNESCO pour qu'il révisé la Classification type internationale de l'éducation de 1997, que bien des pays sont encore en voie d'implanter chez eux.)
- **Il faut former des partenariats avec les utilisateurs comme les producteurs de statistiques dans les divers pays.** Le but est de faire naître une meilleure compréhension de l'intérêt d'une amélioration continue du travail statistique, d'examiner les façons d'assurer la qualité, surtout par l'organisation de systèmes statistiques nationaux, et d'en venir à des engagements nationaux en vue de la production de données de qualité. Ajoutons qu'on devrait aider les statisticiens nationaux à améliorer leur aptitude à servir la clientèle et à communiquer avec elle.

2.2. Création de compétences statistiques dans les pays

2.2.1 Importance d'une édification de capacités

«Le développement ne consiste pas tant à accroître l'offre de biens et de services qu'à enrichir les capacités des gens [TRADUCTION] (Sen, 1984) ». Comme le soutient cet auteur, les capacités sont d'une utilité immédiate plus que ne peuvent l'être les biens de première nécessité, car elles sont évidemment le moyen de parvenir à des fins plus humaines.

En novembre 1999 au lancement de PARIS21 (que nous décrivons plus en détail dans la suite de cet exposé), Clare Short a vanté le degré inégalé d'entente sur les objectifs de développement, mais a dit s'inquiéter de voir cette grande possibilité se perdre si on ne réussissait pas à améliorer les capacités statistiques dans les pays en développement. Dans cinq ans, on pourrait voir la communauté internationale prisonnière d'un système de coopération axé sur la production qui mesure le progrès par nos 21 indicateurs convenus d'année en année, de pays en pays. Si les statistiques dont nous avons besoin font défaut, toute la crédibilité de la stratégie 2015 s'évanouirait. Nous pourrions alors en revenir au vieux discours et à l'exercice consistant à blâmer les uns et les autres des échecs du développement et nombre des pays les

plus pauvres pourraient se trouver demain en marge de la production massive de richesse qu'apporte la mondialisation (Short, 1999).

L'édification de capacités statistiques devrait viser à aider les pays à parvenir à l'autosuffisance, tant financière qu'institutionnelle, de sorte qu'ils acquièrent la compétence pouvant leur permettre d'établir leurs propres besoins et priorités en matière de données, de recueillir les données en question, de les interpréter et de les exploiter avec efficacité, de se livrer à des recherches et à des exercices de formulation et de solution de problèmes et d'entretenir ces capacités.

L'édification de capacités ne devrait pas se limiter au personnel des instituts statistiques nationaux, mais aussi tenir compte des besoins et des circonstances des statisticiens des ministères de première ligne ou des administrations locales qui, souvent, jouent un rôle primordial dans tout ce qui est collecte des données, mais qui pourtant peuvent encore plus s'exposer à l'ingérence politique dans leur travail et, dans bien des cas, ne se voient pas comme faisant partie d'une communauté professionnelle. Apparemment, c'est une chose que l'on reconnaît, mais dans la pratique il reste que tous les efforts d'édification de capacités statistiques visent le personnel des instituts statistiques nationaux.

La formation d'une identité professionnelle des statisticiens peut représenter un aspect fort utile de l'assistance technique. On devrait s'attacher aux façons possibles d'aider les chercheurs et les analystes de politiques à consulter, utiliser et valoriser les données de leur propre pays. On devrait bien plus s'employer à renouveler et à soutenir les centres stratégiques d'excellence possible dans le monde en développement, qui ont été saignés par plus de 20 ans d'exode des cerveaux du Sud vers le Nord.

L'initiative PARIS21 (Partenariat statistique au service du développement à l'aube du XXI^e siècle), dont les auteurs sont la Banque mondiale, le FMI, l'OCDE et les Nations Unies, a été lancée à Paris à la fin de 1999. Le but est de créer des capacités statistiques comme fondement de politiques fécondes de développement en aidant à mettre en place des systèmes statistiques bien gérés et bien pourvus en ressources. On espère à plus long terme promouvoir une culture d'élaboration et de contrôle de politiques reposant sur des données objectives dans tous les pays, plus particulièrement dans les pays pauvres, en vue d'une amélioration de la transparence, de la responsabilité redditionnelle et de la qualité du gouvernement. Ces buts louables méritent aujourd'hui de se concrétiser par un programme d'action positive qui compte sur un financement approprié.

2.2.2 Modèles d'édification de capacités

Un atelier tenu aux Pays-Bas en septembre 1997 a réuni des donateurs et des bénéficiaires de l'assistance technique en statistique pour un examen des modèles d'aide les plus utiles. Il en est sorti une très intéressante proposition d'élaboration de principes directeurs de bonne pratique dans la coopération technique en statistique (les auteurs en sont Tony Williams et Ronald Luttkhuizen). Ce cadre devait par la suite être étudié et adopté par la Commission de la statistique des Nations Unies. Les lignes directrices (Nations Unies, 1998) disent qu'il revient à la fois aux bénéficiaires – plus particulièrement dans leur engagement en matière d'aide, la disponibilité d'un personnel motivé et leur capacité d'absorption – et aux donateurs de s'assurer que de pleines consultations ont lieu et qu'on comprend bien les besoins et les priorités des pays au moment de juger de l'aide qu'il convient de leur apporter.

Il n'y a pas de bon modèle unique de l'assistance technique, mais des modèles différents qui donneront de bons résultats selon les circonstances. Avec les principes directeurs que nous venons d'évoquer, les enjeux suivants importent si on veut que l'édification de capacités techniques réussisse vraiment à mettre en selle les statisticiens du monde en développement :

- L'assistance technique doit pleinement s'intégrer aux besoins infrastructurels des bénéficiaires pour qu'il y ait durabilité : les exemples abondent de programmes de formation dépendant d'un matériel, de logiciels ou d'autres moyens matériels dont ne disposaient pas les bénéficiaires.
- Les méthodes et l'infrastructure doivent convenir, mais cela ne veut pas dire qu'elles doivent être « inférieures ». L'assistance technique doit respecter les conditions du pays bénéficiaire, mais les

solutions « bon marché » peuvent se révéler coûteuses à long terme (cette constatation vaut particulièrement pour l'utilisation de logiciels « maison »).

- On devrait songer à viser non seulement les fournisseurs, mais aussi les utilisateurs de statistiques dans le programme d'aide. Nombreux sont les pays en développement où les rapports entre utilisateurs et producteurs de données sont ténus et un resserrement de ces liens aiderait à accroître la qualité et l'utilité des données et étayerait mieux l'obligation de prêter un constant soutien à l'activité de collecte de données. Dans l'aide apportée, on doit contribuer à garantir que le dialogue des politiques sera éclairé par l'information statistique.
- À long terme, l'assistance technique pourra être plus efficace si elle s'attache au système qui produit les données plutôt qu'à des sources d'information en particulier, bien qu'une focalisation de l'aide dans des domaines spécialisés représente aussi un besoin.
- La grande priorité doit être de combler les besoins nationaux en données, mais il serait peut-être aussi fort utile que les responsables du programme d'assistance aident les pays à répondre aux demandes internationales de données si cela peut se faire sans que les programmes nationaux s'en trouvent déformés.
- Il importe de veiller à la qualité, à la compétence et à la motivation des artisans du programme d'assistance technique, car les transferts de connaissances pourraient ne pas être leur grande priorité. Les bénéficiaires se plaignent entre autres que les experts-conseils qu'on leur adjoint sont souvent là pour faire eux-mêmes le travail statistique plutôt que pour former leurs homologues, qu'ils sont parfois peu aptes à former, qu'ils bloquent leurs collègues locaux dans leur cheminement de carrière, qu'ils ne sont pas suffisamment à l'écoute des conditions locales et qu'ils pensent qu'un même modèle vaut pour tous.
- On s'interroge quelquefois sur la motivation et la qualité des experts-conseils. D'après Graham Hancock (1992), les gens du troisième âge sont par trop nombreux à jouer le rôle d'experts-conseils, ce qui leur permet de faire l'appoint de leurs rentes ou d'augmenter leur revenu de retraite en prenant des postes difficiles avec les indemnités liées de séjour à l'étranger qui garnissent mieux leurs goussets dans les dernières années précédant la retraite. Il y a des gens incapables d'accéder à des postes établis dans leur propre pays qui n'en décrochent pas moins des contrats lucratifs à l'étranger auprès d'organismes internationaux.
- Il se fait trop de création de capacités sans objectifs convenus d'avance et par l'envoi d'experts dont le mandat reste vague (USAID, 1980). Il s'ensuit un manque de cadres et de systèmes d'évaluation de l'assistance technique du double point de vue du donateur et du bénéficiaire. La documentation spécialisée est truffée d'études de cas, mais il n'est pas du tout clair qu'on dispose de mécanismes pour tirer des leçons de l'expérience, et surtout de celle des autres organismes.
- Si on fait un tour d'horizon, l'assistance technique n'a pas à être apportée par le moyen privilégié d'un expert-conseil bien rémunéré qui se rend dans un pays en développement. Il y a d'autres moyens de prestation : cours et ateliers de brève durée dans des pays ou des régions, détachement de travailleurs clés des pays bénéficiaires, programmes de bourses de perfectionnement, jumelage d'aide ou mentorat professionnel (« que chacun enseigne à chacun », ainsi que l'exprime un collègue d'Afrique), manuels ou autre matériel didactique (ce qui comprend les systèmes de formation TI) et mise en place de réseaux d'entraide.

2.3. Échange de données

2.3.1 Importance de l'échange de données

On reconnaît un peu partout l'importance d'exploiter, en recherche et en analyse sociales, les riches fonds d'information non seulement des organismes officiels, mais aussi des établissements d'enseignement et des établissements commerciaux. Toutefois, les moyens d'accès aux données sont maigres dans les pays en développement. Les statisticiens internationaux doivent voir l'importance de donner accès à l'information sur support électronique (comme sur papier) et, si la loi le permet et que des mécanismes opérationnels peuvent être mis en place, aux données individuelles et aux données agrégées. Ils doivent aussi aider les statisticiens du monde en développement – utilisateurs comme producteurs – à tirer des fruits de tout ce qui est échange de données. Les avantages en question sont non seulement des gains d'efficacité par l'exploitation directe des données, mais aussi un plus grand altruisme si les ensembles de données qui

existent servent à l'éducation et à la formation ainsi qu'à la propagation du savoir. La création d'une communauté d'utilisateurs qualifiés – moyen d'accroître la qualité, la crédibilité et la visibilité des données – peut directement profiter aux fournisseurs de données. Elle allégera le fardeau de réponse qui, comme nous le mentionnons ailleurs dans le présent exposé, est une préoccupation particulière des pays en développement.

2.3.2 Promotion de l'échange de données

Nous nous devons de créer une culture où l'échange de données sera la règle. Un inévitable préalable sera l'éclosion d'un climat d'ouverture où la critique qui se fait de la collecte ou de l'analyse des données sera objective et tempérée et où celles-ci seront exploitées en toute responsabilité. Même dans les milieux savants des sciences sociales dans le monde industrialisé, il y a des poches de résistance où cette culture n'est pas acceptée, peut-être parce que les artisans de la recherche de base craignent de ne pas recevoir de crédit officiel pour les échanges de données et que d'autres spécialistes pourraient produire plus tôt ou mieux qu'eux des publications issues de recherches secondaires. On se doit d'examiner le régime institutionnel de rétribution de la recherche pour constater et lever les obstacles à l'échange de données. Il est malheureux qu'on incite les pays en développement à passer d'un système de collégialité dans l'enseignement supérieur à un système plus concurrentiel sans pleinement en comprendre certains des inconvénients, problème qui pourrait tout particulièrement se poser dans les pays dont les ressources sont restreintes.

Pour combattre les effets de la concurrence, les bailleurs de fonds de la recherche socio-économique et les organismes professionnels des pays industrialisés se sont dotés de politiques en matière de données. Ainsi, certains exigent des bénéficiaires et de ceux qui publient des données qu'ils mettent dans le domaine public cette information et la documentation qui l'accompagne. Cela permet un contrôle plus attentif de la recherche par les pairs et favorise aussi une exploitation secondaire des données. Dans l'avenir, un échange plus large de données serait aussi de nature à faciliter la méta-analyse; les disciplines sociales et économiques ont été lentes à se mettre à l'heure des études-bilans comme celles qui se font dans les disciplines cliniques. Il reste que la principale raison d'élaborer des politiques des données doit être une double volonté de veiller à promouvoir la *reproduction délibérée* de données par opposition à une *reproduction aveugle*, ainsi que de mettre en valeur les investissements consentis dans le domaine des données. Ce mouvement tient en partie aux pressions qui s'exercent sur les budgets de recherche, d'où le devoir de faire un usage plus efficace des données qui existent.

Il est primordial de communiquer et d'expliquer les droits des fournisseurs de données et de veiller à ce qu'ils soient convenablement reconnus, mais aussi de faire valoir, dans les divers milieux politiques et institutionnels, l'utilité d'un accès à peu de frais ou à titre gracieux pour que les données soient mises au service de la recherche scientifique et de l'enseignement, puisqu'il y va de l'intérêt général que les données soient utilisées de cette manière.

L'argument selon lequel les ressources d'information destinées aux chercheurs en sciences sociales sont analogues au gros appareillage coûteux destiné aux spécialistes des sciences physiques a été retenu par l'Union européenne dans son cinquième programme-cadre de financement. Si on convient de plus en plus de la valeur des données, il y a encore bien des régions du globe où on n'a tout simplement pas de données disponibles pour la recherche, l'infrastructure étant indigente et les compétences restreintes en traitement des données et les liens étant aussi ténus entre les milieux gouvernementaux et les milieux universitaires ou savants. Ce doit être un sujet d'inquiétude, puisque l'effet en est un fossé qui se creuse entre les pays industrialisés et les pays plus pauvres pour ce qui est des compétences en analyse, d'où une aggravation des inégalités.

La création de capacités locales est un bon moyen de dissuasion de l'exode des cerveaux. Dans le rapport de 1996 de l'UNESCO au Sommet mondial pour le développement social, on dit qu'il est essentiel non seulement d'enrichir les capacités nationales et régionales dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la formation scientifique et technologique, mais aussi de promouvoir la recherche scientifique tant fondamentale qu'appliquée et la diffusion de ses résultats. De même, l'acquisition par les pays de compétences en analyse qui complètent celles des organismes internationaux est essentielle à la

collaboration; l'accès à l'information en est un préalable. Que les pays soient capables d'attirer et de garder des professionnels de haut niveau est primordial. En tant que communauté internationale de statisticiens, nous devons examiner et essayer de réduire les obstacles que doivent affronter les pays dans la constitution et le maintien d'un corps de spécialistes de la statistique.

2.3.3 Facilitation de l'accès aux données

On doit aider les gens à rendre plus accessibles les technologies de l'information et des communications et à garantir que les chercheurs des pays visés feront plus ample usage des données qu'ont pu produire les très précieuses ressources nationales. L'absence de moyens et de compétences de conservation signifie qu'un filet de données de grande utilité se perd souvent et l'absence de systèmes acceptés pour la participation des milieux savants, que même les quelques données qui existent ne sont pas exploitées. Le gros des pays du monde en développement ne se sont pas encore pénétrés de la leçon que les données électroniques n'ont rien d'une ressource finie et épuisable et que leur utilisation en augmente la valeur au lieu de la diminuer.

L'accès aux données doit aussi être un accès aux données brutes des nombreux projets de développement à financement extérieur. Le savoir et l'information sont, à bien des égards, la vie même du mouvement de développement (Sack, 1999). Il y a trop de connaissances liées aux projets de développement que les organismes internationaux ont gardées par-devers soi sans que les pays mêmes y trouvent véritablement accès. Par manque de participation des spécialistes nationaux, on oublie souvent la spécificité de contexte du développement et les données sont mal interprétées.

On doit saluer les efforts que font les archivistes de données pour transférer leur « savoir-faire » et leur technologie aux pays plus pauvres, mais le tout doit être mieux coordonné et mieux financé. Peter Hooimeijer (2000) soutient que la révolution numérique a transformé la réalité sociale par le recours à de nouvelles technologies de l'information qui, à leur tour, favorisent l'évolution culturelle et économique. Une des transformations fondamentales est l'adoption de formes souples d'auto-organisation et de gouvernement à paliers multiples. À son avis, il s'ensuit un nouveau défi pour les spécialistes des sciences sociales qui doivent élargir et approfondir les connaissances de telles entités. Nous devons à cette fin *porter l'infrastructure* des sciences sociales au niveau *international*. Les artisans des sciences sociales sont appelés à collaborer dans un cadre international. Le besoin de concepts d'une valeur plus universelle commande que la recherche se reproduise dans les divers contextes nationaux, car les contextes sont importants.

2.3.4 Entraves à l'échange de ressources

Hooimeijer passe en revue un certain nombre d'entraves d'ordre culturel, juridique, organisationnel et financier aux échanges de ressources. Il signale que l'interaction de ces obstacles varie amplement selon les pays, mais il ne se prononce pas en faveur de solutions internationales, faisant plutôt valoir que les pays doivent individuellement établir des pratiques propres en la matière. Il faut cependant être prêt à faire œuvre prescriptive dans certains domaines. Hooimeijer maintient, par exemple, que, pour réduire les entraves financières à l'accès aux données, on devrait considérer comme un coût irrécupérable les dépenses de collecte de données.

3 DILEMMES ET PRINCIPES

3.1. Souveraineté nationale et comptes à rendre par les pays

3.1.1 Surveillance de l'aide

Nous devons tenir compte de la tension qui se crée entre le souci de respecter la souveraineté nationale et l'importance de ménager un accès à des données nationales se caractérisant par leur intégrité statistique. Il faut dire en particulier que les données tiennent une place essentielle dans le régime de reddition de comptes au sujet de l'utilisation de l'aide au développement international. Les considérations d'ordre politique (formation ou maintien d'alliances, soutien de blocs politiques ou de sphères d'influence,

mobilisation des votes dans les organismes internationaux) le cèdent peu à peu à des enjeux de développement comme ceux du bon gouvernement, de la lutte aux inégalités de la société, du développement social et de la promotion des droits du citoyen. Les craintes que l'aide ne renforce en fait des gouvernants inefficaces, corrompus et élitistes qui suppriment les droits de l'homme dans leur propre population ont fait mettre l'accent sur l'aide comme levier de progrès, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme.

On s'est servi de la conditionnalité non seulement pour relever le rendement économique, mais aussi pour promouvoir les libertés civiles (Elkan, 1995). Ces nouvelles visées confèrent des responsabilités au statisticien international, car il faut des données d'intégrité statistique pour que les donateurs puissent juger si l'aide qu'ils apportent sert fructueusement à ces fins. Il peut s'ensuivre un conflit entre la souveraineté nationale et les comptes à rendre à l'extérieur, situation que peut aggraver la constatation qu'il y va de l'intérêt à court terme d'un pays de manipuler les données pour obtenir plus d'aide. Il est essentiel que les informations sur l'utilisation de l'aide internationale soient confiées aux pays plus riches qui ont à combattre la « fatigue de l'aide ». Le but devrait être la transparence des relations.

Comme le disent Rodwin et Schon (1994), on remet en question les certitudes d'hier au sujet de la « façon de développer », car on ne semble pas avoir obtenu les résultats escomptés. Le vide théorique et conceptuel qu'ils constatent appelle au plus haut point des compétences statistiques pour que des données utiles soient recueillies et bien analysées et qu'on puisse ainsi dégager des stratégies fécondes pour l'avenir. Rodwin et Schon proposent une culture de modestie où tous s'efforceront ensemble d'améliorer la qualité de vie pour les populations les plus pauvres du globe. Cassen et coll. (1994) se demandent si, dans une large mesure, l'aide apportée a jamais fait l'objet d'une évaluation. Ils discutent des difficultés statistiques inhérentes à une nette distinction des effets des activités d'aide et du milieu de politiques et de circonstances où elles s'exercent. Ils s'attaquent en outre à d'épineuses questions conceptuelles et statistiques : définition du succès, appréciation de la capacité d'absorption des pays, examen des éléments de désincitation de l'aide, mesure du caractère consommable ou durable de cette même aide, etc.

3.1.2 Incidence de la législation

Les progrès de la législation transnationale ont fait naître des différends internationaux au sujet du droit que peuvent avoir les organismes d'établir des méthodes appropriées de collecte de données et des politiques de publication. La nature des rapports des organismes nationaux et internationaux (ou supranationaux) change dans ce nouveau contexte. Christopherson (1998) se demande si, compte tenu du besoin de juger du respect des critères de Maastricht², la publication et l'évaluation des données correspondantes devraient incomber aux organismes statistiques nationaux, aux ministres des Finances ou à Eurostat. Il pose les questions suivantes : les organismes statistiques nationaux devraient-ils relever directement d'Eurostat ou des ministres des Finances? Eurostat devrait-il être autorisé à diffuser tous les chiffres et les résultats agrégés avant la DGII à la Commission européenne et avant le commissaire responsable? Il n'y a pas de nettes réponses à ces questions, mais l'absence de règles du jeu qui soient claires serait catastrophique. Holt aborde la même question et met en évidence le recours à un groupe d'arbitres qui seraient des spécialistes des organismes statistiques des États membres et des banques centrales et qui rendraient leurs décisions publiques. On chercherait ainsi à s'assurer que les jugements statistiques priment les résultats politiques. Holt mentionne que l'éventuel refus d'une décision du groupe par la Commission est encore un facteur inconnu.

² Le traité de Maastricht de 1992 (Office des publications de l'Union Européenne) dit : « L'inflation est calculée au moyen de l'indice des prix à la consommation sur une base comparable, compte tenu des différences dans les définitions nationales. » Il énonce aussi ce qui suit : « Le critère de stabilité des prix... signifie qu'un État membre a un degré de stabilité des prix durable et un taux d'inflation moyen, observé au cours d'une période d'un an avant l'examen, qui ne dépasse pas plus de 1,5 % celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. »

3.1.3 Incidence de la mondialisation

La mondialisation vient changer la façon dont nous vivons et travaillons les uns avec les autres et donne lieu à une montée de l'interdépendance. C'est un phénomène universel, mais ses conséquences ne sont pas les mêmes dans tous les pays. Si on la voit comme porteuse de valeurs, de cultures et de modes de vie, on peut considérer la mondialisation comme une autre forme de colonialisme présentant des risques de perte de traditions et de particularités nationales.

Les effets de la mondialisation (pollution, activités des sociétés multinationales, accroissement de la mobilité, exploitation des technologies de l'information et des communications pour l'apprentissage à distance, etc.) font qu'on se demande si les frontières nationales sont toujours d'intérêt pour bien des phénomènes qu'étudie le statisticien international. De même, il ne convient plus de considérer à un niveau purement national des questions fondamentales comme celle des droits de l'homme.

Peut-être la meilleure façon de relever le défi que présente la mondialisation aux organismes statistiques est-elle de faire ce que font les entreprises, c'est-à-dire former toutes sortes d'alliances à l'échelle mondiale et répartir à nouveau les tâches entre les partenaires pour diminuer les coûts et augmenter la productivité. Nous devrions faire de même et réfléchir bien plus sérieusement à la création d'un réseau international d'ISN, de banques centrales nationales et d'organismes statistiques internationaux qui recueillent les données où il convient le mieux de le faire, échangent les données entre eux (avec des garanties de sauvegarde de leur confidentialité!) et se spécialisent peut-être en fonction des conditions et des compétences locales (Keuning, 2000).

Est-ce la bonne chose? La mise en commun de données de collecte nationale est-elle la bonne stratégie ou faut-il repenser radicalement le système statistique international afin de dégager un tableau plus complet de la situation dans le monde? Insistons-nous trop sur le palier national?

3.2. Principes fondamentaux de la statistique officielle

3.2.1 Contexte

La statistique officielle est essentielle à l'obtention d'un tableau transparent des sociétés et de leur évolution dans le monde. Elle sert également de base à une application féconde et appropriée des décisions politiques et à une surveillance de leurs effets. Convenant de l'importance d'établir des instituts statistiques nationaux capables de fournir des données d'intégrité statistique, la Conférence des statisticiens européens a adopté en 1992 les Principes fondamentaux de la statistique officielle (Nations Unies, 1992). On avait conçu ces principes comme devant faciliter la création d'instituts statistiques nationaux qui, dans le nouveau contexte d'une Europe orientale et centrale postcommuniste, étaient appelés à soutenir le passage à des régimes plus démocratiques.

Les Principes fondamentaux ont servi à susciter une compréhension commune de l'importance de l'intégrité statistique et ils ont mieux conscientisé les gens, resserrant de ce fait les liens internationaux. Il n'y a pas que les pays en transition, puisque d'autres nations ont été amenées à jeter un regard neuf sur leur propre cadre statistique et à ainsi vérifier s'il était à la hauteur des principes énoncés (Holt, 1998).

Les Principes fondamentaux ont l'Europe pour terre d'origine, mais ils se sont aussi révélés utiles dans d'autres régions du globe, ainsi qu'en témoigne leur adoption par la Commission de la statistique des Nations Unies en 1994. Comme l'explique Seltzer (1994), l'énoncé des principes fondamentaux, les manuels et guides des Nations Unies et autres documents semblables étaient conçus pour aider les statisticiens, les politiques et le public dans les divers pays à édifier un système statistique utile, impartial et fiable. Bien que des statisticiens nationaux puissent eux-mêmes invoquer les Principes fondamentaux ou un guide des Nations Unies pour écarter des menaces nationales qui pèsent sur l'intégrité du système statistique de leur pays, ces mêmes statisticiens pourraient fort bien se mettre sur la défensive s'ils voyaient qu'ils sont l'objet d'une sorte d'enquête internationale. Toutefois, Toczynski (1998) soutient que les Principes fondamentaux sont assez clairs pour tout le monde, mais que les statisticiens seraient mieux

placés s'ils jouissaient d'un appui international plus ferme et plus net. Il fait valoir que l'essence de la transformation de la *statistique officielle en Pologne* réside dans la concrétisation de la profession de statisticien, la déontologie et l'intégration de ce groupe professionnel. La question est de savoir comment délaissier l'attitude « avoir un emploi en statistique » pour adopter l'attitude « être statisticien ».

Tout comme les sociétés statistiques nationales et internationales, les organismes internationaux jouent un grand rôle dans la promotion de l'adhésion aux Principes fondamentaux et dans la création d'une tribune de soutien où les statisticiens nationaux puissent échanger sur leurs problèmes et leurs solutions. Il est primordial en particulier de susciter un environnement où les statisticiens puissent discuter des tensions entre certains des principes énoncés. Ainsi, Carson attire l'attention sur le critère de l'utilité pratique du premier principe que l'on pourrait considérer comme allant à l'encontre du critère de comparabilité internationale du neuvième (Carson, 1998). Comme à ce jour les Principes fondamentaux ne sont généralement connus que des statisticiens des instituts statistiques nationaux, il y a lieu d'en étendre l'influence aux statisticiens des ministères de première ligne qui, dans leur travail, sont souvent plus exposés aux pressions politiques. Cela s'accorde avec le huitième principe qui préconise une coordination des travaux des organismes statistiques par souci d'uniformité et d'efficacité.

On a élaboré les Principes fondamentaux pour qu'ils soient généralement applicables aux instituts statistiques nationaux, et il est peut-être inévitable donc qu'ils ne soient pas très exigeants. Comme le déclare Christopherson (1998), les principes onusiens sont déjà bien, mais cela ne peut suffire. Cet auteur propose de mettre en place un mécanisme de sauvegarde de l'intégrité, de l'indépendance et de la fiabilité des services statistiques dans un contexte où le travail qui se fait revêt inéluctablement un aspect politique. Il examine les façons de sanctionner l'indépendance de la gestion des services statistiques par une loi de la statistique, ainsi que d'assurer la protection de l'appareil statistique comme pour le système judiciaire – par une reddition directe de comptes de son responsable au parlement –, y compris dans son indépendance financière. Il préconise en outre la constitution d'un conseil scientifique ayant toute latitude de rendre publiques ses vues. Dans ses observations, il se fait l'écho des propositions du rapport de 1990 « Official statistics; counting with confidence » de la Royal Statistical Society (RSS).

3.2.2 Intérêt des Principes fondamentaux pour les statistiques internationales

Dans quelle mesure les Principes fondamentaux concernent-ils le travail des organismes statistiques internationaux? Cette question intéressante et importante est abordée dans Brünger et Longva (1998), bien que ces auteurs aient tendance à surestimer l'indépendance des instituts statistiques nationaux. Leur affirmation que la production et la diffusion nationales ont pour cadre général le principe de l'indépendance professionnelle des statisticiens officiels – ce qui garantit que tous les choix qui se font dans ce domaine reposent strictement sur des considérations scientifiques et non partisans – relève plus des vœux que des réalités dans bien des pays. On ne se trouve pas à tenir compte des ingérences dans les travaux statistiques de bien des organismes nationaux.

Brünger et Longva font valoir que les statistiques internationales ont acquis une importance égale sinon supérieure dans certains secteurs à celle des produits nationaux. Ils font observer que, dans des secteurs comme celui des parités de pouvoir d'achat, il devient impossible de dégager des chiffres nationaux sans d'abord intégrer les données d'autres pays. Ayant ainsi dépeint l'importance croissante des données internationales, ils expriment le regret que, au sein des organismes internationaux, les statistiques soient encore considérées comme un instrument au service de l'accomplissement des autres tâches de l'organisme, et non comme une activité à finalités et à usages multiples en soi comme pour les statistiques nationales dans une société moderne. Ils mettent en évidence les lacunes qu'accusent des aspects importants comme ceux de l'accès impartial, de l'indépendance professionnelle dans tout ce qui est choix de méthodes et de concepts, de la description intégrale des sources, des méthodes et des règles de décision. Ils soutiennent qu'on ne s'est pas attaché à tout ce qui sépare le palier national des cadres « immuables » des organismes internationaux.

Leur critique de ces organismes est sûrement justifiée, quoiqu'ils fassent fi de l'évolution qui s'est opérée. L'UNESCO offre un exemple de tentative d'amélioration de l'intégrité et de la pertinence – sur le plan des politiques – des statistiques que produisent les organismes internationaux : l'Institut de statistique de

l'UNESCO (ISU) a vu le jour comme institut fonctionnellement autonome dont le mandat est sanctionné par des statuts qui précisent que cet organisme est là pour servir une grande diversité de clients à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UNESCO, que sa politique et son programme sont contrôlés par un comité d'experts formé de six représentants élus des États membres et de six autres désignés par le directeur général pour leur compétence (le directeur de l'ISU est nommé sur recommandation d'un comité indépendant à la suite d'un concours public).

Ces changements ont été provoqués par un rapport sur les activités de l'ancienne Division de statistique qui critiquait fort le rôle de l'UNESCO dans la collecte et la diffusion de statistiques sur l'éducation (Guthrie et Hansen, 1995). Ce rapport fait état de dix années de compressions et évoque les restrictions de ressources qui ont miné la Division de statistique dans sa capacité même d'accomplir sa mission. Il constate le besoin d'affranchir la Division de statistique de pratiques bureaucratiques débilantes. Il convient de l'importance d'investir dans les ressources humaines et recommande que l'UNESCO trouve des façons de mieux attirer des statisticiens professionnels. Comme le fait observer Snorrason (1998), la liberté professionnelle peut n'être que symbolique si on ne peut compter sur des crédits budgétaires suffisants et d'autres sources convenables de financement au moment d'exercer sa liberté et ses fonctions. Le rapport sur l'UNESCO traite assez longuement des principes et des pratiques d'un organisme statistique, s'inspirant largement à cette fin du rapport de 1992 de Martin et Straf au National Research Council (Martin, Straf et Citro, 2001; mise à jour récente). C'est là un excellent guide qui énonce les principes de l'efficacité d'un organisme statistique et où il est question de la pertinence sur le plan des politiques, de la crédibilité pour les utilisateurs de statistiques et de la confiance parmi les fournisseurs de données.

Nombre de critiques formulées par Brünger et Longva sont justifiées, notamment les suivantes :

- dans certains organismes internationaux, on dispose de plus de données qu'on n'en publie;
- l'accès de la population et des utilisateurs privilégiés aux données n'est souvent pas simultané;
- les organismes internationaux ne sont pas adroits à présenter leurs demandes de données de manière à alléger le plus possible le fardeau imposé aux pays;
- la spécification et l'accès des métadonnées laissent beaucoup à désirer;
- le système statistique international est plutôt lent à réagir aux besoins dans le domaine des politiques;
- on ne tente pas systématiquement de constater ce que veulent les utilisateurs;
- la connaissance des Principes fondamentaux n'est pas répandue;
- les règles qui président au travail sont rarement explicitées.

Ces auteurs signalent en particulier un des problèmes les plus fondamentaux qui se posent, à savoir que l'absence de spécificité institutionnelle des statistiques dans la plupart des organismes internationaux fait que le travail statistique s'enchevêtre avec le travail qui se fait sur le plan des politiques. Pour ajouter aux points que font valoir Brünger et Longva, on doit dire que ce manque de spécificité est fréquemment source de confusion au moment de déterminer qui a l'autorité de recueillir des données statistiques, si bien que, même lorsque les statisticiens agissent en toute responsabilité, d'autres dans l'organisme peuvent faire des collectes de données en double, se lancer dans des enquêtes statistiques mal étudiées ou aggraver les problèmes de fardeau de réponse. Dans le contexte national, il y a une nette distinction à établir entre ce que produit le statisticien et le « discours » politique. Dans le domaine international, ces deux formes de communication se confondent souvent et les chefs d'organismes internationaux y vont de déclarations où ils citent des statistiques dont la qualité n'a pas été contrôlée.

Brünger et Longva indiquent des mesures pratiques devant permettre d'améliorer la façon dont les statisticiens internationaux s'acquittent de leurs responsabilités. Ils proposent de nettement séparer le travail statistique des autres travaux et de codifier les procédures. À leur avis, les instituts statistiques nationaux devraient s'associer davantage aux travaux de production et de diffusion des organismes internationaux à l'avantage de tous et par-delà même la transmission des données nationales d'apport, d'où l'impression que ces mêmes instituts nationaux pourraient devenir des rediffuseurs de données internationales en en prenant donc la responsabilité davantage. On peut apprécier les arguments de ces auteurs, mais leurs propositions valent sans doute seulement pour les organismes statistiques nationaux les plus solides.

Brügger et Longva ne semblent pas se rendre compte que les statisticiens internationaux disposent effectivement d'une tribune – le *Sous-comité des activités statistiques du Comité administratif de coordination (CAC) des Nations Unies* – où ils peuvent parler des problèmes communs dans leurs travaux et partager les solutions possibles. Ces quelques dernières années, le programme de cet organe a notamment visé les échanges de données entre organismes, les conditions de publication des données reçues des pays, les difficultés créées par la diffusion d'ensembles différents de données internationales sur la population, les politiques d'édition, les citations de données et le contrôle de la qualité des travaux des organismes internationaux. Il remet un rapport annuel à la Commission de la statistique des Nations Unies en vue de faciliter la communication avec les directeurs des organismes statistiques nationaux.

3.3. Éthique et codes de pratique

3.3.1 Nécessité de cadres éthiques

Les Principes fondamentaux portent surtout sur les systèmes et les méthodes statistiques, alors que, en notre qualité de statisticiens internationaux, nous devons également nous intéresser aux questions éthiques liées à ce que nous choisissons de mesurer. Les statisticiens internationaux doivent faire face aux *questions éthiques* découlant du concept de développement. Ainsi, il faut s'entendre sur la façon de définir la « société juste » et les « besoins fondamentaux ». Les prétentions du statisticien à la neutralité sont trompeuses : on peut avoir une vue personnelle de ce qui est le mieux, mais s'en tenir à une évaluation professionnelle impartiale. L'éthique appliquée par laquelle les statisticiens constatent les enjeux d'ordre éthique, clarifient les hypothèses et appliquent les principes éthiques a un grand rôle à jouer dans les statistiques du développement.

Nous ne pouvons supposer que la statistique servira toujours à des fins salutaires sinon anodines. Tous, nous avons le devoir, indépendamment de la profession que nous avons choisie et comme membres de la race humaine, d'exploiter nos compétences et les possibilités qui s'offrent pour promouvoir la justice et les droits de l'homme. Un grand nombre de statisticiens internationaux s'occupent d'observer les violations de tels droits. N'y a-t-il pas là une responsabilité qui va au-delà d'une simple publication de données statistiques? Peut-être doit-on tout autant appliquer aux statisticiens l'affirmation faite dans un guide récent de la BMA (BMA, 2001) que les médecins ne peuvent se contenter de faire des constats d'abus, mais doivent aussi s'y attaquer. C'est une question qui a prédominé à la conférence de Montreux de l'Association internationale pour la statistique officielle sur la statistique, le développement et les droits de l'homme en septembre 2000 (<http://www.iaos2000.admin.ch>).

Fellegi et Brackstone (1999) font valoir que la transparence des méthodes et des activités constitue un préalable pour qui veut cultiver la confiance dans la statistique. Ils avancent qu'un organisme statistique qui mesure son propre rendement avec pondération et ouverture ne peut par là que mieux asseoir sa réputation d'objectivité et d'impartialité, même lorsque certaines mesures de ce rendement ne lui sont pas aussi favorables qu'il le souhaiterait.

Il y a aussi la question plus large mais liée de savoir si les statisticiens prennent sur eux de convenir des limites de l'information quantitative. En tant que statisticiens, ne mettons-nous pas trop l'accent sur le quantitatif? On pourrait créer des sources de données plus riches si les statisticiens devaient admettre d'emblée que l'information quantitative ne livre qu'un tableau partiel de la situation et collaborer avec les spécialistes des sciences sociales pour que des recherches qualitatives approfondies s'ajoutent à ce cadre quantitatif. Les statisticiens internationaux devraient généralement être plus disposés à discuter des forces et des faiblesses de leurs études. Une des critiques qu'on nous adresse est que nous simplifions trop et hésitons à nous attaquer aux complexités du monde réel (et chaotique) :

Le réductionnisme ramène le complexe et le varié au simple et à l'uniforme. La méthode est de s'attacher aux parties plutôt qu'au tout. Pourtant, nombreux sont les professionnels qui semblent irrésistiblement enclins à simplifier ce qui est complexe et à uniformiser ce qui est varié. Le statut, l'avancement et le pouvoir viennent moins d'un contact direct avec la complexité déroutante des gens, des familles, des collectivités, des subsistances et des systèmes agricoles que d'un isolement qui permet de faire sans danger

des analyses statistiques sophistiquées. Ce sont ces constructions réductrices, contrôlées, dépouillées et quantifiées qui deviennent une réalité pour le professionnel isolé, et non pas le vrai monde extérieur. On en vient à définir la privation et la pauvreté non pas par les besoins divers et changeants des pauvres, mais par les besoins uniformisés et statiques des professionnels (Chambers, 1997).

3.3.2 Dimension personnelle

Ce qui précède concernait largement l'éthique institutionnelle, mais il y a, bien sûr, une dimension personnelle d'un intérêt capital pour qui examine les devoirs éthiques. Le défi pour ceux qui dirigent des statisticiens au sein d'organismes internationaux doit être d'entretenir le sentiment de la mission à accomplir chez leurs subordonnés, la conviction qu'ils peuvent « faire toute la différence », tout en veillant à tempérer ces vues par une dose de réalisme. Dans son bilan complet de la valeur des codes d'éthique en statistique, Jowell (1986) qualifie l'idéalisme de « zèle statistique », mais met en garde contre une vue idéalisante de la recherche comme instrument de changement social, ce qui risque d'engendrer bien des décisions éthiques des plus douteuses. Son exposé demeure le plus stimulant des traitements de la question de l'éthique en statistique et, bien qu'il soit de peu d'intérêt pour certains statisticiens dans quelques-unes de ses parties, il intéressera grandement tous les intervenants, quel qu'en soit le milieu. Ce devrait être là une lecture imposée pour tous les statisticiens à l'œuvre sur le plan international, non seulement parce qu'il met en évidence les tensions, voire les conflits fonciers entre les différents objectifs, mais aussi parce qu'il sensibilise les statisticiens aux enjeux, éclaire le débat, appelle à un examen des dilemmes d'ordre éthique et favorise l'ouverture quant aux décisions qui se prennent.

Dans un cadre multiculturel, il importe encore plus de rendre explicites ses motifs et ses valeurs propres. La transparence des intérêts devrait être un but important, jointe à une bonne mesure de respect des valeurs et des idées de ses homologues. On ne peut y parvenir rapidement, car la confiance et la compréhension mutuelles sont lentes à se développer, bien que représentant un grand investissement pour toute future collaboration.

Dans le même ordre d'idées, Jowell insiste très largement sur le caractère *éducatif* des codes de déontologie, les décisions éthiques individuelles devant être éclairées par l'expérience professionnelle, et non pas régies par l'autorité de la profession. Il précise que les arguments opposés aux codes à caractère *réglementaire* sont écrasants, surtout à cause des différences culturelles et politiques entre les pays, mais aussi parce qu'il y a un grand écart entre ce qui se fait dans la pratique et ce qui est convenu. Un code réglementaire international ne pourrait être accepté de tous que s'il s'accompagne de toutes sortes de réserves qui en dilueraient les exigences et en détruiraient l'utilité. Jowell fait en outre valoir qu'on aurait encore plus de mal à discerner l'utilité d'un code international d'*aspiration*, même si on devait produire un effet momentané d'inspiration. Les critiques des Principes fondamentaux de la statistique officielle pourraient dire que c'est précisément là ce qui s'est passé avec ce code. Il est sûr en tout cas que les tentatives de le rendre plus prescriptif sont demeurées infructueuses.

4 CONCLUSION

Les statisticiens internationaux travaillent dans des contextes qui subissent une évolution marquée à cause des progrès de la mondialisation et de l'évolution des modes de coopération et de partenariat au service du développement. Dans leur adaptation à ces changements, ils devraient plus franchement s'ouvrir des dilemmes qu'ils affrontent, de sorte que la communauté statistique puisse les aider à se mettre au service des pauvres. Il faut soumettre à une révision radicale les cadres éthiques et les codes de pratique et de conduite pour qu'ils offrent les meilleures orientations dont ont si grand besoin les statisticiens internationaux et pour que s'accroisse la qualité des données qui sont recueillies.

BIBLIOGRAPHIE

British Medical Association (2001) The medical profession and human rights, handbook for a changing agenda, BMA

- Brünger H. et Longva S. (1998) International principles governing official statistics at the national level; are they relevant for the statistical work of international organisations as well?, *Statistical Journal of the United Nations ECE* **15**
- Carson C. (1998) Fostering the fundamental principles of official statistics, *Statistical Journal of the United Nations ECE* **15**
- Cassen R. et coll. (1994) *Does aid work?*, Oxford University Press
- Chambers R. (1997) *Whose reality counts?*, Intermediate Technology Publications
- Church J. (1996) World summit for social development; implications for indicators, *Statistical Journal of the United Nations ECE*, **13**
- Christopherson H. (1998) The implications for statistics of administrative use and needs, *Statistical Journal of the United Nations ECE* **15**
- Colclough C. (2001) Causes of enrolment outcomes; costs versus commitment, article présenté à l'UNESCO Institute for Statistics seminar, mars 2001
- Elkan W. (1995) *Introduction to development economics*, Prentice Hall, Hertfordshire
- European Communities (1999) Quality work and quality assurance within statistics, Proceedings of Directors General of National Statistics (DGINS) conference for 1998, Union Européenne.
- Fellegi I.P. et Brackstone G. (1999) Monitoring the performance of a national statistical institute, *Statistical Journal of the United Nations ECE*, 16.
- Garonna P. (2000) Integrity, the Quintessence of Quality, Official Statistics in the 20th Century: Landmarks and Challenges, Proceedings of the 85th Directors General of National Statistics (DGINS) conference, Union Européenne.
- Guthrie J.W. et Hansen J.S. eds (1995) *Worldwide education statistics, enhancing UNESCO's role*, National Academy Press, Washington DC
- Hancock G. (1992) *Lords of poverty*, Mandarin Books
- Holt D. (1998) The fundamental principles and the impact of using statistics, *Statistical Journal of the United Nations ECE* **15**
- Hooimeijer P. (2000) Sharing resources and improving interactions, Proceedings of the conference on the Global Research Village III NIWI Amsterdam
- Jowell R. (1986) The codification of statistical ethics, *Journal of Official Statistics*, Vol 2, No 3, Statistics Sweden
- Jowell R. (1998) How comparative is comparative research? *American Behavioural Scientist* Volume 42, No 2 octobre 1998
- Keuning S. (2000) Some thoughts on the impact of globalisation on statistics, Official Statistics in the 20th Century: Landmarks and Challenges, Proceedings of the 85th Directors General of National Statistics (DGINS) conference, Union Européenne.

- Malaguerra C. (2000) A perspective in time, Official Statistics in the 20th Century: Landmarks and Challenges, Proceedings of the 85th Directors General of National Statistics (DGINS) conference, Union Européenne.
- Martin M., Straf M. et Citro C. eds (2001) Principles and practices for a federal statistical agency, Committee on National Statistics, National Academy Press, Washington DC
- Mayer T. (1993) Truth versus precision, Edward Elgar
- Rodwin L. et Schon D.A. (1994) Rethinking the development experience, The Brookings Institute, Washington DC
- RSS (1990) Official Statistics: Counting with Confidence, Report of an RSS working party on Official Statistics, RSS, London
- Sack R. (1999) Introduction and chapter on Making partnership work in Partnerships for capacity building and quality improvements in education, ADEA (Association for the development of education in Africa), Paris
- Seltzer W. (1994) Politics and statistics: independence, dependence or interaction? Working Paper Series no 6, Organisation des Nations Unies, New York
- Sen A.K. (1984) Resources, values and development, Harvard University Press
- Short C. (1999) Statistics for the elimination of world poverty, Department for International Development, London
- Snorrason H. (1998) Introduction of supporting papers, Statistical Journal of the United Nations ECE **15**
- Statistics Canada (1992) Politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie, Manuel des politiques, Statistique Canada, Ottawa, Canada.
- Toczynski T. (1998) Relationship between government and national statistical institute, Statistical Journal of the United Nations ECE **15**
- UN (1992) Fundamental principles of official statistics in the region of the Economic Commission for Europe, Genève
- UN (1998) Some guiding principles for good practices in technical co-operation for statistics, Report to the 30th session of the UN Statistical Commission, New York
- UNESCO (1996) Report on the World Summit for Social Development, UNESCO, Paris
- UNESCO (1997) International Standard Classification of Education, revision of 1997, UNESCO Institute for Statistics, Paris.
- USAID (1980) Program Evaluation Report, no **4** Washington, DC
- Wolfensohn J. (1998) Speech at the 1998 annual meetings of the World Bank, Banque Mondiale, Washington DC.