

# **Orientations Stratégiques de développement de la Statistique à Madagascar**

Rakotomalala Andriamampianina  
Ingénieur Statisticien-Economiste  
Novembre 2006



Programme Gouvernance PNUD - Volet Gestion Economique  
159, rue Damantsoa - Ankorahotra  
B.P 1348 - Antananarivo 101

# Table des matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>1 CONTEXTE GENERAL</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1. POURQUOI UNE STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DE LA STATISTIQUE (SNDS) ?</b> .....	<b>6</b>
<b>1.2. OBJECTIFS ET LIMITES DE L'ETUDE</b> .....	<b>6</b>
<b>2 SITUATION DU SYSTEME STATISTIQUE NATIONAL MALGACHE</b> .....	<b>8</b>
<b>21 ORGANISATION DU SYSTEME STATISTIQUE NATIONAL MALGACHE</b> .....	<b>8</b>
<b>22 SITUATION DU SYSTEME STATISTIQUE NATIONAL</b> .....	<b>8</b>
221. <i>Cadre institutionnel peu adapté et peu fonctionnel</i> .....	9
222. <i>La mauvaise organisation du système</i> .....	10
223. <i>Insuffisance de ressources et capacités</i> .....	10
224. <i>Forces</i> :.....	11
225. <i>Faiblesses</i> :.....	12
226. <i>Opportunités</i> :.....	13
227. <i>Menaces</i> :.....	14
<b>3 ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE DEVELOPPEMENT DE LA STATISTIQUE</b> .....	<b>15</b>
<b>31 ENONCE DES PRINCIPES GENERAUX DE DEVELOPPEMENT DE LA STATISTIQUE</b> .....	<b>15</b>
311- <i>Résoudre les problèmes généraux et communs avant les problèmes particuliers et sectoriels</i> .....	15
312- <i>Adopter une stratégie progressive et évolutive</i> .....	15
313- <i>Privilégier les actions à faible coût du point de vue de ressources humaines et financières</i> .....	15
314- <i>Faire participer dans la mesure du possible tous les intervenants dans toutes les étapes du processus</i> .....	15
<b>32 VISIONS ET OPTIONS STRATEGIQUES</b> .....	<b>15</b>
321. <i>Visions détaillées</i> .....	16
<u>Vision 1. Sur la coordination statistique</u> .....	16
<u>Vision 2. Sur les produits statistiques</u> .....	17
<u>Vision 3. Sur les institutions statistiques</u> .....	18
<u>Vision 4. Sur le métier du statisticien</u> .....	19
322. <i>Les défis stratégiques</i> .....	20
<u>Défi 1. Gagner la confiance des utilisateurs et autres acteurs du SSN</u> .....	20
<u>Défi 2. Protection des renseignements personnels</u> .....	22
<u>Défi 3. Promouvoir la culture statistique</u> .....	23
<u>Défi 4. Répondre aux besoins des programmes de développement, en particulier MAP, PGE, DSRP</u> .....	24
<u>Défi 5. Accompagner le processus de régionalisation par une réponse adaptée à ses besoins</u> ;.....	24
<u>Défi 6. Répondre aux besoins de l'adhésion du pays dans les ensembles sous-régionaux (SADC, COMESA, COI)</u> .....	25
<u>Défi 7. Maintenir et développer les compétences au sein du SSN</u> .....	25
323. <i>Options stratégiques</i> .....	25
<u>Option 1. Statut de l'INSTAT</u> .....	26
<u>Option 2. Organe de coordination statistique</u> .....	29
<u>Option 3. La réorganisation du système national d'information</u> .....	30
<u>Option 4. Création d'un Centre de formation en statistique</u> .....	33
<b>33 CONDITIONS DE REUSSITE</b> .....	<b>33</b>
331. <i>Adhésion de tous les intervenants du SSN au processus</i> .....	33
332. <i>Coordination des donateurs</i> .....	33
333. <i>Prise en compte des leçons tirées des projets antérieurs</i> .....	34
334. <i>Efficacité et Efficience des actions prioritaires</i> .....	34
335. <i>Meilleure gestion des changements – stratégie de communication</i> .....	34
336 <i>Quelques risques à considérer</i> .....	35
<b>3.4. LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES</b> .....	<b>36</b>
1° phase : 2007-2008 : <i>Promotion de la statistique et mise en place du SSN</i> .....	36
• <u>Etablir un nouveau cadre réglementant les activités statistiques et organisant la coordination du système statistique national et Elaboration de la politique nationale de la Statistique</u> .....	37
• <u>Mise en place du système d'information statistique régionale</u> .....	38
• <u>Restructuration et assainissement de l'INSTAT</u> .....	38
• <u>Favoriser l'accès aux données</u> .....	39
• <u>Promouvoir la culture statistique</u> .....	39
• <u>Renforcement des capacités en techniques statistiques, suivi-évaluation, prospectives</u> .....	40

• <u>Communication et mise en place d'un système de pilotage des réformes</u> .....	40
2° <i>phase : 2009-2012. Opérationnalisation des différentes composantes du SSN</i> .....	40
• <u>Développer en quantité et en qualité, les ressources humaines affectées au système statistique national</u> .....	41
• <u>Améliorer la qualité globale et la régularité des statistiques produites</u> .....	41
• <u>Construction d'un nouveau bâtiment pour l'INSTAT</u> .....	41
• <u>Elaboration d'un programme statistique minimum</u> .....	42
• <u>Préparation du Recensement Général de la Population</u> .....	42
3° <i>phase : 2013-2016. Mise en œuvre du programme statistique minimum</i> .....	42
• <u>Mise en œuvre du programme statistique minimum</u> .....	42
• <u>Création d'un centre d'études prospectives</u> .....	42
• <u>Recensement Général de la population</u> .....	43
<b>3.5. QUELQUES ELEMENTS DE JUSTIFICATION DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES</b> .....	44
351. <i>Justification des 3 phases</i> .....	44
352. <i>Création d'un Bureau indépendant de Coordination à l'extérieur de l'INSTAT :</i> .....	46
<b>4 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b> .....	47
<b>BIBLIOGRAPHIES</b> .....	48
<b>ANNEXES</b> .....	49
<i>Annexe 1. Les acteurs et les intérêts en jeu de la coordination statistique</i> .....	50
<i>Annexe 2. Les préalables à la mise en place du système statistique à Madagascar</i> .....	53
<i>Annexe 3. Déclaration de l'IIS (Institut International de Statistique –août 1985) sur l'Ethique Professionnelle</i> .....	56
<i>Annexe 4. Quelques résultats de l'évaluation du SSN</i> .....	59
<i>Annexe 5. Caractéristiques théoriques de la coordination statistique</i> .....	64
<i>Annexe 6. Les différentes lois sur la statistique à élaborer</i> .....	66
<i>Annexe 7. Opérationnalisation des différentes composantes du SSN</i> .....	68
<i>Annexe 8. Code de bonnes pratiques de la Statistique Européenne</i> .....	70

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

BCM :	Banque Centrale de Madagascar
CCISE :	Comité de Coordination des Informations Statistiques et Economiques
CEQD :	Cadre d'évaluation de la Qualité des Données
COI :	Communauté de l'Océan Indien
COMESA :	Communauté des Etats de l'Afrique du Sud-Est
CREAM :	Centre de Recherche, d'Etudes et d'Analyses Macroéconomiques
DQAF :	Data Quality Assessment Framework
DSRP :	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
INSTAT :	Institut National de la Statistique
JAS :	Journée Africaine de la Statistique (18 novembre)
OMD :	Objectif du Millénaire pour le Développement
MAP :	Madagascar Action Plan
MEFB :	Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
PARIS21 :	Partenariat Statistique au service du Développement au 21 <sup>ème</sup> Siècle
PGE :	Politique Générale de l'Etat
PBSE :	Planification, Budgétisation, Suivi et Evaluation
SADC :	Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe
SGDD :	Système Général de Diffusion des Données
SNDS :	Stratégie Nationale de Développement de la Statistique
SSE :	Système de Suivi et Evaluation
SSN :	Système Statistique National
STA :	Secrétariat Technique à l'Ajustement
SWOT :	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TIC :	Technologie de l'Information et de la Communication

## INTRODUCTION

L'importance d'avoir un bon système d'informations statistiques est indiscutable dans les pays développés. Dans les pays démocratiques, le droit à l'information statistique constitue aussi un droit fondamental au même titre que la liberté d'expression et la liberté d'opinion.

Un système d'informations statistiques contribue non seulement à la mise en place de la démocratie mais surtout au respect des droits de l'homme par la rationalisation de l'allocation des différentes ressources, le développement d'une société juste et équitable.

Un système d'informations statistiques fait partie du dispositif de pilotage d'un pays. Il permettrait entre autres :

- d'évaluer les travaux conduits par les acteurs de développement
- d'élaborer des prévisions et scénarios sur l'évolution de l'économie ou des différents secteurs, à court, moyen et long terme
- de rendre compte de l'état de l'économie et des différents secteurs
- de mettre à la disposition des acteurs de développement des indicateurs, destinés à les aider à définir leur politique, à en suivre la mise en oeuvre et à en mesurer les résultats.

Consciente de l'importance des statistiques pour éclairer les interventions en matière de développement, la deuxième Table Ronde Internationale sur la Gestion axée sur les Résultats en matière de Développement qui s'est tenue à Marrakech en février 2004 a appelé les pays à mettre en oeuvre des activités de planification stratégique pour le développement de leurs systèmes statistiques. PARIS21 a été créé pour promouvoir et favoriser ce programme.

Ainsi, Madagascar, sous l'impulsion de l'INSTAT, s'est engagé à élaborer la Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS) par la mise en place d'un Comité d'élaboration de la SNDS<sup>1</sup> en mars 2005, la rédaction de la feuille de route en septembre 2005, la réalisation du diagnostic du Système Statistique National (SSN) en juin 2006.

Cette présente étude est la dernière étape du processus avant la rédaction de la SNDS. Elle forme un document de base et de discussion sur les stratégies à adopter pour l'amélioration de l'information statistique à Madagascar. Bien qu'en général, une stratégie ait un horizon de 5 ans, cette étude donne des actions stratégiques jusqu'à un horizon de 10 ans : des actions permettant d'atteindre une vision du système dans les 15 à 20 prochaines années.

---

<sup>1</sup> note de service n°24/MEFB/SG, Comité composé des institutions suivantes : Le Secrétariat Technique à l'Ajustement (STA), La Direction Générale de l'INSTAT, La Direction Générale de la Planification, La Direction Générale de l'Economie et La Direction Générale du CREAM.

# 1 CONTEXTE GENERAL

## 1.1. POURQUOI UNE STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DE LA STATISTIQUE (SNDS) ?

Dans le cadre de mutations politiques, institutionnelles et économiques en cours à Madagascar et dans le contexte de l'intégration sous-régionale en cours, des questions se posent sur les transformations institutionnelles et organisationnelles nécessaires pour permettre au Système Statistique National (SSN) d'accroître sa performance et de mieux répondre aux besoins des utilisateurs.

Pour cela, des stratégies devraient être adoptées pour mieux conduire ces transformations et atteindre ces objectifs, des stratégies qui pourraient par exemple être axées sur :

- la politique opérationnelle qu'il faut mener pour assurer une relance effective et durable de la production, de l'analyse et de la diffusion des informations statistiques
- la politique de mobilisation, de répartition et de gestion des ressources internes et externes qu'il faut mettre en œuvre pour assurer le fonctionnement continu, soutenu et satisfaisant de l'appareil national de production statistique.

Le mot "politique" peut désigner<sup>2</sup>:

- a) une position philosophique ou idéologique,
- b) un plan ou l'expression d'une orientation future,
- c) une ligne de conduite actuelle,
- d) des propositions précises,
- e) une façon d'annoncer des décisions gouvernementales ou une autorisation officielle,
- f) une décision résultant de négociations entre deux ou plusieurs parties,
- h) une déclaration d'intention,
- i) une réalité involontaire qui n'a jamais été décidée ou annoncée officiellement par quiconque, y compris ceux qui sont censés avoir pour rôle de formuler des politiques.

La stratégie SNDS, qui n'est pas une fin en soi, peut constituer aussi une opportunité pour développer un dialogue social et technique entre les différents acteurs du SSN afin qu'un jour ils forment un ensemble uni et cohérent.

## 1.2. OBJECTIFS ET LIMITES DE L'ETUDE

La SNDS se voulant un cadre pour la coordination de toutes les activités statistiques d'un pays et de l'ensemble de l'assistance internationale et bilatérale en faveur d'un pays en matière de statistiques, la présente étude constituera un document de base pour la rédaction de la SNDS à Madagascar.

Bien qu'il contienne déjà une proposition de plan stratégique, il vise surtout à aider et éclairer les différentes parties prenantes du SSN dans le choix définitif des stratégies à adopter dont celles par le Gouvernement.

Théoriquement, et selon les recommandations de Paris21, la démarche générale<sup>3</sup> du processus SNDS peut être divisée en sept étapes à savoir :

1. Etablir un état de lieux et en tirer un diagnostic de chaque composante et d'ensemble du système
2. Expliciter la mission du SSN et s'entendre sur une vision commune de son évolution souhaitable
3. Arrêter les objectifs stratégiques de résultats à atteindre à l'horizon de la période
4. En déduire les produits stratégiques correspondants à livrer
5. Expliciter les capacités qui seront stratégiquement indispensables à terme pour délivrer les produits

---

<sup>2</sup> CNUEH-ENDA TM/Ecopop. Manuels de Formation des Elus Municipaux

<sup>3</sup> Un processus pour la conception d'une Stratégie Nationale pour le Développement de la Statistique SNDS : Description générale

6. Arrêter les stratégies de renforcement de capacités qui permettront de créer les capacités définies au point précédent
7. Arrêter la chronologie des actions à entreprendre sur la période retenue pour passer de la situation de départ à celle de l'horizon retenu, et probablement au-delà ; en incluant le dispositif de suivi évaluation.

Actuellement, Madagascar a pu réaliser la rédaction de la feuille de route et une première partie de l'état des lieux du système. Les principaux points faibles du processus SNDS résident dans la non participation des parties prenantes donc à l'inexistence d'une vision commune souhaitable des différents acteurs du SSN.

Cette étude a pour objectifs :

- de proposer des orientations stratégiques concernant les missions, le partage de responsabilités... des différentes composantes du SSN
- de mettre à la disposition des différents responsables des outils qui pourraient les aider dans la formulation de la SNDS.

Cette étude ne prétend ni couvrir tous les aspects et enjeux stratégiques à Madagascar et au niveau international ni avoir une représentation des opinions des différents acteurs du SSN actuellement. Cependant, l'exploitation des différentes études et réflexions sur le SSN aussi bien à Madagascar qu'à l'étranger fait qu'elle représente au moins une partie des opinions des acteurs du SSN. Une analyse approfondie des opinions et visions pourrait être envisagée pour avoir une orientation stratégique plus globale.

Dans la mesure du possible, et pour avoir les résultats attendus, nous avons tenu compte aussi bien des engagements nationaux qu'internationaux de Madagascar qui pourraient avoir des répercussions directes ou indirectes sur le système statistique national à savoir :

- a)- La Vision " Madagascar Naturellement "
- b)- Le DSRP ou Document de stratégie de réduction de la pauvreté et/ou le MAP ou Madagascar Action Plan
- c)- La Politique Générale de l'Etat
- d)- La mise en place du budget de programmes.
- e)- Le développement de l'appui budgétaire
- f)- La décentralisation : régions et communes
- g)- Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)
- h)- Engagements de Bruxelles
- i)- Le Projet SNDS de Paris21
- j)- Les différents engagements internationaux tels que l'adhésion au :
  - Système Général de Diffusion des Données du FMI,
  - NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique),
  - COI (Commission de l'Océan Indien) ,
  - SADC (Southern Africa Development Community / Communauté de développement de l'Afrique Australe),
  - COMESA (Common Market of Eastern and Southern Africa / Marché commun de l'Afrique orientale et australe)....

La partie qui suit donne un résumé de l'état des lieux et du diagnostic du SSN, qui , curieusement 46 après l'accession à l'indépendance, présente des caractéristiques semblables au SSN du Burkina Faso à quelques exceptions près<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Voir par exemple La stratégie Nationale en matière d'information statistique au Burkina Faso.

## 2 SITUATION DU SYSTÈME STATISTIQUE NATIONAL MALGACHE

### 21 ORGANISATION DU SYSTÈME STATISTIQUE NATIONAL MALGACHE

On désigne en général par Système statistique National l'ensemble des intervenants qui contribuent à la collecte, au traitement, à l'analyse, à la publication, à la diffusion et à l'utilisation du produit statistique. Il implique des partenaires diversifiés jouant des rôles multiples pouvant être résumés par : fournisseur, producteur et utilisateur de l'information statistique. Ses composantes peuvent être classées en trois catégories à savoir les fournisseurs primaires de l'information, l'appareil statistique constitué des producteurs et des structures de coordination du système, et les autres partenaires essentiellement constitués d'utilisateurs et de bailleurs de fonds.

L'appareil statistique comprend comme principaux producteurs : l'Institut National de la Statistique (INS), les ministères techniques et les autres producteurs. En général, il existe deux organes de coordination du système statistique : l'INS et une structure de concertation (CCISE à Madagascar, CNIS en France) plus large qui décide ou oriente les décisions en matière statistique.

A Madagascar, le centre de l'appareil statistique est constitué de l'Institut National de la Statistique (INSTAT). Historiquement, créé en 1947 sous la dénomination de " Service de la Statistique générale ", ce service fut par la suite érigé en Direction connue sous le nom de Institut National de la Statistique et de la Recherche Economique ou INSRE. En 1985, il a été transformé en Banque des Données de l'Etat (BDE), en tant que Direction Générale rattachée à la Présidence. Depuis 1994, il est devenu l'Institut National de la Statistique (INSTAT), dont le statut est changé en EPIC (Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial) en 1998.

Textes régissant les activités statistiques à Madagascar.

- La loi N° 67-026 définissant les Obligations et les secrets en matière de statistique du 18 décembre 1967
- Le décret N°89/16 du 18 janvier 1989 portant création du Comité de Coordination de l'information Statistique et Economique (CCISE) ;
- L'arrêté n°4 1344/89 du 10 mars 1989 portant création d'une commission " Données Statistiques " au sein du CCISE ;
- L'arrêté n°1345/89 du 10 mars 1989 portant création d'une Commission " Cohérence Globale " au sein du CCISE.
- Le décret de création de l'INSTAT 2002-1008

On ne peut pas dire qu'il y a un Système Statistique National à Madagascar, on constate plutôt une juxtaposition de structures indépendantes de production de statistiques. Plus de 150 directions de différents ministères ont répondu à l'enquête sur l'état des lieux des informations statistiques à Madagascar en 2000-2001. Mais faute de coordination, ces différentes structures répondent à des préoccupations souvent divergentes (objectifs, utilisation, concepts utilisés,...), la gestion des ressources humaines et des domaines est entièrement décentralisée et indépendante concernant le système statistique.

### 22 SITUATION DU SYSTÈME STATISTIQUE NATIONAL

Le système statistique malgache est caractérisé par :

- l'incohérence des données (spatiale et temporelle)
- un faible niveau de couverture spatiale et temporelle des données
- une fiabilité insuffisante des données
- les retards parfois importants de la production statistique
- une impression de gaspillage par l'existence de nombreuses opérations de collecte au niveau des régions et communes sans impact notable sur l'amélioration de la gestion du SSN.
- une faiblesse marquée de l'analyse statistique

- une inadaptation des données aux besoins

Les causes qui sous-tendent cette situation sont en général d'origine institutionnelle, organisationnelle ou l'insuffisance de capacités (ressources financières, matérielles, humaines). Parmi les plus importantes, nous avons identifié les causes suivantes :

## **221. Cadre institutionnel peu adapté et peu fonctionnel**

### a- Absence de politique pour la gestion du système

#### *- Inexistence d'une politique de la statistique*

On peut noter par exemple l'absence de volonté politique pour faire adapter les lois, les pratiques adoptées pendant la colonisation aux nouvelles exigences de l'environnement (mondialisation, intégration régionale, gestion axée sur les résultats,...). La production statistique à Madagascar est en général dictée par les besoins des bailleurs de fonds : la fonction statistique ne fait pas partie des fonctions fondamentales de l'Administration. Contrairement à ce que pensent beaucoup de malgaches, le développement de la fonction statistique n'a pas besoin forcément d'une mobilisation de grandes ressources, c'est une nécessité de la gestion quotidienne des tâches de chaque agent. En effet, la fonction statistique commence par le « comptage » de tout ce qui se passe autour de nous : courriers reçus, courriers à traiter par jour, dossiers terminés, en cours ou en attente, nombre de visiteurs par jour, temps nécessaire pour l'exécution d'une tâche, rames de papier consommées par mois, dépenses par mois,... Une fois que les données sont collectées et traitées, leur utilisation permet d'améliorer la gestion des tâches de chaque agent.

#### *- Absence de politique de gestion des ressources humaines*

On remarque que des problèmes identifiés depuis plus d'une dizaine d'années persistent encore et on n'est pas trop enthousiasmé pour les résoudre. C'est le cas de l'absence d'un statut particulier du corps des statisticiens ; de ce fait on observe un faible effectif de cadres statisticiens de différents niveaux. Il en est de même du sureffectif des agents d'appui à l'INSTAT qui empêche toute restructuration et amélioration du système.

#### *- L'absence de politique de publication et de communication des informations statistiques.*

Si à l'INSTAT, l'instauration de l'INSTAT-Point Information et la création du site web ont contribué à la communication des informations statistiques, au niveau de quelques services statistiques des ministères aucune information statistique n'est diffusée. Pour ces services là, l'INSTAT pourrait contribuer à la dissémination de leurs résultats.

### b- Juridique

L'absence de politique se traduit sur le plan juridique :

- Le système statistique national n'existe pas du point de vue juridique
- Les différentes composantes sont régies par des textes totalement indépendants, ce qui entraîne une absence de liens organiques entre l'organe central, l'INSTAT, et les organes statistiques sectoriels, de ce fait le système n'est pas intégré ;
- Les lois statistiques présentent beaucoup de lacunes et ne sont plus adaptées au contexte actuel dont les textes sur la coordination statistique
- Aucun texte juridique ne régit les activités statistiques au niveau des régions et communes Pourtant, de nouveaux besoins en informations statistiques apparaissent avec les rôles des régions et communes. En effet, le développement du système d'information statistique régionale peut constituer la clé du développement du SSN à Madagascar par la formulation des Plans Régionaux de Développement (PRD) et des Plans Communaux de Développement (PCD).

## **222. La mauvaise organisation du système**

a Sur la coordination du système.

- Le système national d'information est formé de composantes totalement indépendantes les unes des autres (organisation, financier, méthodologie), on aboutit ainsi à un système formé d'ensembles disjoints
- L'absence de concertation entre les producteurs des données d'une part et les producteurs et utilisateurs de données d'autre part.
- La non concordance des divers répertoires et fichiers existants
- L'emploi de concepts, normes et nomenclatures différents d'une composante à l'autre, ce qui ne permet ni une intégration ni une comparabilité des données
- L'organe de coordination statistique n'a jamais été opérationnel à Madagascar malgré une tentative de redynamisation en 2000-2001
- La coordination se manifeste à travers le suivi du DSRP et la célébration de la Journée Africaine de la Statistique
- L'organe de coordination n'est pas une plateforme de concertation entre producteurs et utilisateurs

b- Absence de fonctions fondamentales

- Madagascar n'est pas forcément représenté par l'INSTAT en matière statistique au niveau international ce qui rend difficile l'harmonisation des aides extérieures en matière statistique.
- L'absence d'une banque nationale de données économiques et sociodémographiques. L'INSTAT ne réalise pas d'annuaire statistique qui regroupe tous les résultats officiels du pays.
- L'insuffisance d'analyse des données pour favoriser leur exploitation par les utilisateurs
- Absence de quelques fonctions fondamentales à l'INSTAT dont la gestion des carrières, l'archivage des documents de travail (questionnaires, rapports méthodologique, ...) et des fichiers informatiques (base de données, tests de cohérence, programmes de traitement, premiers résultats,...)
- Madagascar n'arrive pas à assurer techniquement la confection de la comptabilité nationale

c- L'absence d'analyse des besoins

- Les données produites ne couvrent pas tous les secteurs de l'activité économique et, lorsqu'elles existent, leur volume est limité,
- Aucun mécanisme permettant d'identifier les besoins réels du pays en informations statistiques n'existe encore. La satisfaction des besoins se fait au coup par coup selon la demande des bailleurs de fonds.

d- L'absence d'accumulation des savoirs et savoir-faire

Il n'y a pas de culture de transmission de savoir et compétences à Madagascar. Malgré les différents projets de renforcement de capacités au sein du SSN, on constate qu'on revient toujours à la case départ : les anciens n'ont rien laissé pour les nouveaux et les nouveaux ne prennent pas la peine de consulter les anciens dans leur travail croyant avoir toutes les compétences nécessaires pour exécuter leurs tâches.

## **223. Insuffisance de ressources et capacités**

a- Ressources humaines

- Il n'y a que très peu d'ingénieurs statisticiens à Madagascar (une trentaine en activités pour tout Madagascar dont la moitié dans l'Administration) alors que rares sont les quelques candidats admis dans les écoles d'ingénieurs qui ont obtenu des bourses d'études

- Près de 200 agents n'ont plus grand chose à faire car leurs profils ne correspondent plus aux missions de l'INSTAT et sont devenus ainsi des charges inutiles pour l'INSTAT

- Il n'y a pas de politique de gestion des ressources humaines : offrir des chemins de carrières stimulants et avoir un système de rémunération compétitif et équitable. Il n'y a aucun avantage d'avoir le diplôme d'ingénieur statisticien dans l'Administration : les salaires et avantages perçus ne valorisent pas du tout le diplôme. A cause de ces problèmes, il n'est pas étonnant de voir beaucoup de statisticiens malgaches quitter l'INSTAT (ou Madagascar) ou n'exercer plus le métier de statisticien. Il faut dire que les autorités malgaches ne sont pas les seules responsables de cette situation si les bailleurs de fonds leur recommandent de privilégier les autres métiers (douane, impôt, trésor) qui font augmenter les recettes de l'Etat. Mais ils n'ont pas pensé que les statistiques peuvent améliorer aussi l'allocation des ressources de l'Etat donc réduire les déficits budgétaires et augmenter les capacités financières de l'Etat !

- Il est à noter que ces problèmes relatifs aux ressources humaines ne sont pas propres à Madagascar, on les retrouve dans tous les pays de l'Afrique subsaharienne.

#### b - Ressources matérielles

La gestion des ressources matérielles (renouvellement, utilisation) mérite d'être améliorée pour mieux assurer les missions du SSN.

#### c- Ressources financières

Les ressources financières existent mais la plupart sont d'origine étrangère. La contribution de l'Etat se restreint aux salaires et une partie du fonctionnement et un niveau insuffisant des investissements. Aucune réforme du SSN ne peut avoir des effets durables si l'Etat ne s'engage pas à sécuriser les opérations de base de la statistique. La transformation du statut de l'INSTAT en EPIC n'a pu résoudre ni le problème de la gestion des ressources humaines ni la sécurisation des ressources financières. Il faut dire que le financement des opérations statistiques reste du domaine public dans tous les pays ayant de SSN bien développé.

#### d- Insuffisance de capacités techniques

- une faible expérience dans l'exécution de certaines tâches, notamment la coordination statistique et la confection des comptes nationaux.
- un faible niveau technique de certaines composantes du système
- un isolement technique de certaines composantes, faute d'appui technique suffisant de l'organe central
- Les retards parfois important dans la production des données
- Méconnaissance des techniciens de l'existence des SNDS, SGDD, CEQD : cadres qui permettraient d'améliorer le SSN dans l'ensemble.

### **224. Forces :**

Ce sont les atouts internes dont dispose le pays et sur lesquels on pourra s'appuyer dans la mise en œuvre de la SNDS.

#### *1. - Pertinence des informations recueillies en général au niveau des ministères grâce à la décentralisation de la production statistique.*

A cause de l'indépendance des services statistiques des ministères par rapport à l'INSTAT, les informations statistiques collectées par ces ministères coïncident en général avec leurs besoins fondamentaux. Ce qui ne signifie pas que ces informations sont fiables ou complètes. Beaucoup d'améliorations sont nécessaires pour atteindre la qualité acceptable. Ce qui est important c'est que ces ministères introduisent dans leur processus de décisions l'exploitation des informations statistiques.

#### *2. - Existence de cadres expérimentés même insuffisants.*

La qualité des cadres malgaches est reconnue, même au niveau international (quelques-uns ont trouvé du travail dans des organismes internationaux) ; le problème c'est la non prise en compte de cette qualité au niveau des motivations (perspectives de carrière, salaires et avantages).

3. *Reconnaissance de l'utilité des statistiques dans l'élaboration des programmes.*

On le voit à travers les PRD (Plan Régional de Développement) et les PCD (Plan communal de Développement)

## **225. Faiblesses :**

Les faiblesses sont des handicaps internes décelés qui constituent des freins pour le développement de la statistique à Madagascar.

a) - *Insuffisance des statisticiens diplômés*

Rapporté au nombre de populations ou au PIB, l'insuffisance des statisticiens diplômés est indiscutable. En France par exemple, rien que dans l'Administration il y a 3000 statisticiens diplômés avec 60 millions d'habitants, à Madagascar une quinzaine avec 18 millions d'habitants. Par rapport à des pays Africains (Cameroun, Côte d'Ivoire, ..), on compte moins de statisticiens alors qu'ils ont à peu près le même nombre d'habitants que nous. Il est vrai que ces pays abritent des écoles d'ingénieurs statisticiens.

b) - *Absence de centre de formation en statistique*

Cette absence de centre de formation en statistique ne nous permet pas de mettre en place un mécanisme de transmission des connaissances et des savoir-faire. L'existence d'un tel centre permettrait aussi de disposer des cadres moyens suffisants non seulement pour accélérer et améliorer les opérations statistiques mais surtout pour réduire les charges inutiles par l'emploi des ingénieurs à des tâches qui ne correspondent pas à leurs capacités.

c) - *Existence d'effectif pléthorique à l'INSTAT (les activités mécanographiques, informatiques ne font plus partie des principales missions de l'INSTAT)*

Après le transfert de la gestion de la solde des fonctionnaires au ministère des finances, beaucoup des agents de l'INSTAT sont devenus des charges inutiles pour l'INSTAT. Malgré une tentative de non renouvellement de leurs contrats en 1998, personne n'ose plus essayer de résoudre ce problème.

d) - *Absence de gestion des carrières*

Cela se manifeste par l'absence de perspectives de carrières au sein du SSN et par le nombre de départs de cadres expérimentés. En fait, il faut ajouter à cela aussi le paramètre de non valorisation du métier de statisticien (phénomène assez généralisé même aux Etats-Unis)

e) - *Lacunes dans les lois statistiques*

Beaucoup de lacunes sont présentes dans les lois statistiques à Madagascar. Si les lois ont été inspirées de celles de la France avant 1960, on n'a jamais essayé depuis de les adapter au contexte actuel (voir annexe 4).

f) - *La coordination statistique n'a jamais été opérationnelle*

C'est l'une des caractéristiques du SSN malgache. Malgré la création de l'organe de la coordination de la statistique en 1969, on n'a pas pu (et su) le rendre opérationnel jusqu'à maintenant faute d'une vision claire sur le mécanisme de fonctionnement d'une telle institution.

g) - *L'INSTAT ne représente pas les institutions statistiques au niveau international :*

C'est un moyen de coordonner les activités statistiques car cela va unifier la vision du système : les bailleurs de fonds n'auront plus à faire appliquer leurs visions au niveau sectoriel.

h) - *Difficulté dans la confection des comptes nationaux*

Cette difficulté a deux principales origines : l'insuffisance des comptables nationaux malgaches (il faut une dizaine d'années pour pouvoir former des comptables nationaux mais comme il n'y a pas de

politique de gestion des ressources humaines à l'INSTAT, aucun statisticien ne reste plus de quatre ans dans le service), la comptabilité nationale, qui exige aussi une très bonne coordination des opérations statistiques, n'a jamais été considérée comme une priorité dans les programmes de l'INSTAT.

i) - *Faible capitalisation des acquis des projets*

On observe la faible capitalisation des acquis des projets réalisés dans le cadre de la réhabilitation du SSN. C'est le cas par exemple de la comptabilité nationale (compte de base 1995) ou les techniques d'organisation et de réalisation d'enquêtes acquises dans le cadre du projet MADIO.

j) - *Insuffisance de l'analyse économique*

Cette insuffisance de l'offre d'analyse économique a été bien prouvée entre 1994 et 1999, par l'alimentation des débats démocratiques à Madagascar à partir des analyses économiques, produites par l'INSTAT.

k) - *Absence d'analyse de la demande*

En fait, les producteurs de statistiques ne se soucient pas vraiment l'adéquation entre les besoins des utilisateurs et les programmes des opérations statistiques.

## 226. Opportunités :

Les opportunités suivantes constituent des cadres qui peuvent faciliter l'élaboration et la mise en œuvre de la SNDS à Madagascar. Ces opportunités peuvent être transformées en « atouts » si des stratégies appropriées sont développées autour de ces programmes.

i.) - *MAP (Madagascar Action Plan) et ou DSRP*

Le Plan d'actions pour Madagascar est un cadre qui définit les priorités, les engagements, les stratégies et les actions de Madagascar de 2007 à 2012. Etant un document de référence de planification, il contient et mobilise beaucoup d'indicateurs quantitatifs. La mise en œuvre de la SNDS est déjà inscrite dans ce document ainsi que l'amélioration du système d'informations statistiques de quelques secteurs.

ii.) - *Budget de programmes*

Dans sa mise en œuvre du « budget de programme » du budget de l'Etat, l'utilisation d'indicateurs quantitatifs est systématique pour chaque programme et objectif. Pour mener à bien cette nouvelle approche, un système d'information statistique performant devrait être disponible au niveau de chaque ministère.

iii.) - *Le développement de l'appui budgétaire*

Avec la généralisation de l'appui budgétaire des aides au développement, les bailleurs de fonds prennent souvent comme préalable l'existence d'un SSN fiable, indépendant et performant.

iv.) - *La mise en place des régions*

La décentralisation du pouvoir est un processus enclenché depuis quelques années à Madagascar. Depuis 2004, la création des régions à vocation économique a accéléré le processus.

v.) - *Adhésion à la SADC*

La Southern African Development Community, SADC, a été créée en 1992. La SADC comprenait 14 Etats membres avant l'adhésion de Madagascar. L'adhésion de Madagascar à la SADC constitue une opportunité pour la statistique en général car elle fait partie des domaines d'actions prioritaires transversaux de la SADC au même titre que : l'éradication de la pauvreté, la lutte contre la pandémie du VIH/SIDA, légalité des sexes et développement, la Science et technologie, le TIC, l'Environnement et développement durable, le Secteur privé.

vi.) - *Projets SNDS et SGDD*

Ce sont des programmes statistiques internationaux auxquels Madagascar est adhérent. Des programmes qui pourraient nous faire bénéficier des assistances techniques internationales dans l'élaboration et la mise en œuvre de la SNDS.

## **227. Menaces :**

Les menaces sont les risques susceptibles d'entraver pour le pays, la réalisation de ses objectifs.

- A. - *Disparition du métier de statisticien public,*  
Il sera difficile de trouver des statisticiens de formation pour travailler dans l'Administration en tant que statisticien. C'est déjà le cas pour quelques ministères.
- B. - *Dégradation de la qualité des données*  
Avec la non participation des statisticiens de formation dans la collecte et l'analyse des informations statistiques à Madagascar, nous allons non seulement avoir des données ne respectant les normes internationales mais on assistera surtout à la désorganisation totale du secteur.
- C. - *Externalisation des activités de l'INSTAT*  
Avec la situation actuelle de l'INSTAT (départ des cadres, problème organisationnel de l'INSTAT), c'est plus qu'une menace.
- D. - *Pas de sécurisation du financement des activités statistiques*  
Cette situation va résulter du problème de confiance et de crédibilité des produits statistiques.
- E. - *Impossibilité de respecter les engagements internationaux (SADC, COMESA, COI)*  
Les intégrations régionales nécessitent la disponibilité d'un système d'information statistique performant
- F. - *Problème de négociation avec les bailleurs de fonds*  
Il n'est plus à présenter ici l'importance que donnent les bailleurs de fonds à la statistique en général. La disponibilité d'un système d'informations statistiques fiables constitue parfois un des critères d'éligibilité d'un pays.

## **3 ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE DÉVELOPPEMENT DE LA STATISTIQUE**

### **31 ENONCÉ DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE DÉVELOPPEMENT DE LA STATISTIQUE**

Pour établir les orientations stratégiques et définir les priorités, les principes suivants ont été retenus. Ce ne sont pas les seuls principes qui méritent d'être pris en compte, on peut citer parmi bien d'autres : renforcer les points forts, réduire les faiblesses, écarter les risques, saisir les opportunités, exécuter des actions permettant de développer les compétences nationales, pérenniser les acquis, respecter les normes internationales, préférer la qualité à la quantité... Ce qui nous a conduit à choisir les principes suivants c'est la volonté de donner plus d'importance aux résultats concrets et pérennes à l'issue de chaque action à moyen ou à long terme sans qu'elle ne dépende pas énormément des moyens à déployer.

#### **311- Résoudre les problèmes généraux et communs avant les problèmes particuliers et sectoriels**

La résolution des problèmes généraux et communs est un moyen pour faire une économie d'échelle sur les coûts des réformes à entreprendre. Bien que la pertinence des solutions puisse être discutable avec cette démarche, la grande couverture des solutions fait qu'on va avoir beaucoup plus d'écho sur l'ensemble du SSN.

#### **312- Adopter une stratégie progressive et évolutive**

Souvent, on a l'habitude d'avoir une stratégie bien définie qui englobe tous les aspects des problèmes avant sa mise en oeuvre. L'adoption d'une stratégie progressive et évolutive permettrait d'avancer plus rapidement sur la mise en oeuvre des stratégies sans attendre que toutes les analyses diagnostiques soient terminées. L'évolutivité, quant à elle, permettrait d'ajuster les stratégies suivant l'évolution de l'environnement d'ensemble du projet : disponibilité des financements, existence ou non de résistance aux réformes,...

#### **313- Privilégier les actions à faible coût du point de vue de ressources humaines et financières**

On met en priorité les actions à faibles coûts pour ne pas engager toutes les ressources nécessitant la mobilisation de beaucoup d'argent ou de personnel. C'est le cas du recensement général de la population (RGPH) qui absorbe au moins l'équivalent de l'ensemble des autres opérations statistiques sur 10 ans. Effectuer le Recensement en premier va donc réduire la chance de réalisation des autres opérations.

#### **314- Faire participer dans la mesure du possible tous les intervenants dans toutes les étapes du processus.**

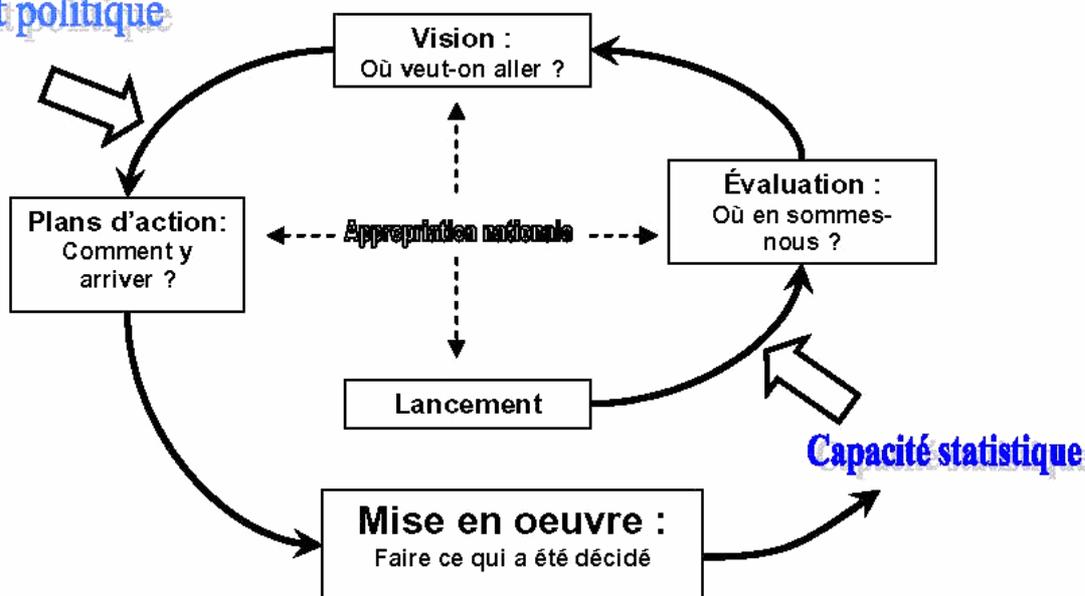
Comme les principes 1 et 2, l'objectif de ce principe 4 est d'avoir le plus d'alliés dans la conception et dans la mise en oeuvre de la stratégie. Ce dernier principe peut paraître entrer en contradiction avec le principe 2, en fait il n'en est rien car si des acteurs du SSN veulent bien adhérer au processus on peut les attendre sinon on continue le processus sans leur participation. Les objectifs d'intégration et de cohérence du système, selon les recommandations du Paris21, seront atteints à l'aide de ce principe.

### **32 VISIONS ET OPTIONS STRATEGIQUES**

Selon le guide de la SNDS, la vision cherche à bâtir une image forte de l'état auquel on souhaite aboutir dans l'avenir et représente souvent une rupture profonde avec le passé et le présent. Elle répond à la question pérenne : Que voulons-nous devenir dans le long terme, à 5-10 ans ? Il s'agit d'adopter un mode de pensée révolutionnaire, d'identifier les buts et la direction, de promouvoir l'intérêt et l'engagement, d'encourager et de renforcer la confiance et, enfin, de créer la loyauté par l'appartenance à une communauté de destin.

La vision formule un but partagé par tous : une déclaration sur l'avenir de la statistique.

## Engagement politique



Source : Guide de la SNDS, Paris21

Sidna Ould N'dah suggère la vision suivante pour Madagascar :

*Bâtir un SSN bien coordonné capable de couvrir de manière adéquate, du point de vue de la qualité et des délais, tous les besoins récurrents et émergents en données statistiques à la fois sur les plans national et local pour la gestion économique, politique, sociale et environnementale du pays, que ces besoins émanent du secteur public, du secteur privé ou de la société en général. Outre la réponse aux besoins des utilisateurs, l'autre dimension caractérisant ce SSN sera de veiller à la satisfaction de l'ensemble de ses collaborateurs tout en cultivant l'excellence dans l'accomplissement de sa mission.*

Source : Rapport de Suivi opérationnel du processus SNDS, Sidna Ould N'dah

### 321. Visions détaillées

#### Vision 1. Sur la coordination statistique

Toutes les entités (Etat, Statisticiens, SSM, Utilisateurs, les fournisseurs d'informations) concernées par la coordination devraient unir leurs efforts en vue de mettre en place et d'améliorer la coordination statistique. Les intérêts et avantages y liés découleront de soi même. Ces gains peuvent se résumer en thèmes comme suit<sup>5</sup> :

##### a)- Secteur ordonné et réglementé

<sup>5</sup> Source : Etude sur la coordination Statistique à Madagascar. Rakotomalala A., Randrianarison J. G. Février 2005. PNUD-DAP1

- a. Répartition des tâches
- b. Résultats cohérents
- c. Complémentarité entre les différents producteurs
- d. Production réalisée par des spécialistes
- e. Diffusion programmée
- f. Diffusion systématique pour les concernés
- g. Publication adaptée au grand public et utilisée dans la vie quotidienne
- h. Sanction pour les irréguliers
- i. Appui et soutien pour les performants

***b)-Promotion de l'Information statistique***

- a. Eclairage des phénomènes et décisions
- b. Instrument efficace pour la mise en place de la bonne gouvernance et la démocratie
- c. Garanti pour la qualité et la fiabilité des résultats (comparaison internationale, représentativité, neutralité)
- d. Réponse aux besoins des utilisateurs (type, champ de couverture, domaine, complémentarité et cohérence)
- e. Accès facile et égal pour les utilisateurs

***c)- L'investissement dans l'information statistique est largement rentable pour***

- a. L'Etat
- b. Les entreprises
- c. Les ménages
- d. Les bailleurs de fonds
- e. la promotion du pays
- f. les responsables de médias

***d)- Meilleure diffusion de l'information***

- a. La diffusion de l'information se fait de manière professionnelle sans qu'il y ait déformation des informations
- b. Ravitaillement périodique des informations (respect des plans de publication)
- c. Informations exhaustives dans le temps, dans l'espace et à travers les secteurs

**Vision 2. Sur les produits statistiques**

Les produits statistiques devraient avoir les qualités définies par l'Eurostat suivantes (voir encadré) :

- **Pertinence** .Les statistiques produites doivent répondre aux besoins des utilisateurs.
- **Précision**. Les différents types d'erreur doivent être estimés.
- **Actualité et ponctualité**. Les utilisateurs demandent des données récentes mises à jour fréquemment et avec ponctualité.
- **Accessibilité et clarté**. Les données doivent être accessibles et lisibles aux utilisateurs.
- **Comparabilité**. Les statistiques doivent pouvoir être comparées dans le temps et dans l'espace.
- **Cohérence**. Les statistiques provenant de sources différentes doivent être cohérentes (mêmes définitions, mêmes nomenclatures, mêmes méthodologies...)

### **Encadré. Les six composantes de la qualité des statistiques selon Eurostat**

**Pertinence** .Les statistiques produites doivent répondre aux besoins des utilisateurs.

Il est intéressant de constater qu'il s'agit, de loin, de la composante la moins détaillée alors que, pour nombre d'utilisateurs, c'est la plus importante. Le document d'Eurostat ne consacre que quelques lignes à la pertinence. Cela peut s'expliquer : Eurostat n'est pas n'importe quel utilisateur des statistiques. Ce n'est pas un client au sens strict, directement intéressé par les résultats en termes d'actions à mener, mais plutôt un intermédiaire, qui va recueillir les statistiques des divers États membres pour fabriquer des statistiques européennes qui, elles, seront diffusées à de véritables clients. Cela dit, dans d'autres documents sur la qualité, on constate que les instituts statistiques ont beaucoup de mal à proposer des indicateurs de pertinence, ou des méthodes pour l'améliorer.

**Précision**. Les différents types d'erreur doivent être estimés.

De toutes les composantes, c'est bien évidemment celle qui est la plus commentée, qui fait l'objet du plus grand nombre d'indicateurs. Pour la plupart des statisticiens, c'est évidemment là qu'est l'essentiel. Mais étrangement, ce n'est pas un élément crucial pour les utilisateurs, qui ont souvent tendance à faire confiance aux statisticiens à ce sujet. Attention, la précision n'est pas un but en soi (l'accroître indéfiniment serait absurde), ce n'est pas le critère de qualité. Ce qui importe en premier lieu, c'est de connaître cette précision.

**Actualité et ponctualité**. Les utilisateurs demandent des données récentes mises à jour fréquemment et avec ponctualité.

Selon les enquêtes menées par Eurostat auprès des utilisateurs, la fraîcheur de la publication est un critère essentiel de qualité.

**Accessibilité et clarté**. Les données doivent être accessibles et lisibles aux utilisateurs.

En poussant plus loin sur ce sujet, il faudrait aussi évoquer la qualité de la publication (bonne organisation du document, commentaires, illustrations, etc.) mais aussi la facilité d'accès à la publication elle-même, qui peut souvent constituer un obstacle.

**Comparabilité**. Les statistiques doivent pouvoir être comparées dans le temps et dans l'espace.

**Cohérence**. Les statistiques provenant de sources différentes doivent être cohérentes (mêmes définitions, mêmes nomenclatures, mêmes méthodologies...)

Toujours selon Eurostat, la demande des utilisateurs pour des statistiques cohérentes entre elles est très forte. C'est même le facteur le plus important avec la fraîcheur des données.

Source : Qualité et statistique. Pascal Rivière .Courrier des statistiques n°90.

### **Vision 3. Sur les institutions statistiques**

Concernant les institutions statistiques, elles doivent respecter les principes fondamentaux des statistiques officielles (voir encadré) et avoir son indépendance vis-à-vis du Gouvernement pour être crédible.

#### **Encadré . Principes fondamentaux de la statistique officielle.**

1. La statistique officielle constitue un élément indispensable du système d'information d'une société démocratique, fournissant aux administrations publiques, au secteur économique et au public des données concernant les situations économiques, démographiques, sociales et environnementales. A cette fin, des organismes responsables de la statistique officielle doivent établir des statistiques officielles selon un critère d'utilisation pratique et les rendre disponibles, en toute impartialité, en vue de rendre effectif le droit d'accès des citoyens à l'information publique.
2. Pour que se maintienne la confiance dans l'information officielle, les organismes responsables de la statistique doivent déterminer, en fonction des considérations purement professionnelles, notamment de principes scientifiques et de règles déontologiques, les méthodes et les procédures de collecte, de traitement, de stockage et de présentation de données statistiques.
3. Pour faciliter une interprétation correcte des données, les organismes responsables de la statistique doivent fournir, en fonction des normes scientifiques, des informations sur les sources, les méthodes et les procédures qu'ils utilisent.
4. Les organismes responsables de la statistique ont le droit de faire des observations sur les interprétations erronées et les usages abusifs des statistiques.
5. Les données utilisées à des fins statistiques peuvent être tirées de toutes sortes de sources, qu'il s'agisse d'enquêtes statistiques ou des fichiers administratifs. Les organismes responsables de la statistique doivent choisir leur source en tenant compte de la qualité des données qu'elle peut fournir, de leur actualité, des coûts et de la charge qui pèse sur les répondants.
6. Les données individuelles collectées pour l'établissement des statistiques par les organismes qui en ont la responsabilité, qu'elles concernent des personnes physiques ou des personnes morales, doivent être strictement confidentielles et ne doivent être utilisées qu'à des fins statistiques.
7. Les textes législatifs et réglementaires et toutes dispositions régissant le fonctionnement des systèmes statistiques doivent être portés à la connaissance du public.
8. A l'intérieur de chaque pays, il est essentiel que les activités des différents organismes responsables de la statistique soient coordonnées pour assurer la cohérence et l'efficacité du système statistique.
9. L'utilisation par les organismes responsables de la statistique de chaque pays des concepts, classifications et méthodes définis à l'échelon international, favorise la cohérence et l'efficacité des systèmes statistiques à tous les niveaux officiels.
10. La coopération bilatérale et multilatérale dans le domaine de la statistique contribue à l'amélioration des systèmes d'élaboration des statistiques officielles dans tous les pays.

Source: Conseil Economique et Social des Nations Unies, 1994: Compte-rendu de la session spéciale de la Commission Statistique (New York, 11B14 avril 1994), E/1994/29

#### **Vision 4. Sur le métier du statisticien**

D'après Paris21 [2006], actuellement, plusieurs pays sont en train d'établir un Service Statistique Commun (cadre) dans lequel l'ensemble du personnel statistique du gouvernement appartiendra à une équipe qui pourra être affectée dans différents ministères en fonction des besoins.

Paris21 affirme aussi que ce Service Statistique Commun (cadre) présente d'énormes avantages pour les services statistiques nationaux, et notamment :

- La promotion du professionnalisme et une meilleure coordination des activités statistiques dans les ministères.
- La rentabilité de la production statistique par le partage de ressources humaines et de compétences stratégiques en matière de statistiques.
- L'amélioration des perspectives de carrière pour le personnel statistique. Actuellement, les bureaux nationaux de statistique et les ministères disposent de structures horizontales pour le personnel statistique. Dans plusieurs ministères, par exemple, il y a deux ou trois postes à pourvoir pour le personnel statistique, qui n'offrent aucune perspective de carrière. En plaçant l'ensemble du personnel statistique sous une seule autorité, il est possible d'élaborer un parcours professionnel approprié.
- De meilleures perspectives de formation et d'avancement professionnel pour le personnel statistique. Une meilleure qualité des données de sources administratives.

Bien qu'il existe déjà un code de déontologie statistique à Madagascar, pour que le métier de statisticien soit mieux considéré et valorisé, il serait souhaitable de réglementer la pratique de la statistique à Madagascar. On pourrait par exemple s'inspirer de la déclaration de l'IIS (Institut International de Statistique –août 1985) sur l'Éthique (Voir Annexe 3) ou de la loi sur la statistique du Canada ou du code de bonnes pratiques de la Statistique Européenne pour les services statistiques nationaux et communautaires comportant les 15 principes suivants (voir annexe 8) :

- **Principe 1:** Indépendance professionnelle
- **Principe 2:** Mandat pour la collecte des données
- **Principe 3:** Adéquation des ressources
- **Principe 4:** Engagement sur la qualité
- **Principe 5:** Secret statistique
- **Principe 6:** Impartialité et objectivité
- **Principe 7:** Méthodologie solide
- **Principe 8:** Procédures statistiques adaptées
- **Principe 9:** Charge non excessive pour les déclarants
- **Principe 10:** Rapport coût-efficacité
- **Principe 11:** Pertinence
- **Principe 12:** Exactitude et fiabilité
- **Principe 13:** Actualité et ponctualité
- **Principe 14:** Cohérence et comparabilité
- **Principe 15:** Accessibilité et clarté

### **322. Les défis stratégiques**

Les défis stratégiques sont constitués des principaux objectifs identifiés à partir des réflexions ou études réalisées à Madagascar ou dans d'autres pays. En général, ces objectifs sont des objectifs à moyen ou à long terme. Leur atteinte, même partielle, devrait provoquer des effets positifs durables sur l'évolution du SSN.

Partant des expériences d'autres pays ou à partir d'autres plans stratégiques de Madagascar (MAP, décentralisation, intégration régionale,...), nous avons identifié les défis suivants :

#### **Défi 1. Gagner la confiance des utilisateurs et autres acteurs du SSN**

Les défis 1 et 2 sur la confiance et la protection des renseignements personnels sont des défis identifiés par I. P. Fellegi [2003] après avoir présidé pendant plusieurs années l'IIS (Institut International de Statistique). Une institution qui réunit les experts mondiaux de la statistique <sup>6</sup>(élu par ses pairs) où l'on échange diverses expériences en particulier sur le fonctionnement des systèmes d'informations statistiques. Après avoir comparé plusieurs systèmes, il affirme que : « La confiance est au cœur même de l'utilité du système statistique en tant qu'élément clé d'un gouvernement démocratique – il ne s'agit pas uniquement de la confiance des utilisateurs informés mais aussi de celle du public. »

Selon lui, le terme « confiance » peut couvrir la confiance dans la compétence professionnelle des institutions statistiques et techniciens malgaches (c'est-à-dire que des enquêtes bien conçues et des mesures adéquates d'assurance de la qualité donnent lieu à des taux d'erreur acceptables) il peut désigner aussi la confiance dans l'intégrité et indépendance des institutions : , préserver le système statistique des influences politiques comme la formulation biaisée des questions, la présentation trompeuse des données ou même la suppression de résultats. Et que la constitution de telles institutions est un défi structurel permanent : assurer la qualité des produits, la pertinence, la neutralité vis-à-vis de la politique et le respect de la confidentialité.

---

<sup>6</sup> Pour devenir membre de cette institution, il faut être proposé et ensuite élu par ses experts mondiaux de la statistique. C'est une institution vieille de plus de 100 ans qui regroupe les chercheurs renommés au niveau mondial en matière de statistique.

En effet, moins la confiance est manifeste dans une société (que ce soit en raison d'une intégrité douteuse ou d'une incompétence présumée), plus se fait sentir la nécessité d'utiliser un mécanisme objectif et impartial dans la conception et le choix des programmes publics, et de fournir l'information permettant d'évaluer objectivement la performance de ces programmes après leur mise en œuvre. Les statistiques publiques peuvent tenir un tel rôle.

Pour illustrer ce problème de confiance à Madagascar, nous reproduisons ici un extrait du communiqué de l'ONG SEFAFI ou Observatoire de la vie Publique du **25 novembre 2006** (« Pour mieux comprendre la situation sociale »). On peut noter dans ce communiqué le caractère incrédule des auteurs envers des chiffres produits à Madagascar et des services statistiques des ministères :

*"..Les statistiques officielles prétendent que diminue la mortalité infantile (94%) et juvénile (sans doute 50 ‰) que s'accroît l'espérance de vie (de 55,5 ans en moyenne), que le taux de prévalence du SIDA à Madagascar (0,95%- alors que le taux réel semble être beaucoup plus élevé) est l'un des plus bas en Afrique, etc. Mais de quel poids pèsent ces chiffres éminemment discutables, devant les réalités concrètes vécues au jour le jour par des citoyens sans accès à l'eau potable, dépourvus d'une alimentation équilibrée, privés de soins ou de médicaments, et dont les revenus monétaires sont insuffisants ?*

*(...) Comment justifier ces accroissements prodigieux, qui auraient fait passer l'effectif du primaire de 1,7 millions d'élèves en 1997/1998 à 3,7 millions en 2005/06 : par le nombre de constructions nouvelles ou réhabilitées ? par l'embauche forcée de nouveaux enseignants ? par la prolifération d'écoles privées non confessionnelles qui, de la maternelle aux établissements universitaires, se targuent de diffuser un enseignement "tout en français" ? ou par la docilité de services statistiques dont l'objectif est plus de répondre aux désirs des dirigeants que de rendre compte des réalités ?"*

Cependant, la mise en confiance des partenaires n'est qu'une condition nécessaire mais pas suffisante. La capacité d'établir la crédibilité de la statistique aussi dépend du mécanisme d'évaluation et d'appréciation de la société des différentes informations. D'autres défis devront être également associés à cela.

Pour gagner la confiance des utilisateurs, I. P. Fellegi ajoute aussi que les bureaux de la statistique peuvent exercer une influence sur plusieurs facteurs permettant d'accroître la confiance. Manifestement, la confiance ne peut être acquise si les statistiques diffusées sont mal fondées sur le plan méthodologique, si le personnel du bureau ne démontre pas un niveau élevé de conscience professionnelle, si nous ne faisons pas preuve d'une volonté résolue d'informer le public des limites des renseignements fournis, si le bureau n'adhère pas rigoureusement au principe de l'objectivité apolitique et s'il ne s'emploie pas scrupuleusement à protéger la confidentialité des déclarations statistiques identifiables. En effet, peu d'utilisateurs de statistiques officielles sont en mesure de reproduire les ensembles de données nationales de grande envergure. S'ils ne peuvent « tester » les données, ils doivent s'en remettre à la confiance qu'ils portent au fournisseur de ces données.

Il est à noter que toutes les institutions statistiques dans le monde sont confrontées aux problèmes de crédibilité et de confiance. A titre d'exemple, dans le rapport d'information n°326 du Sénat de France sur l'information économique aux Etats-Unis, on a pu relever le passage suivant :

« Les syndicats CFDT et CGT de l'INSEE, de la direction de la programmation et du développement du ministère de l'éducation nationale et de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité se sont ainsi plaints, dans le cadre d'**une lettre ouverte adressée le 22 novembre 1999** au bureau du Conseil national de l'information statistique, des pressions politiques qui seraient exercées sur certains statisticiens publics.

Cette lettre ouverte affirmait en effet que : « *ces derniers temps, la statistique publique a été mise à rude épreuve au ministère de l'éducation nationale comme à celui de l'emploi et de la solidarité. Chacun dans son style et à des degrés divers, les ministres ont pris leurs aises avec la rigueur scientifique de leurs services statistiques... les données produites par leurs services ont été au mieux présentées de façon biaisée, au pire tronquées et manipulées* ».

Ce même rapport suggère que l'information économique et sociale ne répond pas, aujourd'hui, en France, aux aspirations et aux besoins des responsables publics, des chercheurs et des citoyens.

La possibilité de pouvoir « tester » les données (ou de faire des contre-expertise) par la facilitation de l'accès aux données peut donc résoudre en grande partie ce problème, mais qui est aussi confrontée à la confidentialité des données d'où l'intérêt du 2<sup>ème</sup> défi sur la protection des renseignements personnels.

## **Défi 2. Protection des renseignements personnels**

L'une des questions qui contribuent à la dégradation de la confiance des partenaires aux institutions statistiques est la protection des renseignements personnels. La formulation du « secret statistique » dans les lois statistiques actuelle à Madagascar ne semble plus garantir entièrement la confidentialité des informations. En effet, les sanctions appliquées aux infractions de la loi ne sont plus adaptées aux enjeux, vu l'importance des informations dans la prise de décisions stratégiques et économiques dans le monde. Combien de fois, les statisticiens malgaches sont confrontés au refus des entreprises de communiquer leurs comptabilités ? Il en est de même pour l'administration qui voit une fuite des informations.

En effet et selon toujours I. P. Fellegi, après la question de la confiance, celle de la protection des renseignements personnels constitue le second défi stratégique en importance pour les bureaux de la statistique. Cet enjeu se pose depuis au moins 30 ans, c'est-à-dire depuis l'avènement des grands fichiers électroniques. Toutefois, il a fait l'objet d'une attention renouvelée au cours des 15 dernières années, les progrès technologiques ayant exacerbé les craintes déjà palpables au début des années 1970. Des bureaux chargés de la protection des renseignements personnels ont été créés dans la plupart des pays développés. Ils disposent de pouvoirs différents selon le pays, mais leur principale source d'influence réside généralement dans leur capacité de mobiliser l'opinion publique.

Mais pourquoi la protection des renseignements personnels ?

- Si pour les sciences en général, la confiance accordée aux résultats des travaux de recherche est obtenue grâce à la possibilité de reproduire les mêmes expériences scientifiques pour confirmer ou infirmer les résultats. Ce mécanisme est aussi nécessaire pour les informations statistiques, sauf que à cause du coût des opérations statistiques, il est difficile de reproduire les mêmes opérations (voire impossible si on considère qu'une opération statistique est une photographie à l'instant t du phénomène à étudier). Ainsi, comme nous avons vu, pour avoir la confiance des utilisateurs, il faut qu'ils aient la possibilité de temps en temps de « contrôler » ou de refaire les calculs des statisticiens. Ceci n'est possible que si les données sont facilement accessibles.

- Il arrive aussi que le « couplage » de différents fichiers par exemple des fichiers sur la santé et le revenu des ménages pourrait non seulement réduire considérablement le coût mais aussi donner des résultats intéressants pour l'élaboration de la santé publique. Là encore, la protection des renseignements personnels est capitale pour protéger les intérêts des personnes concernées tout en améliorant la connaissance des chercheurs.

- La protection des renseignements personnels peut résoudre aussi la difficulté par exemple pour l'INSTAT de pouvoir accéder à tous les fichiers administratifs à Madagascar ceci pour la réalisation des comptes nationaux. C'est ce qui se passe au Canada où légalement, Statistique Canada a un droit d'accès à tous les fichiers de tous les ordres d'administration publique à des fins statistiques.

Comment procéder ?

- Dans les pays développés, on crée une entité chargée de faire respecter le droit des individus en matière d'information. C'est le cas par exemple pour la France avec la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés) : si le questionnaire d'un projet d'enquête comporte des informations relatives à des personnes physiques, il est nécessaire de recueillir l'avis favorable de la CNIL

- On peut aussi, comme pour le cas du Canada, exiger aux techniciens de faire une prestation de serment sur le secret statistique qui va garantir cette confidentialité des données personnelles.

### **Encadré. Informatiques et liberté en France**

La loi française du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et un règlement communautaire du 11 juin 1990 fixent en France les règles de protection de la vie privée dans l'usage des fichiers informatiques. Cette législation dépasse le domaine statistique, mais s'impose à tout traitement automatisé quel qu'en soit l'auteur, administration ou non, et pour quelque motif que ce soit. La loi de 1978 a créé un organe de contrôle des traitements nominatifs informatisés, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

#### ***L'obligation de déclaration des traitements informatisés d'informations nominatives***

La CNIL est l'autorité administrative indépendante chargée en France de garantir le respect de la vie privée, des libertés individuelles et des libertés publiques lors de l'usage de l'informatique. La CNIL est composée de parlementaires, de membres des plus hautes juridictions françaises — Conseil d'État, Cour de cassation et Cour des comptes — et de personnalités qualifiées. Lorsque les traitements automatisés d'informations nominatives sont opérés pour le compte de l'État, d'un établissement public, d'une collectivité territoriale ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, ils sont soit autorisés par la loi, soit décidés par un acte réglementaire pris après avis motivé de la CNIL. Lorsque les traitements sont effectués par ou pour des personnes autres que celles précitées, ils doivent simplement faire l'objet d'une déclaration préalable auprès de la CNIL. Dans tous les cas, actes législatifs ou réglementaires et déclarations des organismes privés, les traitements doivent être motivés et ne peuvent pas servir à un autre objectif. Une déclaration simplifiée, mais toujours motivée, est possible dans le cas d'une exploitation statistique qui a reçu un avis favorable du CNIS (Conseil national de l'information statistique).

#### ***- Les restrictions aux traitements d'informations nominatives et leur contrôle***

La CNIL veille aussi au respect des obligations légales des responsables des fichiers. Il est en particulier interdit de mettre en mémoire informatisée des données nominatives faisant apparaître les origines raciales, les opinions (politiques, philosophiques ou religieuses) et les appartenances syndicales. Les personnes ont le droit de connaître et contester les informations et les traitements les concernant ; elles peuvent exiger la rectification ou la suppression des informations qui sont erronées, inexactes, périmées ou dont la conservation est interdite. Les informations ne peuvent être détournées de leur objectif déclaré. La conservation et l'archivage des informations font l'objet de règles dont l'application est suivie avec vigilance par la CNIL.

Source : Courrier des statistiques n° 98-99, septembre 2001

### **Défi 3. Promouvoir la culture statistique.**

A Madagascar, la statistique en général est confronté à un déficit d'image et de notoriété : le langage des chiffres n'est pas encore entré dans le quotidien des malgaches. On peut dire même que l'insuffisance de la culture statistique touche toutes les catégories de la population. Pour illustrer cela, nous avons pu relever dans le MAP la méconnaissance des techniciens qui ont participé à la conception de ce document à la situation de la statistique à Madagascar. Dire qu'on ne connaît pas le taux de chômage à Madagascar est totalement faux. Toutes les enquêtes confirment la robustesse de cet indicateur depuis plus une dizaine d'années. L'emploi est l'un des domaines le mieux documenté à Madagascar. Affirmer aussi que le taux de chômage est "élevé" à Madagascar renforce également cette situation de sous information (statistique) des malgaches. Tout le monde sait que le problème ne se situe pas au niveau du chômage mais au niveau du sous emploi. Quand on parle de chômage, on utilise toujours la définition reconnue mondialement qui n'est autre que celle du Bureau International du Travail (BIT). Le chômage déguisé auquel les techniciens du MAP veulent sûrement se référer est en fait une des manifestation du sous emploi.

Différents paramètres peuvent expliquer cette situation. Il y a ceux relatifs au problème de crédibilité de la statistique en général, ou au système éducatif à Madagascar ou à une faible volonté des responsables statistiques dans la communication des résultats,...

Dans le communiqué de l'ONG SEFAFI ou Observatoire de la vie Publique du 2 novembre 2006 (Pour mieux comprendre la situation économique), on peut noter la méfiance envers des chiffres produits et des services statistiques par les utilisateurs:

*"L'Institut National des Statistiques et des Analyses Economiques (INSTAT) a été mis en place afin d'informer les dirigeants et le public de l'état de l'économie nationale, et pour mesurer les effets des actions engagées afin d'en améliorer les résultats. C'est pourquoi l'INSTAT devrait être un organisme indépendant du pouvoir, et de disposer de ressources suffisantes en hommes et en matériels pour mener à bien sa mission d'enquête et d'analyse.*

*L'INSTAT étant rattaché à l'exécutif, son personnel relève de la fonction publique et ses dirigeants sont nommés par décret. Mais ses effectifs sont notoirement insuffisants : manque de recrutement, personnel mis à disposition des ministères techniques, attrait de carrières mieux rémunérées auprès des organismes du Système des Nations Unies (Banque Mondiale, FMI, UA, PNUD, etc.). Or la qualité et la précision des enquêtes, tout autant que des analyses dépendent des moyens mis en oeuvre ; et ils sont manifestement trop limités.*

*(...) Le taux de croissance économique mesure l'augmentation en valeur du PIB d'une année à l'autre. Au cours des neuf dernières années, à l'exception notable de 2002, la richesse nationale aurait évolué à des rythmes supérieurs à la croissance démographiques (qui est de 2,76% par an)...*

*(...) Plusieurs raisons peuvent expliquer que de telles performances ne soient pas ressenties par la population : soit une répartition très inégale des fruits de la croissance (la croissance ne profite qu'aux riches), soit un maquillage des statistiques pour tromper l'opinion intérieure et extérieure, soit les deux à la fois. En effet, quel crédit accorder à un taux de croissance officiellement arrêté à 4,6% en 2005, une année caractérisée par une conjoncture morose, où les opérateurs économiques ont été sanctionnés par des délestages fréquents et où la consommation d'hydrocarbures a été en baisse ?"*

Cette situation est encore plus incompréhensible si on tient compte de la généralisation des sociétés d'informations dans le monde où l'usage du langage statistique est devenu monnaie courante.

La promotion de la culture statistique à Madagascar constitue donc un grand défi à relever dans la réforme du système. En effet, il sera très difficile de mettre en œuvre des réformes sur le système d'informations statistiques si peu de gens sont encore convaincus de son utilité.

#### **Défi 4. Répondre aux besoins des programmes de développement, en particulier MAP, PGE, DSRP;**

Avec l'adoption des différents documents cadres de développement qui sont axés sur les résultats, les besoins en informations statistiques sont devenus de plus en plus importants. Bien que la plupart de ces besoins soient déjà inclus dans la production statistique des différents ministères, des indicateurs nouveaux sont apparus. Le problème qui se pose est actuellement de faire l'arbitrage entre les besoins urgents et le développement de la statistique en général. D'une manière générale, répondre aux besoins du MAP (plus de 160 indicateurs) est une opportunité de montrer l'importance de la statistique à Madagascar mais cela va réduire aussi la chance de pouvoir mettre en place un système statistique crédible, indépendant, performant et pérenne. Des consensus doivent donc être trouvés pour concilier ces besoins stratégiques et les priorités à moyen et long terme.

#### **Défi 5. Accompagner le processus de régionalisation par une réponse adaptée à ses besoins ;**

Pour répondre à la mauvaise gestion de l'Etat centralisé et pour mieux asseoir le développement économique, on assiste depuis les années 90 à la mise en place progressive de la décentralisation à Madagascar. On a ainsi transféré certains pouvoirs et missions du gouvernement central au niveau des provinces, des communes et récemment des régions. Ces nouvelles structures sont confrontées à différentes

contraintes et problèmes pour atteindre leurs objectifs. Par exemple, pour pouvoir élaborer des stratégies de développement de ses régions, ces structures décentralisées doivent disposer d'une appréciation fiable et chiffrée, c'est-à-dire des informations statistiques, sur l'état de leur économie, de la population, d'identifier ses potentialités et ses handicaps...

Le programme national de décentralisation et de déconcentration (PN2D) donne une place importante à l'appropriation par les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) et les Services Techniques Déconcentrés (STD) des instruments locaux de pilotage et de planification (Mise en place d'*Un système efficace de pilotage et de suivi-évaluation des activités est mis en place et opérationnel à tous les niveaux institutionnels*).

### **Défi 6. Répondre aux besoins de l'adhésion du pays dans les ensembles sous-régionaux (SADC, COMESA, COI);**

L'adhésion du pays dans les ensembles sous-régionaux est à la fois une opportunité et un défi pour la statistique. Un défi car arriver à se mettre à la hauteur de l'Afrique du SUD en matière d'information statistique sera un énorme exploit. Une opportunité aussi car Madagascar sera tiré vers le haut par ces pays relèvement en avance dans tous les domaines.

### **Défi 7. Maintenir et développer les compétences au sein du SSN;**

C'est le défi le plus difficile à relever même dans les pays développés. La dévalorisation de la fonction statistique affecte tous les pays en particulier les pays du Sud. Quel jeune statisticien-économiste compétent accepterait de rester dans un institut national de statistique (INS) ou autres services statistiques des ministères qui n'offrent aucune perspective de carrière et motivation ? Même s'il montrait toutes les bonnes volontés d'y travailler, il lui serait très difficile de résister aux offres alléchantes des institutions plus prestigieuses (administrations économiques et financières, organismes internationaux), où il sera plus souvent amené à accomplir des tâches de gestion qu'à exercer son métier de technicien.

Comment faire pour le motiver et pour qu'il reste dans le système ?

La motivation est une force qui nous pousse à faire des choses et qui découle de la satisfaction de nos besoins individuels, ce qui nous permet de réaliser certaines tâches. La motivation du personnel est importante pour les raisons suivantes :

- Le personnel motivé est plus productif et une productivité élevée engendre de meilleures performances.
- Le personnel motivé offrira un meilleur niveau de service aux utilisateurs de données.
- Le personnel motivé sera plus enclin à rester au sein de l'agence. Il va développer son expérience et devenir encore plus précieux pour l'agence.
- Une agence qui est capable de conserver son personnel est en mesure de minimiser le coût du recrutement et de la formation d'un nouveau personnel.

F. Roubaud [2000b] a montré cette contradiction de développement des compétences locales et la difficulté de les garder dans le système statistique national en disant que : « *Au bout du compte, on se retrouve dans la situation absurde où l'essentiel de la capacité d'expertise est concentré dans des institutions situées en aval de la chaîne de production, alors même qu'elles ne disposent pas des informations nécessaires aux analyses qu'elles sont censées réaliser, et que les INS en amont n'ont plus les ressources humaines qualifiées pour produire ces données de base.* » .

Un autre aspect du défi concernant les ressources humaines aussi est le « redéploiement » du personnel. Nous ne le considérons pas comme étant un défi particulier pour la réhabilitation du SSN car c'est déjà un grand défi pour la fonction publique à Madagascar.

## **323. Options stratégiques**

Les options stratégiques sont des choix stratégiques à faire ensemble par tous les acteurs du SSN pour l'élaboration et la mise en œuvre de la SNDS. Ces choix méritent en fait d'être discutés ensemble entre les parties prenantes car ils vont engager tout le monde dans la suite du processus. Ils ont un caractère stratégique car une fois votés (ou décidés), il serait très difficile de les modifier dans les 10 à 15 ans à venir.

Comme pour les défis, beaucoup de thèmes ont été identifiés, il s'agit par exemple de

- la refonte ou le rafistolage du Système Statistique National
- la prépondérance ou non des aspects législatif et réglementaire dans les réformes
- le choix entre comité ou conseil pour la coordination statistique
- la refonte ou l'ajustement des lois statistiques
- prendre ou non le Système d'information statistique régional comme principales sources du SSN
- placer ou non la Gestion des Ressources Humaines au cœur des réformes.
- créer ou non un centre de formation en statistique

...

### **Option 1. Statut de l'INSTAT.**

La question qui se pose avant le statut de l'INSTAT et la détermination de son rôle, de ses missions et responsabilités dans le futur SSN. Cela va nécessiter la délimitation commune des missions de l'INSTAT. Faut-il les réduire ou renforcer ? Cette question pourrait faire l'objet d'une étude approfondie ainsi que les avantages et inconvénients des différents statuts.

### **Hypothèse 1 Administration générale**

C'était le statut de l'INSTAT avant 1998. Le principal avantage de ce statut est la sécurité de l'emploi pour les fonctionnaires et l'obligation du Gouvernement à financer ses activités. Quant aux inconvénients, on peut citer par exemple, tous les problèmes de l'administration en général (difficulté dans la mise en œuvre de toutes réformes, sous influence politique sauf si on donne un statut particulier aux statisticiens, inertie en général, insuffisance de moyens, ...), pas de possibilité de répondre aux besoins des différents programmes (suivi et évaluation).

### **Hypothèse 2-Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC)**

C'est le statut de l'INSTAT depuis 1998 après le succès de différents projets (MADIO, Cornell, EPM, RGPH.) et la venue massive des jeunes statisticiens fraîchement diplômés. Ce statut a pu amoindrir la déqualification et le chômage de ces jeunes statisticiens mais n'a pas pu apporter grand chose du point de vue institutionnel notamment la coordination statistique. Il aurait pu permettre à l'INSTAT de se délester des problèmes de ressources humaines (effectif pléthorique). Les principaux inconvénients de ce statut sont de deux ordres :

- les activités statistiques ne sont pas des activités commerciales, on ne peut pas faire fonctionner un institut statistique avec uniquement ses ressources propres. Dans les pays développés, les recettes des instituts statistiques ne couvrent que moins de 20 % de leurs dépenses. Les activités statistiques restent toujours des investissements publics.

- la déviation des missions de l'INSTAT qui a tendance plutôt à fonctionner comme un bureau d'études qui n'est pas forcément indépendant du Gouvernement au détriment du service public. On a remarqué cette situation ambiguë de l'INSTAT, à la fois juge et partie, lors de l'évaluation du projet IPTE (Initiative en faveur des Pays Pauvres très Endettés) en 2002, 2003... Est-ce que cela va se reproduire aussi pour le MAP ?

### **Hypothèse 3- Etablissement Public à Caractère Administratif (EPA)**

Le CESD-Communautaire a montré dans son rapport final du Programme STATMAD (Réhabilitation du Système Statistique National Madagascar – mai 2002) les avantages et inconvénients des deux options qui

leur ont été proposées à savoir : l'INSTAT en tant qu'administration générale ou l'INSTAT en tant que EPIC (Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial).

	<b>Avantages</b>	<b>Inconvénients</b>
<b>Direction Générale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mieux contrôlé par le ministère de tutelle.</li> <li>- Stabilité pour les employés.</li> <li>- Programmation des activités assez stable</li> </ul>	<p>Difficultés à mobiliser des financements en dehors de la subvention, donc difficulté générale de fonctionnement (eg : il faut créer des budgets spécifique pour chaque grosse opération). Tarifs et barèmes impraticables pour les missions en province et le transport. La qualité du travail et des produits est moins bonne. Revenus totaux du personnel trop bas : l'institut n'est pas attractif ni motivant pour de jeunes diplômés. Le personnel inefficace crée des charges induites qui pèsent sur le budget.</p>
<b>EPIC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une ligne budgétaire unifiée ; une gestion financière plus souple et plus rapide.</li> <li>- Facilité à mobiliser des financements extérieurs (« ressources propres ») : contrats de services ou conventions avec des bailleurs.</li> <li>- L'entrée additionnelle de fonds permet en pratique une distribution de primes et d'avantages rendant l'INS plus attractif pour de jeunes diplômés, et peut faire de l'INS un pôle de compétence compétitif sur le marché du travail. Flexibilité sur le marché du travail : la Direction eut facilement recruter les compétences qui font défaut (à durée déterminée ou indéterminée) ; elle peut aussi mettre fin aux contrats du personnel inefficace</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'EPIC est censé s'autofinancer (irréaliste pour un INS); sa subvention ne peut que baisser</li> <li>- Les contrats de prestations de service absorbent au moins 80% des fonds qu'ils apportent pour leur propre objet ; il s'agit moins de financements, que d'activités supplémentaires</li> <li>- L'EPIC fait une concurrence déloyale aux bureaux privés sur les marchés où il se place. La course aux ressources propres a des effets pervers : les cadres les plus compétents, mobilisés pour la réalisation des contrats, sont surchargés. Les ressources sont en général moins disponibles pour exercer la mission de service public de l'institut (par exemple, l'INS n'a plus avantage à publier).</li> <li>- La programmation est instable et peu prévisible. - La position d'EPIC est difficile pour la pièce centrale du CCISE.</li> </ul>

Source : Rapport final du programme STATMAD. CESD-Communautaire. Mai 2002.

Dans le cas de l'Instat, la subvention suffit tout juste à payer les salaires et les loyers ; on se demande comment les opérations pourront être menées.

Selon le même rapport, l'INSTAT doit persuader ses autorités de tutelle de son statut « mixte » et que l'EPA (Etablissement Public à caractère Administratif) semble la solution institutionnelle la plus indiquée :

- il offre plus de liberté dans la gestion du personnel (les mêmes que l'EPIC).
- il offre plus de liberté dans la gestion du budget que l'administration : l'établissement plus libre des sous-budgets (frais de mission, tarifs) rend les enquêtes possibles (frais de mission et per diem) ; il est possible d'exécuter des prestations ; l'EPA offre les avantages d'une politique salariale motivante.
- Le contrôle budgétaire est plus étroit, ce qui facilite l'uniformisation des tarifs relatifs aux enquêtes et évite les tensions internes.
- Les engagements de dépenses sont moins faciles que pour l'EPIC : elle limite la course aux contrats et recentre les cadres (finalement mieux rémunérés que dans l'administration) sur leurs missions de service public et sur l'exécution d'un programme d'activité stabilisé.
- Revenu à la famille administration, l'Instat aurait moins de difficultés relationnelles vis à vis de ses partenaires du SSN (pour collecter l'information, au sein du CCISE comme pour des applications particulières).

#### **Hypothèse 4- Agence Nationale de la Statistique**

Une quatrième option est la transformation de l'INSTAT en Agence Nationale de la Statistique à l'instar des INS d'autres pays africains.

Selon Paris21, transformer un bureau national de statistique en agence autonome implique de le dissocier du gouvernement et de le confier à un Conseil d'administration doté de responsabilités déléguées concernant la

supervision des travaux du bureau national de statistique (BNS) et le développement général des statistiques officielles dans le pays. Et qu'un tel comité est généralement restreint, concentré et composé de professionnels de haut niveau dans le domaine des statistiques et les domaines connexes qui représentent des groupes de parties prenantes, comme le gouvernement, le secteur privé, la société civile et les institutions de recherche et de formation.

D'après Paris21, ses responsabilités comprennent notamment :

- la promotion et la protection de la crédibilité, de l'intégrité et de l'impartialité des statistiques officielles, ainsi que de l'indépendance du BNS;
- la formulation et le contrôle de la mise en œuvre de politiques pour une meilleure coordination du SSN;
- le contrôle de la conformité avec les meilleures pratiques et les recommandations internationales en matière de production de statistiques officielles;
- la formulation et le contrôle de la mise en œuvre de politiques en matière d'organisation et de gestion du BNS;
- l'approbation des statuts et conditions de travail du personnel;
- la désignation, la promotion et la sanction du personnel du BNS; et
- l'approbation de l'organigramme, des plans stratégiques, des plans de travail et des budgets du BNS.

Au niveau international, on observe une tendance qui vise à accorder aux BNS le statut d'agences. Parmi les pays en développement où le bureau national de statistique bénéficie d'un statut d'agence, on trouve le Burkina Faso, la Malaisie, le Mozambique, le Pakistan, les Philippines, la Tanzanie, la Côte d'Ivoire et l'Ouganda.

#### **Hypothèse 5- Filialisation ou séparation des activités**

L'idée est de remplacer l'INSTAT actuel par trois entités plus ou moins indépendantes selon les besoins :

- la première entité est l'"INSTAT -Service Public" ou administration qui serait chargée de l'administration des informations statistiques publiques qui ne sont pas rentables du point de vue commercial et qui nécessiteraient des subventions de l'Etat. C'est le cas des Indices des Prix à la Consommation ou la comptabilité nationale,....

Le rôle de cette institution n'est pas forcément de réaliser toutes les enquêtes elle-même. Elle peut les confier à des bureaux d'études privés ou à l'INSTAT-études. Elle peut par exemple comme au Royaume-Uni confier la réalisation des relevés de prix à des bureaux d'études privés. Elle deviendrait dans ce cas un "Office National de la Statistique" avec un minimum d'employés et de structure. Elle serait le Maître d'ouvrage de différentes études et enquêtes. Tout le personnel est composé entièrement de fonctionnaires.

- la deuxième entité est l'INSTAT - Etudes, une société d'Etat qui va réaliser les prestations de services de l'INSTAT actuel : réalisation d'enquêtes et études, suivi et évaluation dont les dividendes vont servir à financer en partie les enquêtes et études demandées par le Gouvernement. L'idée est de répondre aux demandes externes de l'actuel INSTAT et d'essayer de garder aussi les compétences locales (statisticiens et démographes) dans leurs fonctions de techniciens à Madagascar. Il va de soi que les salaires et les conditions de travail de l'INSTAT-Etudes n'ont rien à voir avec ceux de l'INSTAT-administration. Cette société peut avoir un lien privilégié avec l'INSTAT-administration mais reste indépendante de l'INSTAT.

Pourquoi un tel bureau d'études ?

Actuellement, la plupart des statisticiens (de l'INSTAT ou autres) sont employés temporairement (ou en tant que consultant) par des différents bureaux d'études. Une situation qui mettrait les ingénieurs en position de faiblesse et qui ne valorise pas le métier de statisticien. Ce cadre de travail ne favorise pas les échanges d'expériences entre les techniciens, au contraire cela entraînerait des concurrences malsaines qui détérioreraient la qualité des travaux d'expertises en matière d'informations statistiques à Madagascar. En créant un nouveau cadre, l'Etat pourrait regrouper les compétences et améliorer la qualité des informations statistiques à Madagascar. Bien sûr, il est envisageable de dissoudre cette société quand il y aura assez suffisamment de statisticiens à Madagascar et quand l'Etat aura assez de moyens pour prendre en charge la plupart d'entre eux.

Tout le personnel de l'INSTAT-Etudes est composé entièrement de contractuels de droit privé.

- la dernière entité est aussi une société mais spécialisée en traitement informatique - INSTAT informatique. Ce n'est pas une idée nouvelle, elle a déjà été proposée par les auditeurs de l'Union Européenne en 1999. L'intérêt de cette société est la résolution des problèmes relatifs au sureffectif de l'actuel INSTAT. C'est une solution technique permettant d'éviter les problèmes politiques et sociaux.

### **Option 2. Organe de coordination statistique**

La coordination statistique est l'un des moyens permettant de faire comprendre aux utilisateurs que faire de la statistique est un investissement rentable pour les différents acteurs de développement. En effet, la coordination statistique est nécessaire pour rationaliser la collecte et minimiser les coûts de production. Elle se fonde sur des instances, des instruments et des procédures de coordination, dont les principes doivent être spécifiés dans des lois ou textes réglementaires.

La coordination visera, avant tout, la mise en place d'un système statistique intégré, c'est-à-dire une partition où chaque composante du système aura un rôle bien précis à jouer. Un tel système générera des données cohérentes entre elles et complémentaires les unes des autres.

### **Hypothèse 1-Comité, situation actuelle**

Le Comité de Coordination des Informations Statistique et Economique (C.C.I.S.E) a été créé en 1969. Depuis lors, des modifications de supports juridiques et des tentatives de réunion de re - dynamisations ont été réalisées pour revitaliser ce comité. Cependant, des échecs ont été constatés.

Le Comité est composé de deux commissions à savoir : la Commission des Données Statistiques (C.D.S) et la Commission de Cohérence Globale (C.C.G) et la Commission de Cohérence Globale (C.C.G),

La Commission des Données Statistiques (C.D.S) a pour mission :

- d'examiner la façon permettant de vulgariser et d'harmoniser les méthodologies (méthodes, concepts, définitions, normes, nomenclature) et les données disponibles ;
- de promouvoir et faciliter la diffusion des statistiques et des méthodologies d 'exploitation de ces dernières au sein de l'appareil de collecte statistique de l'Etat.

La Commission de Cohérence Globale (C.C.G), quant à elle, a pour mission de synthétiser et d'analyser les données statistiques présentées par la C.D.S.

Le C.C.I.S.E. n'a pas pu fonctionner comme il le fallait en raison majeure de la non réalisation de la mise en place des instances dirigeantes du C.C.I.S.E. (le comité proprement dit) et pour d'autres raisons entre autres :

Absence de budget de fonctionnement – l'absence de volonté politique - Les textes n'obligent pas les différentes entités à travailler ensemble – l'absence de culture statistique - Les structures mises en place ne répondent pas aux besoins des SSM -L'INSTAT même n'est pas motivé – l'absence de coordination interne au sein de l'INSTAT - Les types d'appui de l'INSTAT aux SSM ne sont pas formulés clairement (technique -moral -financier) - Il n'y a pas assez de statisticiens dans les SSM - L'INSTAT n'a pas autorité sur les SSM - L'INSTAT ne met pas à la disposition des SSM les outils de base de travail : concepts -nomenclatures -nd de carte -méthodologie de travail - L'INSTAT ne met pas à la disposition des SSM une partie de ses personnels -. L'absence d'idée et de vision de l'INSTAT et/ou des statisticiens - Les bailleurs de fond n'ont pas donné des appuis concrets allant dans ce sens

### **Avantages**

- Plus rapide à mettre en place
- Plus facile à adapter au contexte

### **Inconvénients**

- Ce n'est pas une plateforme de concertation. Pour le cas du CCISE, le secteur privé et la société civile n'y sont pas représentés

- Son pouvoir est plus restreint qui peut avoir aussi des conséquences sur son efficacité

## **Hypothèse 2 - Conseil**

Pour mieux comprendre le fonctionnement d'un Conseil, nous allons prendre le cas de la France avec le Conseil National de l'Information Statistique ou CNIS. Le CNIS est composé de :

- **Conseil** : assemblée plénière (100 membres titulaires et 56 suppléants)

**Chaque année, le CNIS établit le programme officiel des enquêtes statistiques.** La loi stipule que toute enquête statistique des services publics doit être soumise au visa préalable du Ministre dont relève l'Insee et du Ministre duquel ressortissent les intéressés.

Toute personne ayant perdu la qualité en raison de laquelle elle a été nommée, cesse d'appartenir au Conseil. Son remplaçant est nommé pour la durée du mandat restant à courir.

Le CNIS fonctionne avec un bureau qui suit les affaires entre deux réunions de l'Assemblée plénière

- Le **Bureau** anime et coordonne le CNIS (15 membres)

Le bureau prépare les travaux du Conseil national de l'information statistique. Il dispose à cet effet du secrétariat du Conseil national de l'information statistique. Le conseil peut déléguer au bureau le soin d'émettre des avis,

- **Le comité du label** attribue aux enquêtes le label d'intérêt général et de qualité statistique (4 configurations comprenant chacune 7 à 10 membres)

Le comité du contentieux

- **Le comité du contentieux** traite les défauts de réponse aux enquêtes obligatoires. (11 membres permanents)

- **Le comité du secret statistique** traite les demandes d'accès à des fichiers de données d'entreprise (14 membres permanents)

- **La mission d'expertise du Cnis s'exerce au sein de 13 formations élargies et spécialisées par grand domaine :** (éducation, emploi, santé, environnement, tourisme...). Elles préparent des avis pour l'assemblée plénière. Les formations permettent la participation d'un grand nombre d'experts et de personnalités des domaines concernés (1700 personnes environ étaient inscrites dans les diverses formations en 1996). Les **formations** donnent les avis d'opportunité sur les enquêtes et délibèrent sur les programmes statistiques. Les groupes de travail approfondissent un thème particulier à la demande des formations.

### **Avantages**

- C'est une plateforme de concertation entre producteurs d'une part et entre producteurs et utilisateurs d'autre part.
- Faire participer des professionnels de tous les domaines par les groupes de travail ou formation.
- Plus démocratique et plus rationnel
- Le conseil proprement dit ne délibère pas sans les avis des différents experts

### **Inconvénients**

- Plus long à mettre en place
- Il nécessite plus de moyens et de volonté politique

## **Option 3. La réorganisation du système national d'information**

### **Hypothèse 1 - Situation actuelle avec quelques modifications éventuellement**

Garder la situation actuelle c'est-à-dire que :

- Chaque service statistique reste indépendant
- l'INSTAT n'est pas le chef de file de la comptabilité nationale
- L'INSTAT ne représente pas Madagascar en matière statistique au niveau international

- le CCISE est l'organe de coordination de la Statistique
- aucune possibilité de rotation des ressources humaines entre les différentes composantes du SSN...

## **Hypothèse 2-Nouveau système national d'informations statistiques**

D'après Paris21 [2006], dans les systèmes statistiques décentralisés des pays développés et en développement, les principales contraintes en matière de production et de gestion des données dans les ministères est le manque de motivation, le découragement et la rotation élevée du personnel. Cela est généralement dû à un établissement de petite taille qui limite les perspectives de carrière du personnel et qui applique des conditions de service défavorables. En outre, dans les ministères, le personnel statistique manque souvent de soutien et de conseils de la part de ses pairs, il passe à côté d'opportunités de formation et s'avère incapable de partager des normes professionnelles et une détermination communes. Ils ont également tendance à être isolés et davantage sujets à une pression politique inappropriée.

Le système que nous proposons est basé sur les systèmes en vigueur en France, au Canada, en Italie et en Tunisie. C'est un système qui a ses avantages et ses inconvénients et qui pourrait résoudre à notre avis les principaux problèmes suivants (que l'ancien système ne pouvait pas résoudre) :

- l'insuffisance des statisticiens diplômés
- la différence de traitement des statisticiens publics (fonctionnaires et non fonctionnaires)
- l'inexistence d'une perspective de carrière pour les statisticiens (absence de mobilité)
- l'absence de coordination aussi bien institutionnelle que technique
- l'absence de garantie de la qualité de l'Information Statistique et du respect de la déontologie statistique.

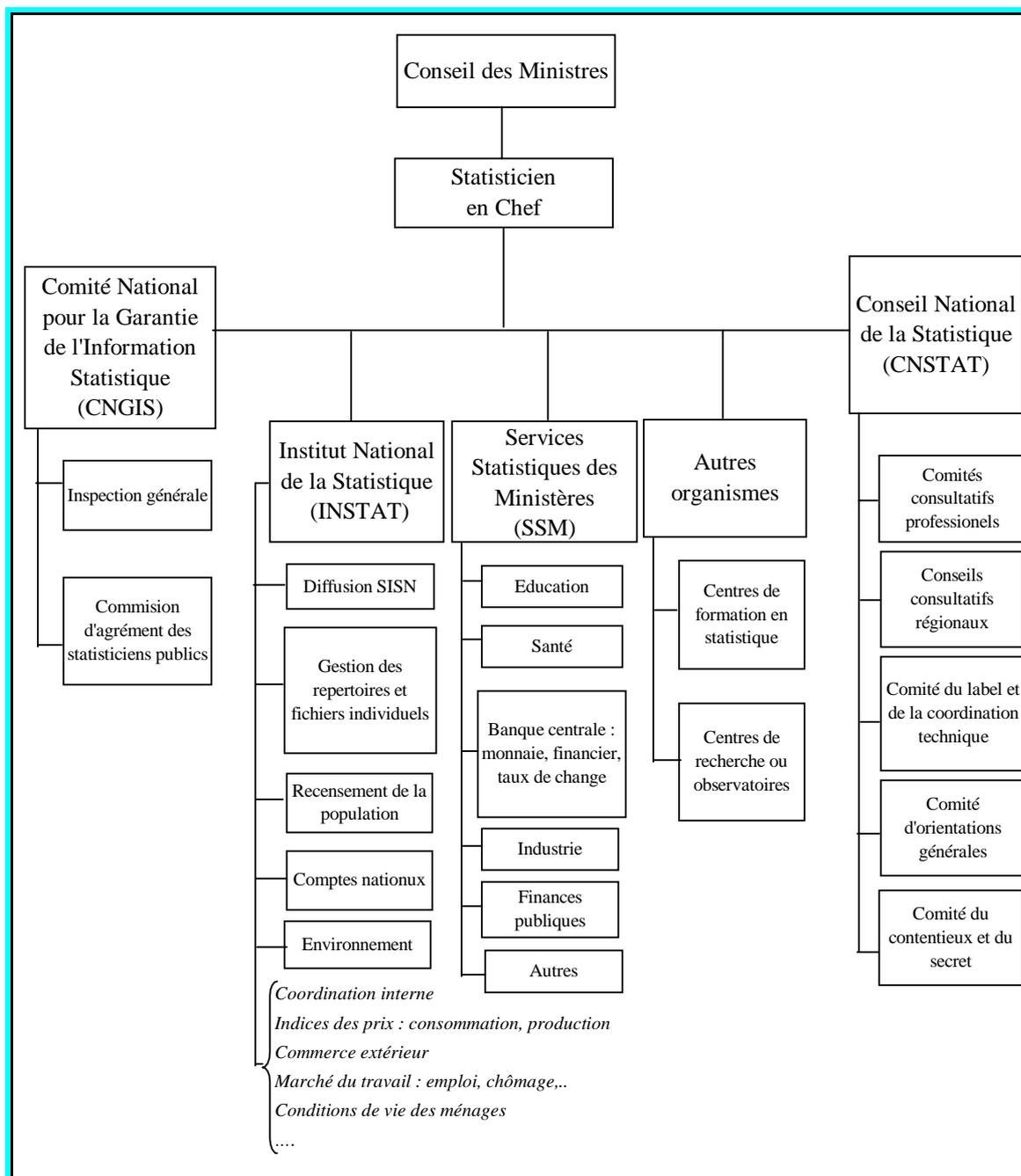
C'est un système décentralisé externe que l'on appelle par SISN (Système d'Information Statistiques National). Il est composé des organes de contrôle et de coordination du système (CNSTAT, CNGIS) et des organes producteurs de statistiques (INSTAT, Services statistiques des ministères ou SSM). L'ensemble du système est sous l'autorité unique du Statisticien en Chef.

Trois nouvelles entités sont créées dans ce nouveau système à savoir (voir annexes 6 et 7) :

- le statisticien en Chef, une autorité qui unifie et coordonne l'ensemble du système. Il est le garant de la qualité et l'efficacité du système.
- le Conseil National de la statistique (CNSTAT), le successeur du CCISE mais ayant des missions et pouvoirs plus élargis. C'est plus qu'un comité technique, c'est une plateforme de concertation entre producteurs d'une part et entre producteurs et utilisateurs d'informations statistiques d'autre part.
- le Comité National pour la Garantie de l'Information Statistique ou CNGIS par contre est un organe qui n'existait pas auparavant. C'est une entité qui permet de réglementer l'exercice de la profession de statisticien et de pallier l'insuffisance des statisticiens diplômés. C'est par ce comité que l'on peut rétablir la crédibilité des statisticiens publics.

La mise en place de ce système nécessite au préalable l'élaboration d'une politique nationale de la statistique qui permettrait entre autres de voir l'engagement politique du pays tout entier (gouvernement et parlement) sur l'importance de l'Information Statistique. C'est par cette politique nationale, à travers des lois sur la statistique, que l'Administration devrait reconnaître la fonction statistique comme faisant partie de ses fonctions fondamentales. Il devra en découler l'élaboration d'un cadre juridique permettant sa réalisation.

## SYSTEME D'INFORMATION STATISTIQUE NATIONAL (SISN)



Source : Etude sur le renforcement du système régional d'information statistique

Les points suivants sont fondamentaux et font la différence entre l'ancien et le nouveau système :

- (i) A la différence du CCISE, ce système a le mérite de ne pas uniquement se focaliser sur les commissions très techniques (CDS, et CGG), mais se base sur une philosophie d'autocontrôle, ce qui évite une main mise sur le système par une entité quelconque.
- (ii) En outre, la prise en compte des aspects géographiques rend les informations plus plausibles et plus utiles dans la mesure où les méthodologies de travail des régions se basent plutôt vers le schéma de développement et le plan de développement régional.

- (iii) La nouvelle approche fournit un interlocuteur fixe qui est le statisticien en chef, évitant la délégation à une personne non imprégnée du système et qui ne possède pas le temps et la compétence nécessaire pour le bon fonctionnement du système.
- (iv) Le nouveau système exige l'élaboration de la politique nationale de la statistique, fait n'ayant jamais eu lieu auparavant.

#### **Option 4. Création d'un Centre de formation en statistique**

On a le choix entre maintenir la situation actuelle c'est-à-dire ne rien faire pour pallier l'insuffisance des cadres statisticiens et des cadres intermédiaires et la création d'un centre de formation en statistique basé à Madagascar.

### **33 CONDITIONS DE REUSSITE**

#### **331. Adhésion de tous les intervenants du SSN au processus**

D'après Paris21, la SNDS s'est développée à partir des initiatives existantes comme le SGDD et s'est aussi beaucoup inspirée des Stratégies de Réduction de la Pauvreté dans les pays en développement. L'expérience tirée de ces approches et d'autres approches similaires démontre à quel point il est important que ce processus soit n'exclut aucun partenaire, important également que les pays se l'approprient et qu'il reflète un large consensus sur ce qui doit être fait pour obtenir les résultats désirés. Ces derniers doivent être basés sur les besoins individuels du pays et prendre en compte l'environnement local. Pour que ce processus soit pris en charge par le pays et qu'il se l'approprie, pour garantir que ce qui sera produit soit spécifique au pays, toutes les décisions importantes devront être prises par le gouvernement lui-même. Et que cela n'empêche bien sûr pas les pays de rechercher une assistance, technique ou autre, pour élaborer et mettre en œuvre les stratégies et, dans nombre de cas, ce soutien aura d'ailleurs un rôle primordial à jouer. Mais il est vital que lorsque des intervenants extérieurs sont impliqués, y compris les bailleurs, ils respectent la primauté du pays sur le contenu et sur la coordination.

Selon toujours Paris21 en ce qui concerne la révision de la législation statistique, on devrait s'efforcer d'aligner la législation sur les Principes fondamentaux de la statistique officielle des Nations Unies et d'éliminer tous les obstacles à l'application de cette législation. Il est important de ne pas confier la rédaction de cette législation à des juristes. En revanche, le projet initial — la « version du profane » — devrait être réalisé par les statisticiens et ensuite transmis aux principales parties prenantes pour ensuite recueillir leurs commentaires.

#### **332. Coordination des donateurs**

La SNDS étant un cadre de référence de développement de la statistique, toute contribution des donateurs devrait donc être introduite dans ce cadre. La coordination des donateurs permettrait d'éviter les gaspillages et les actions incohérentes et que chacun cherche à planter son drapeau sur telle ou telle opération particulière. Ainsi, les stratégies doivent être budgétisées de manière réaliste et que ces budgets ne doivent pas effrayer les gouvernements et les donateurs potentiels. Pour cette raison, les donateurs et les responsables des budgets nationaux doivent être impliqués dès le départ dans l'élaboration de la stratégie.

La coordination des donateurs est capitale pour que Madagascar ne devienne plus un terrain d'expérimentation de nouvelles méthodologies en statistique qui ne feraient qu'annuler les effets positifs obtenus des actions antérieures. Il ne faut pas accepter toutes les aides qui ne vont pas dans le sens de la SNDS. Pour nous faire réfléchir, nous reprendrons ici un passage du livre de David Naudet sur les aides au Sahel :

« Les résultats obtenus par ces auteurs plaident nettement en faveur du modèle basé l'intérêt du donateur. Cela s'applique essentiellement au grand donateurs : Etats-Unis, Grande Bretagne et France. **Les conclusions ont été que l'aide ne doit pas être vue comme une entreprise charitable mais bien comme un enjeu de pouvoir et d'intérêt.** Dans le climat passionné des années 1970, ce résultat semblait illustrer le cynisme des relations internationales, jusque dans ses manifestations apparemment les plus altruistes. Depuis, plusieurs études, avec des méthodologies diverses, sont venues confirmer ces premiers résultats. Plus précisément ces études mettent toutes en lumière, pour les grands donateurs, l'importance de critères d'origine politique dans l'attribution de leur aide. »

### **333. Prise en compte des leçons tirés des projets antérieurs**

#### **A éviter**

- Trop de dépenses tournées vers l'extérieur par l'emploi d'assistance technique permanente (MADIO, STATMAD, ILO ou le projet de la comptabilité nationale) qui ne fait que déresponsabiliser les techniciens malgaches.
- La non prise en compte des aspects de pérennisation et d'internalisation des activités dans la conduite des projets
- Ne pas accepter des aides qui ne font que créer des surcharges de travail pour l'institution (MCA)
- Trop attendre les opportunités politiques pour la mise en oeuvre des projets (redéploiement du personnel)
- la stratégie personnaliste, non une stratégie institutionnelle de la conduite et l'animation d'un projet (projet MADIO)

#### **A capitaliser ou à reproduire**

- Placer la gestion des ressources humaines au cœur des réformes
- Efficience des programmes et activités : la maximisation du rapport qualité/prix et la minimisation des dépenses des opérations statistiques ont été les premiers soucis des différents responsables
- Adoption d'une stratégie de communication et de valorisation des résultats :
  - diffuser auprès du plus grand nombre des analyses sur des thèmes sensibles afin d'enrichir le débat démocratique, dans un pays où l'accès à l'information a toujours été le privilège d'une minorité ;
  - susciter l'intérêt d'acteurs clefs et des décideurs (notamment l'Administration et les bailleurs de fonds), afin de les inciter à continuer à financer ce type de recherches.
- Répondre aux besoins des utilisateurs en conjuguant la production de statistiques pertinentes, de qualité et actualisées, avec l'analyse approfondie de ces mêmes statistiques, au service de questions économiques stratégiques, intéressant le public le plus large.

### **334. Efficacité et Efficience des actions prioritaires**

C'est la principale condition qui va encourager les différents partenaires en particulier les bailleurs de fonds à poursuivre le processus SNDS et à s'engager davantage dans le développement de la statistique. On introduisant cette nouvelle culture de travail au sein du SSN, on améliorerait en même temps sa crédibilité et la chance de réussite de la SNDS.

### **335. Meilleure gestion des changements – stratégie de communication**

Nous avons vu que les organisations et le mode de fonctionnement du SSN subissent des pressions de différentes sources qui le conduisent continuellement à de nouvelle situation d'équilibre. Les origines de ces sources peuvent être classées en internes et externes ou individuelles ou organisationnelle ou systémiques.

Parmi les sources qui poussent aux changements, on peut citer :

- les changements survenus dans la technologie
- l'explosion des connaissances
- la modification de la nature de la main-d'œuvre
- la qualité de la vie dans le travail
- l'obsolescence ou l'inadaptation des produits

Quant à la résistance au changement de la part de l'individu, on peut distinguer :

- Attention et mémoires sélectives : manque de compréhension du besoin de changement
- Habitude, dépendance : faux sentiment de confort dans le statu quo et état d'esprit rigide.
- Peur de l'inconnu : crainte d'échouer dans la nouvelle situation
- Raisons économiques : sentiment de perte de statut
- Sécurité et régression : insécurité suite à la modification de méthodologies fixes et bien connues
- critique implicite des compétences actuelles
- agacement causé par le manque de consultation

Causes de la résistance de l'organisation au changement :

- Menaces contre le pouvoir et l'influence
- Structure de l'organisation
- Limitation des ressources
- Immobilisation des capitaux
- Accords inter organisationnels

Bien que les changements soient supposés bénéficier à tous, les responsables de la SNDS peuvent être confrontés à une certaine résistance à ces trois niveaux. La gestion de ces changements nécessitera la motivation du personnel, une modification de la culture organisationnelle et la prise de conscience du fait que les améliorations sont rarement immédiates.

D'après Paris21, la gestion du changement implique que nous recherchions les domaines dans lesquels des améliorations peuvent être apportées (ex.: dans les procédures et dans la qualité), que nous évaluions les avantages par rapport aux problèmes potentiels que le changement peut engendrer, que nous consultions toutes les parties concernées pour les amener à approuver les changements proposés, que nous mettions en œuvre des plans pour le changement et que nous déterminions si des améliorations ont été réalisées. Cela implique l'utilisation de nouvelles procédures, de nouveaux personnels ou de nouvelles méthodologies qui auront un effet direct sur différentes parties prenantes. Dans la gestion du changement, il convient de tenir compte des facteurs suivants :

- a) Le changement doit être bien planifié et mis en œuvre.
- b) Dans certaines organisations, le changement fait plus souvent l'objet d'une résistance que d'un soutien.
- c) Changement de la structure organisationnelle
- d) Le changement n'entraîne pas d'améliorations immédiates.
- e) Gestion du personnel

### **336 Quelques risques à considérer**

Des risques peuvent se présenter pendant l'élaboration et la mise en œuvre de la SNDS comme

- l'absence de budget de fonctionnement de la coordination de la SNDS
- l'absence ou l'insuffisance de la volonté politique
- l'absence d'idée et de vision de l'INSTAT et/ou des statisticiens
- la faiblesse de la motivation de l'INSTAT dans la mise en œuvre de la SNDS
- la réduction de la SNDS aux seuls problèmes de coordination statistique ou seuls problèmes de l'INSTAT

### 3.4. LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Pour réhabiliter et consolider durablement le système statistique national, les orientations en matière de statistique consistent :

- à réorganiser profondément le système statistique national
- à accroître sa capacité et son rythme de production et de diffusion d'informations chiffrées abondantes et fiables nécessaires aux diverses catégories d'utilisateurs.

Les orientations stratégiques ne couvrent pas tous les programmes statistiques du SSN. Ce sont des actions prioritaires qui peuvent être menées parallèlement avec des engagements pris par chacune des composantes du SSN. Néanmoins, il serait souhaitable d'intégrer progressivement ces programmes à la SNDS suivant le développement de la communauté de la Statistique à Madagascar.

La stratégie est l'art de coordonner l'action de l'ensemble des forces de la Nation - politiques, militaires, économiques, financières, morales... - pour gérer une crise et par extension, l'élaboration d'une politique, définie en fonction de ses forces et de ses faiblesses, compte tenu des menaces et des opportunités, dans d'autres domaines que celui de la défense, notamment dans les activités économiques (stratégie commerciale, industrielle, financière etc.).

La stratégie consiste en la définition d'actions cohérentes intervenantes selon une logique séquentielle pour réaliser ou pour atteindre un ou des objectifs. Elles se traduisent ensuite, au niveau opérationnel en plans d'actions par domaines et par périodes, y compris éventuellement des plans alternatifs utilisables en cas d'événements changeant fortement la situation.

Selon Jacques Lesourne, « *la décision stratégique est soit celle qui crée une irréversibilité pour l'ensemble de l'organisation, soit celle qui anticipe une évolution de son environnement susceptible de provoquer une telle irréversibilité* ».

Nous tenons à rappeler ici que les orientations stratégiques proposées dans ce document constitueront une base de discussion pour les techniciens lors de l'élaboration de la SNDS définitive qui nécessitera la participation active et l'engagement des parties prenantes du SSN.

Il est à noter que la démarche adoptée pour ces orientations stratégiques pourrait paraître inhabituelle pour certaines personnes. En effet, nous avons essayé d'introduire des techniques modernes de la gestion d'entreprises dans l'élaboration du document à savoir le management, le marketing, la gestion des connaissances, les techniques prospectives ...

Contrairement à d'autres documents de références comme le DSRP ou MAP, il nous a paru utile de présenter séquentiellement les actions au lieu de les présenter sous forme d'axes stratégiques qui ne permettent pas de voir l'ordre de priorité des différentes actions.

#### 1° phase : 2007-2008 : Promotion de la statistique et mise en place du SSN

La première phase de la SNDS est axée sur le développement et la formalisation des relations entre les différents acteurs du SSN.

#### Mise en place du Système Statistique National (SSN)

##### Objectifs spécifiques :

- Faire travailler ensemble les acteurs du SSN pour créer la grande famille de la « Statistique », Disposer de mécanismes opérationnels de coordination statistique et d'organisation statistique.
- Réfléchir sur l'avenir du SSN pour avoir une vision commune et partagée de tous
- Début de mise en place du SSN et des informations statistiques régionales

- Bâtir un socle juridique et un dispositif institutionnel adaptés pour l'établissement des statistiques et la coordination du SSN ;
- Réduire ou éliminer tous les problèmes généraux communs et identifier les problèmes particuliers de chaque composante du SSN
- Assainissement de l'INSTAT

## Composantes

### **• Etablir un nouveau cadre réglementant les activités statistiques et organisant la coordination du système statistique national et Elaboration de la politique nationale de la Statistique**

- Création d'un bureau indépendant chargé de la coordination de l'élaboration de la SNDS 2007-2016, de sa mise en œuvre ainsi que de son suivi.

*Justification* : pour que les décisions prises soient des décisions communes de tous les acteurs du SSN et du Gouvernement pas seulement celles du Ministère de l'économie (MEFB)

- Elaboration de la SNDS en utilisant les techniques prospectives

*Justification* : les techniques prospectives sont des techniques permettant entre autres de chasser les idées reçues, d'évaluer les poids de chaque acteur et enjeux dans le SSN, construire des scénarios alternatifs sur l'avenir de la statistique à Madagascar, de redécouvrir d'une autre façon les problèmes et les solutions...

- Formulation de la politique nationale de la statistique

*Justification* : pour déterminer la place de l'Information de la statistique dans l'Administration et dans le développement du pays.

- Elaboration d'un nouveau cadre réglementant les activités statistiques en général et de son organisation qui tient compte entre autres des principes suivants :

- \* Les principes fondamentaux des statistiques officielles
- \* Code de bonnes pratiques de la statistique européenne (voir annexe)
- \* Des ressources budgétaires conséquentes doivent être alloués annuellement au système, à l'occasion de chaque vote de la loi de finances
- \* Chaque projet de développement doit avoir une composante statistique afin de garantir la collecte de l'information sur le secteur concerné
- \* La statistique doit être incluse annuellement dans la PGE
- \* Le Gouvernement assurera une coordination des financements extérieurs en vue d'en garantir la complémentarité et de les diriger en priorité vers la satisfaction des besoins prioritaires de l'Etat.
- \* les ministères, les organismes publics et parapublics qui n'en disposent pas encore seront dotés de services chargés de l'élaboration de statistiques relatives à leur domaine d'intérêt
- \* les différentes organisations de la société civile seront encouragées à développer en leur sein une structure chargée de l'élaboration de statistiques relatives à leur domaine
- \* Faire en sorte que les services statistiques soient rattachés à un niveau hiérarchique élevé
- \* Chaque Service devra désormais jouir d'une autonomie opérationnelle, technique et financière.
- \* Des mesures pour le renforcement des locaux, équipements et matériels indispensables au fonctionnement du système seront prises
- \* la restructuration institutionnelle des services statistiques des ministères et autres administrations publiques et parapubliques pour les rendre en mesure de produire les données fiables sur leurs secteurs respectifs.
- \* afin de coordonner les programmes et opérations statistiques sectoriels, une institution leader sera désignée par secteur pour servir de relais de l'organe central
- \* l'organe central devra recruter et détacher des cadres statisticiens dans les services décentralisés sectoriels
- \* au niveau institutionnel, un système, ouvert associant toutes les composantes publiques et privées sous la direction de l'Etat, décentralisé au niveau sectoriel, coordonné et géré par un organe central déconcentré au niveau régional
- \* l'exploitation et la valorisation des statistiques issues des sources administratives;

- \* l'accentuation de l'analyse des données produites afin de favoriser leur intégration à la décision individuelle ou collective
- \* l'accroissement de la centralisation et du stockage des données et de la diffusion des informations statistiques
- \* la mobilisation et la répartition optimales des ressources du système

*Justification* : suite à la formulation de la politique nationale de la statistique, ce cadre réglementant des activités statistiques va assurer l'efficacité et la pérennisation des effets de la mise en œuvre de la SNDS.

### **• Mise en place du système d'information statistique régionale**

- Mise en place des Méthodologies au niveau des communes et régions
  - Découpage administratif, cartographie
  - Mise en place de la méthodologie générale sur l'Etat civil

*Justification* : Nous avons vu l'augmentation des besoins en matière d'information statistique au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées. La délimitation physique de ces CTD est la première étape à faire pour mieux coordonner toutes les actions qui vont suivre. La « vision » des statisticiens et démographes par la mise en place des différentes méthodologies doit être appliquée dès maintenant pour ne pas tout refaire quelques années plus tard.

- Développement de la statistique administrative
  - répertoire de la population -> recensement administratif, liste électorale
  - répertoire de logement et fichier des établissements et entreprises

*Justification* : Les communes et régions ont besoins d'avoir des informations exactes sur leurs populations, les logements, les entreprises qui se trouvent dans leur circonscription pour mieux planifier leurs activités. Le développement du répertoire de la population par exemple va permettre de sensibiliser tous les responsables à tous les niveaux sur la qualité des fichiers administratifs et de trouver des solutions pour les élections à venir. Il est à noter que le recensement général de la population (RGPH), qui ne donne qu'une photographie à une période donnée, ne va pas permettre de résoudre ce problème crucial et stratégique pour le pays.

### **• Restructuration et assainissement de l'INSTAT**

- Statut de l'INSTAT

*Justification* : voir option stratégique 1

- Restructuration de l'INSTAT

*Justification* : introduction des fonctions fondamentales absentes actuellement (voir en annexe 4 l'évaluation du SSN)

- Revoir la place de la comptabilité nationale au sein du SSN

*Justification* :

*La comptabilité nationale constitue un grand défi pour le SSN.*

*Avec les problèmes liés à l'insuffisance de ressources (humaines et financières), trois options s'offrent au SSN pour améliorer la comptabilité nationale à Madagascar :*

\* Option 1. Transformer la Direction des synthèses économiques en Direction de la comptabilité nationale pour concentrer les efforts uniquement sur la résolution de ces problèmes.

\* Option 2. A l'instar des autres pays africains comme la Tunisie, créer une Direction Générale chargée de la comptabilité Nationale pour se dégager des problèmes structurels de l'INSTAT.

\* Option 3. Confier à la Banque Centrale le chef de file de la confection de la comptabilité nationale pour des raisons de moyens et de stabilité du personnel

- Redéploiement du personnel

*Justification : l'inadéquation de la structure du personnel et de la formation de la plupart des agents de l'INSTAT aux besoins du SSN et aux missions de l'INSTAT*

## **Promotion de la Statistique (marketing)**

### Objectifs spécifiques :

- Attirer les attentions des utilisateurs, des bailleurs de fonds, des autorités,...
- Donner une nouvelle image de la Statistique
- Montrer l'utilité de la Statistique

### *Sous objectifs :*

- Plan d'informatisation et d'utilisation des TIC au service de la production, du traitement, de l'archivage et de la dissémination des données
- Gérer le changement et renforcer la capacité de management
- Politique de communication
- Politique de diffusion et d'accès aux données : calendrier de diffusion, accès aux données individuelles, site web, bases de données, journées de dissémination, format simplifié des publications papier (4 pages), INSTAT Point Information, Communiqués

### Composantes

#### **• Favoriser l'accès aux données**

- Analyse comparative de l'accès aux données dans différents pays : développés et en voie de développement

*Justification : pour mieux convaincre les différents responsables du SSN de faciliter l'accès aux données, il est important de voir ce qui se fait dans d'autres pays.*

- Centralisation des données d'enquêtes, création d'une banque de données

*Justification : actuellement, les données d'enquêtes ne sont centralisées dans aucun service. Situation qui ne facilite pas l'archivage et l'accès aux données*

- Proposition de texte juridique sur la protection des informations personnelles et l'accès aux données

*Justification : la réglementation de l'accès aux données est nécessaire pour que les données ne soient plus des propriétés personnelles des différents responsables d'enquêtes.*

- Elaboration d'un plan d'amélioration du SGDD

*Justification : Le SGDD (Système Général de Diffusion des Données) est un cadre d'amélioration de la pertinence, la qualité des données et l'accès aux données.*

#### **• Promouvoir la culture statistique**

- reproduction en grande quantité, numérisation et diffusion de toutes les études et Résultats statistiques (tous secteurs) réalisés depuis l'indépendance

*Justification : pour montrer l'utilité et l'utilisation des statistiques en utilisant des différents supports : papier, CD et internet.*

- traduction de certaines études en malgache et en anglais.

*Justification : vulgarisation des études économiques, élargissement du public cible.*

- Diffusion des méthodologies des différentes opérations d'enquête

*Justification : vulgarisation des techniques statistiques pour gagner la confiance des utilisateurs*

- Appui aux centres de documentations et de diffusion statistiques

*Justification : vulgarisation des techniques et l'utilisation des statistiques.*

- adoption d'un statut particulier du corps des statisticiens

*Justification : pour garder les statisticiens dans le SSN et pour qu'on le métier de statisticien soit mieux considéré. Pour attirer les meilleurs éléments des Universités à faire ce travail.*

- L'élaboration d'un programme approprié d'enseignement de la statistique et de la démographie à l'université et dans les établissements secondaires et primaires

*Justification : vulgarisation des produits statistiques. Montrer l'intérêt de l'usage du langage statistique dans la vie quotidienne. Dans les pays développés (USA, Canada), les techniques statistiques sont enseignées dans les écoles primaires.*

### **• Renforcement des capacités en techniques statistiques, suivi-évaluation, prospectives**

- Vulgarisation des techniques statistiques, suivi évaluation, prospectives (formation de 2000 agents)

*Justification : développement de la capacité des différents agents de l'Etat et du secteur privé en matière de planification, de gestion et de management. Montrer qu'il n'y a pas de bonne gouvernance sans l'utilisation de la statistique (technique et données statistiques)*

- formation et recrutement de cadres statisticiens

*Justification : l'envoi et la prise en charge des élèves ingénieurs statisticiens et démographes en Afrique doivent être intégrés dans la mise en oeuvre de la SNDS*

### **• Communication et mise en place d'un système de pilotage des réformes**

- création d'un bureau de coordination indépendante de la SNDS

*Justification : plateforme de concertation (réflexion et consensus), prise de décision ensemble, mise en oeuvre, suivi(cadre logique), mise en place des différentes composantes du SSN, coordination des donateurs,...*

- Création d'une cellule d'information et de Communication

*Justification : stratégie de communication, communication des actions prévues et réalisées (gestion des changements)*

## **2° phase : 2009-2012. Opérationnalisation des différentes composantes du SSN**

### **Situation au début de la phase 2 :**

- La formulation de la politique nationale de la statistique est terminée
- Le SSN existe du point de vue juridique
- Une vision commune et partagée est définie
- Les différents acteurs du SSN ont commencé à travailler ensemble
- La restructuration de l'INSTAT est terminée
- La statistique en général commence à avoir une nouvelle image plus positive
- Les autorités malgaches commencent à comprendre l'importance d'avoir un SSN performant (crédible, indépendant, efficace, efficient,...)

La phase 2 est une phase d'opérationnalisation des composantes du SSN en particulier la coordination statistique par l'élaboration du programme statistique minimum, la préparation du recensement général de la population et la création d'un centre de formation en statistique (25 statisticiens et 40 cadres moyens par an pendant 10 ans puis 15 statisticiens et 15 cadres moyens par an) en complément des élèves envoyés en Afrique (4 par an). C'est aussi une phase de développement de la coopération internationale pour améliorer la qualité des données grâce au SGDD et à l'adhésion la SADC.

### Objectifs spécifiques :

- Mise en œuvre des plans d'amélioration du SGDD
- Extension du champ couvert par les statistiques et régularité de leur production
- Atteindre les standards internationaux (méthodes) ou obtenir la certification ISO des institutions statistiques
- Coopération internationale active
- Mobilisation du financement des opérations statistiques: ressources financière nécessaires au fonctionnement et au développement du SSN rendues pérennes
- Disposer de ressources humaines qualifiées et motivées
- Contribution au renforcement de l'Etat de droit par la routinisation réglementée des techniques de production statistique.
- Participation de représentants du SSN à tous les exercices de formulation, de suivi et d'évaluation de politiques et de programmes
- Plan de gestion et de formation des ressources humaines

### Composantes

#### **• Développer en quantité et en qualité, les ressources humaines affectées au système statistique national**

- création d'un centre de formation en statistique  
*Justification : pour pallier l'insuffisance des statisticiens et des cadres intermédiaires, recyclage des cadres non statisticiens*
- recrutement de cadres moyens  
*Justification : le recrutement sur concours d'enquêteurs et de superviseurs d'enquêtes expérimentés ayant un diplôme bac+3 peut accroître rapidement la capacité de production des différents services statistiques.*
- La promotion de la spécialisation dans divers domaines de la statistique  
*Justification : pour favoriser l'accumulation des savoirs et savoir-faire, pour chaque domaine de la statistique (sondages, conduite d'enquêtes, traitement informatique, analyse économique, recherche,...) un groupe minimum de techniciens doit être constitué par spécialité.*
- Assurer le financement de la formation des élèves ingénieurs dans les écoles de formation statistique et démographique en Afrique  
*Justification : Même si on va créer un centre de formation en statistique, il faut encore continuer la formation jusqu'à la mise en place entièrement du centre*
- L'organisation de cycle courts d'initiation à la statistique, notamment pour les cadres non statisticiens de formation actuellement responsables des services statistiques des ministères.  
*Justification : Continuité de la vulgarisation des techniques statistiques de la phase 1*

#### **• Améliorer la qualité globale et la régularité des statistiques produites**

- Mise aux normes de la SADC des productions statistiques  
*Justification : la statistique faisant partie des actions prioritaires de la SADC, Madagascar peut bénéficier des assistances techniques et des financements dans l'amélioration de l'information statistique.*
- Mise en œuvre du plan d'amélioration du SGDD élaboré lors de la phase 1

#### **• Construction d'un nouveau bâtiment pour l'INSTAT**

- Construction d'un grand bâtiment à Anosy (au moins 5 étages)

*Justification* : Ce nouveau bâtiment comprendra des bureaux (pour la réalisation du RGPH), des salles de classes et amphithéâtres (centre de formation et présentation des résultats), une cantine et des salles de stockage et d'archivage des documents et données

#### **• Elaboration d'un programme statistique minimum**

- C'est l'ensemble des programmes statistiques du SSN.

*Justification* : C'est le début d'opérationnalisation de l'organe de coordination de la statistique.

#### **• Préparation du Recensement Général de la Population**

- Mettre en place la méthodologie la plus appropriée qui crée des complémentarités entre le RGPH et les autres opérations statistiques (y compris les statistiques administratives comme la liste électorale et le registre de la population). Elaborer une stratégie de valorisation des données (planification communale, banque de données pour le secteur privé,) et de diffusion des résultats.

*Justification* : Le RGPH.93 a très mal répondu aux besoins et attentes des utilisateurs. Il est par exemple très difficile d'avoir sur CD les résultats de l'enquête alors que cela existe théoriquement.

### **3° phase : 2013-2016. Mise en œuvre du programme statistique minimum**

#### **Situation au début de la phase 3 :**

- Toutes les composantes du SSN sont opérationnelles
- Tous les programmes statistiques (y compris sectoriels) sont intégrés dans le programme statistique minimum de 3 à 5 ans
- Les autorités et partenaires sont sensibilisés sur l'importance de la statistique et l'efficacité des réformes du SSN entreprises depuis 5 ans. Résultat : ils sont prêts à débloquer plus de moyens pour financer le programme statistique minimum et le RGPH.
- Le RGPH est bien préparé : respect du délai et qualité. Il sera bien valorisé et utile pour l'ensemble du SSN
- Capacités techniques renforcées (méthodologie améliorée et routinisée, les cadres non statisticiens formés,...)
- Au moins 25 statisticiens et 40 cadres moyens sont recrutés
- Aucun problème de locaux, la construction du nouveau bâtiment pour le centre de formation, SSN et autres directions de l'INSTAT est terminée.

#### **Objectifs spécifiques :**

- Réaliser le 3ème Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH)
- Mise en œuvre du programme statistique minimum
- Création d'un centre d'études prospectives, mise en place des thinktanks à Madagascar.

#### **Composantes**

#### **• Mise en œuvre du programme statistique minimum**

- Réalisation et mise en œuvre du programme statistique minimum élaboré lors de la phase 2

#### **• Création d'un centre d'études prospectives**

- Elargir les champs d'utilisation des techniques statistiques par la création d'un centre d'études prospectives. L'idée est de mettre en place des thinktanks (type projet MADIO) à Madagascar.

*Justification* :Après le développement de la production et la diffusion de l'information statistique, l'effort sera focalisé cette fois-ci sur la valorisation des données en utilisant les techniques les plus avancées (modélisation, simulation, ). L'objectif est de faire rapprocher la pratique et les

théories économiques à l'aide des modèles mathématiques informatisés. En général, c'est l'étape qui a toujours échoué dans tous les projets qui se sont succédés à Madagascar (programme Cadre, projet MADIO, SPPM, Cornell, ...). On essaie d'avoir des systèmes des pays développés en mettant en place une chaîne de procédures standardisées, aussi bien techniques qu'administratives : cadre permettant aux chercheurs de s'épanouir en encourageant les débats démocratiques à travers des techniques très avancées.

### **• Recensement Général de la population**

- Réalisation du Recensement Général de la Population et de l'Habitat

*Justification : Pourquoi ce retard dans la réalisation du RGPH ?*

- Il est difficile de convaincre les partenaires financiers de l'intérêt de faire passer le RGPH avant les autres opérations étant donné que l'apport du RGPH est surtout d'intérêt scientifique dans l'amélioration du SSN. Ce n'est pas en réalisant le RGPH qu'on peut résoudre la plupart des problèmes du SSN. Au contraire si on arrive à résoudre les problèmes fondamentaux du SSN, il sera plus facile de convaincre les partenaires à soutenir les réformes entreprises depuis quelques années. Le recensement est l'aboutissement de ces réformes.

- Il faut recueillir tous les besoins de tous les utilisateurs

- Le SSN n'est pas encore prêt (l'INSTAT est peut être prêt du point de vue logistique et organisationnel) pour exploiter au maximum les résultats du RGPH.

### 3.5. QUELQUES ELEMENTS DE JUSTIFICATION DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES

#### 351. Justification des 3 phases

Phase 1 – 2 ans

Divers types de contraintes et problèmes (sociaux, moyens, politiques,...) seront à prendre en compte dans toute initiative de réforme en profondeur du système statistique national à Madagascar. Parmi ces problèmes, on peut citer ceux relatifs :

- à l'inadéquation de la structure et l'inefficacité du personnel
- à l'insuffisance de ressources (humaines, matérielles, financières)
- au manque de visibilité et de réalisme des dirigeants en général

Avec l'absence d'un vrai dialogue et partenariat entre les parties prenantes du système actuel, la résolution de ces problèmes dépend en grande partie de la capacité de leadership du Directeur Général de l'INSTAT (personnalité, caractère, compétences, volonté, audace,...). En effet, comme le CCISE n'a jamais été fonctionnel à Madagascar et comme la statistique en général n'a pas encore eu sa place dans les différents ministères et institutions publiques alors la réussite de toute réforme du SSN dépendrait essentiellement de la volonté de l'INSTAT.

Pour réduire cette dépendance, on doit imaginer un mécanisme qui fonctionnerait sans une forte intervention du Directeur Général de l'INSTAT. Un mécanisme qui instaurerait un dialogue permanent entre les acteurs du SSN, qui diminuerait la résistance aux réformes et développer la confiance entre les producteurs d'une part et entre les producteurs et utilisateurs d'autres part. Pour cela, l'opportunité et la pertinence des démarches suivantes méritent d'être approfondies :

1)- La création d'un bureau indépendant de coordination de la SNDS pour prendre les lourdes responsabilités sur les réformes du SSN et pour que le DG de l'INSTAT ne soit pas à la fois juge et partie. C'est une manière aussi de faire accepter par tous les intervenants du SSN toutes les décisions prises.

Ce bureau serait rattaché directement à la primature ou à la présidence pour engager davantage le Gouvernement dans le processus et pour qu'il puisse arbitrer sur l'organisation dans le futur du système. Ce bureau prendrait la place du bureau de coordination d'un organe de coordination de la statistique dans le futur (on pourrait s'inspirer par exemple du fonctionnement du CNIS de la France).

Contrairement à ce que proposent les consultants internationaux, la redynamisation du CCISE n'est pas la solution idoine car son organisation et son mode de fonctionnement ne sont pas adaptés aux objectifs de la SNDS. Ce n'est pas une plateforme de concertation entre les acteurs du SSN. Sa redynamisation réduirait aussi le processus SNDS à l'aspect simple de la coordination statistique alors que les problèmes dépassent largement ce cadre.

La création d'un tel bureau témoignerait déjà la volonté et l'engagement du Gouvernement dans le processus SNDS. Parmi les avantages de la création de ce bureau, on peut citer :

- la possibilité de former des groupes de travail thématique selon les souhaits de ses membres.
- l'existence d'un cadre de réflexion et de suivi permanent du processus SNDS (élaboration, mise en oeuvre, suivi) qui manque énormément à Madagascar. Ce ne sera plus un projet limité dans le temps, ce sera une nouvelle façon de travailler : réfléchir, imaginer, évaluer, concerter avant d'agir et d'avancer.

2)- L'adoption d'une démarche marketing pour changer et influencer l'environnement du SSN et créer des pressions en faveur des réformes en particulier des réactions positives des intervenants du SSN (personnel du SSN, utilisateurs, Services statistiques des Ministères, autorités, autres partenaires). L'approche marketing n'est pas une chose nouvelle : la démarche globale proposée par Paris21 pour le processus SNDS

adopte déjà cette technique comme l'analyse SWOT, l'analyse de la demande et des besoins, l'analyse des produits et la mise en place de la stratégie générale.

Ce que nous suggérons en fait c'est de prolonger cette démarche et de l'intégrer même au mécanisme de fonctionnement du SSN, à commencer par l'élaboration de la SNDS. Une démarche qui est justifiée par les faits suivants :

- la mauvaise image de la statistique en général surtout l'impression de gaspillage, de l'insuffisance de fiabilité des données, la non indépendance des données, d'incompétences, de la désorganisation du système,...
- la relative réussite observée dans le cadre du projet MADIO (1994-1999) qui vendait vraiment des produits statistiques par des matraquages médiatiques, la réponse aux besoins des utilisateurs, le développement du relais de la presse, la participation dans les débats démocratiques,...
- la faiblesse de la culture statistique à Madagascar.
- les échecs de la pérennisation des effets des différents projets qui se sont succédés faute de ne pas avoir su convaincre l'ensemble des intervenants du système l'intérêt de cette démarche qui constitue actuellement le principal moyen de se faire de la place dans un contexte de mondialisation.

Il est à noter que le marketing est à la fois un ensemble de techniques (pour créer, conserver et développer les clientèles des entreprises) et un état d'esprit (orienté vers la satisfaction des besoins et des désirs des individus par des produits ou des services). Le marketing s'efforce de faire converger les efforts de l'entreprise pour satisfaire le client tout en optimisant l'efficacité interne de l'entreprise, le client est donc le centre de l'activité. Il permet à une organisation de s'adapter aux publics auxquels elle s'intéresse, et de susciter des comportements (internes et externes) favorables à la réalisation de ses propres objectifs.

#### Phase 2 – 4 ans

Si la phase 1 était surtout axée sur la réflexion l'instauration de dialogue entre les différents acteurs du SSN, la phase 2 par contre est plus technique, plus orientée vers le renforcement des capacités techniques, matérielles et humaines. C'est la finalisation, sur tous les plans, de l'opérationnalisation des composantes du SSN (coordination, coopération internationale, formation des cadres, qualité et régularité de l'information statistique).

Cette phase est plus longue et nécessite beaucoup plus de moyens financiers. Après la réalisation de la phase 1 et l'adhésion à la SADC qui va contraindre les autorités à mieux considérer la statistique, on espère attirer beaucoup plus les attentions et soutiens des bailleurs de fonds.

#### Phase 3 – 4 ans

Théoriquement, au début de la phase 3, on devrait avoir les situations suivantes :

- des cadres statisticiens et des cadres intermédiaires sont formés en statistiques
- un programme statistique minimum est élaboré par les acteurs du SSN
- on commence à maîtriser la qualité et les coûts (rapport qualité/prix) des opérations statistiques
- la nouvelle image positive de la statistique est confirmée par des différents indicateurs en particulier le développement de la coopération internationale
- on s'achemine vers la routinisation des activités. Le dernier grand défi est la réalisation, dans les normes, du Recensement Général de la Population et de l'Habitat qui devrait théoriquement être effectuée en 2003, c'est-à-dire dix ans après la date prévue.

Les principales activités de la phase 3 sont

- la réalisation du programme minimum de statistique qui suppose que l'organe de coordination statistique est entièrement opérationnel.
- la réalisation du RGPH après avoir démontré que le SSN a toutes les capacités requises d'entreprendre une opération de telle envergure.
- La mise en place des conditions d'accumulation des savoirs spécifiques nécessaires pour que le SSN puisse remplir sa mission. A cet effet, un centre d'études prospectives sera mis en place pour prolonger et

compléter la valorisation de l'information statistique déjà effectuée par des institutions telles que CREAM ou la DG économie et la DG de la planification. Ce centre va aider les différentes composantes du SSN dans la prise en compte de cette nouvelle dimension qu'est la prospective dans leurs activités. En fait, ce qu'il faut surtout développer à Madagascar ce sont des institutions (think tanks) composées d'une vingtaine de chercheurs qui vont réfléchir sur l'avenir du pays.

Pourquoi la réalisation tardive du RGPH ?

En effectuant une analyse coûts-bénéfices du RGPH, il est clair qu'avec 19 millions de dollars comme coût de réalisation du RGPH, les bénéfices vont peser très forts sur la réalisation sur 10 ans des activités suivantes (dont les dépenses totales ne représentent que la moitié du RGPH : 1 EPM ou 1 EDS coûte par exemple aux environs de 350.000 USD) :

3 EPM, 3 EDS, 3 comptes de bases, 2 recensements industriels, 3 recensements administratifs, 2 recensements agricoles, développement de la coordination statistique, construction de nouveaux bâtiments, recrutement et redéploiement du personnel, appui au processus de décentralisation. Même si la plupart de ces opérations statistiques utilisent le RGPH comme principal base de sondages. Cependant, l'expérience nous a montré que de les résultats de l'EPM 93 et du RGPH 93 ont convergé alors que le premier n'avait de base de sondage que le recensement administratif du ministère de l'intérieur. C'est vrai que ce n'est pas l'idéal mais la réalisation avec 10 ans de retard peut être bénéfique pour l'ensemble du SSN.

### **352. Création d'un Bureau indépendant de Coordination à l'extérieur de l'INSTAT :**

Comme les ressources humaines (cadres) de l'INSTAT sont insuffisantes à cause des départs des cadres et l'existence des opérations nombreuses sollicitant les prestations de l'INSTAT telles que le suivi du MAP ou l'évaluation de différents projets sectoriels, l'INSTAT ne peut pas assurer entièrement l'animation et le suivi du projet SNDS. On risquerait de compromettre le bon déroulement du processus.

Ce bureau constitue déjà un cadre de collaboration entre les différentes entités du futur SSN. On pourrait l'interpréter comme un CCISE élargi. Contrairement aux recommandations des experts internationaux, nous estimons que la relance du CCISE ne résout qu'en partie les problèmes car le vrai problème ce n'est pas l'inexistence d'une autorité qui va prendre les décisions finales mais plutôt la non adhésion de tous les acteurs du SSN en particulier les agents de l'Etat et du secteur privé au processus de réforme de la statistique en général. Pour avoir des résultats concrets, il ne suffit plus d'envoyer des représentants des institutions pour prendre des décisions mais des techniciens qui vont essayer de trouver ensemble des solutions concertées à leurs problèmes.

D'un côté, l'indépendance de ce bureau va permettre de motiver beaucoup plus ses membres. Il n'y aurait pas d'autorité supérieure mais un début de concertation entre les différents acteurs. On pourrait créer à volonté des groupes de travail thématiques pour réfléchir et discuter sur la façon d'améliorer les différents aspects de leur travail : cadre juridique, organisation générale, détermination des objectifs et stratégies... La démarche top-down ne permet plus d'engager les dialogues entre les acteurs du système.

D'un autre côté, la SNDS n'est pas une affaire interne au MEFB (ce n'est que par une note de service que l'on a créé le comité de la SNDS), cela devrait être un engagement tout entier du Gouvernement. Un décret serait plus approprié pour pouvoir avoir un effet plus élargi sinon il serait très difficile de conduire une quelconque réforme. A titre d'exemple, prenons le cas des recommandations du FMI concernant le SGDD. Aucun avancement n'est palpable depuis 2005 : le problème de leadership demeure pertinent. Il faut des engagements de chaque responsable de toutes les institutions si on veut avoir un minimum de résultats. Par ailleurs, la mise en œuvre de la SNDS doit figurer dans l'engagement 1 « Gouvernance responsable » du MAP pas dans l'engagement 6 « Economie à croissance forte ». En effet, on va réhabiliter toutes les informations statistiques de tous les secteurs pas seulement les statistiques économiques et que la statistique soit reconnue comme étant une fonction fondamentale de l'Etat.

## 4 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Selon Paris21, dans bon nombre de pays, les statistiques ne recueillent toujours pas le soutien moral, politique et financier qu'elles méritent à la lumière du rôle essentiel qu'elles jouent en tant que ressource stratégique pour la planification, le processus décisionnel, la bonne gouvernance, la responsabilité et la gestion. Ce manque de considération engendre souvent un « cercle vicieux » de sous-développement statistique. Pour aider les pays à recommander l'utilisation des statistiques et un soutien accru en faveur du développement statistique et de l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies, PARIS21 a produit une série de supports de plaidoyer qui comprennent notamment des films, des articles, des brochures et des présentations.

Ils affirment aussi que, le processus SNDS requiert une approche basée sur le leadership et la gestion à différents niveaux — politique, organisationnel et opérationnel. Au niveau politique, les ministres des finances et d'autres soutiens de haut niveau devraient être encouragés à mettre en exergue les statistiques au sein de leurs pays. Aux niveaux organisationnel et opérationnel, en particulier au sein du bureau national des statistiques, les dirigeants devraient s'appropriier le processus SNDS et l'orienter de manière à garantir son appropriation et la liberté d'action au sein du système statistique.

Mais l'une des plus importantes recommandations de Paris21 est d'accorder plus de poids aux opinions des statisticiens malgaches dans l'élaboration et la mise en œuvre de la SNDS à Madagascar.

Comme recommandation, nous suggérons les activités suivantes :

- La création d'un bureau indépendant de coordination de la SNDS
- Faire participer progressivement tous les acteurs du SSN dans le processus
- Faire en sorte que les résolutions soient appliquées par la rédaction d'une lettre d'intention et/ou d'engagement des différents acteurs du SSN dès l'adoption de la SNDS.
- Privilégier désormais l'approche marketing dans toutes les activités du SSN.

## Bibliographies

1. Rakotomalala A, Randrianarison JG, février 2005. Etude sur la coordination statistique à Madagascar, PNUD/DAP1.
2. Rakotomalala A, février 2005. Etude sur le renforcement du système régional d'informations statistiques à Madagascar, PNUD/DAP1.
3. Rakotomalala A, juin 2006. Diagnostic du Système Statistique National (SSN) Malgache. INSTAT.
4. Hellriegel, Slocum, Woodman, 1992, édition 2002. Management des organisations. Nouveaux Horizons-DeBoeck Université.
5. Paris21, juillet 2006. SNDS : Questions relatives à la planification de l'élaboration et de la mise en œuvre
6. Afristat, juin 1999. Etat des réflexions sur les principes fondamentaux de la statistique publique
7. Ministère de l'Economie, des finances et du Plan Burkina Faso, sans date. La stratégie Nationale en matière d'information statistique.
8. CESD-Communautaire, mai 2002. Rapport final du programme STATMAD. Réhabilitation du Système Statistique National. Madagascar.
9. IIS (Institut International de Statistique), 1985. Déclaration de l'IIS sur l'Ethique Professionnelle
10. Sidna Ould N'dah, juin 2006. Madagascar SNDS : Rapport de Suivi opérationnel du processus SNDS : Revue et mesures
11. P Rivière, Qualité et statistique. Courrier des statistique n°90
12. Roubaud F, 2000a. Les raisons du succès du projet Madio et les perspectives pour les années à venir. Stateco n° 95-96-97
13. Roubaud F, 2000b. Le projet Madio à Madagascar : Objectifs, démarche, résultats. Stateco n° 95-96-97
14. I. P. Fellegi, 2003. Statistiques officielles – Contraintes et défis. Communication sollicitée par le président de l'IIS
15. Paris21, juillet 2006. Stratégies nationales de développement de la statistique (SNDS) : Questions relatives à la planification de l'élaboration et de la mise en œuvre.
16. Plan Directeur pour un développement rapide et durable du système d'information statistique national 2003-2007, Razafindravonona J., décembre 2002, INSTAT.

## ANNEXES

<i>Annexe 1. Les acteurs et les intérêts en jeu de la coordination statistique.....</i>	<i>50</i>
<i>Annexe 2. Les préalables à la mise en place du système statistique à Madagascar .....</i>	<i>53</i>
<i>Annexe 3. Déclaration de l'IIS (Institut International de Statistique –août 1985) sur l’Ethique Professionnelle .....</i>	<i>56</i>
<i>Annexe 4. Quelques résultats de l'évaluation du SSN.....</i>	<i>59</i>
<i>Annexe 5. Caractéristiques théoriques de la coordination statistique .....</i>	<i>64</i>
<i>Annexe 6. Les différentes lois sur la statistique à élaborer .....</i>	<i>66</i>
<i>Annexe 7. Opérationnalisation des différentes composantes du SSN.....</i>	<i>68</i>
<i>Annexe 8. Code de bonnes pratiques de la Statistique Européenne .....</i>	<i>70</i>

## Annexe 1. Les acteurs et les intérêts en jeu de la coordination statistique

Source : Etude sur la coordination Statistique à Madagascar. Rakotomalala A., Randrianarison J. G. Février 2005. PNUD-DAP1

Ici l'objectif est le « *win win game* » autrement dit chaque intervenant dans le système doit pouvoir récolter un certain avantage du système tout en y apportant sa contribution. Par acteur, ces différents intérêts sont les suivants

### (i) L'Etat :

L'Etat en tant que principal utilisateur des informations statistiques pour le pilotage global du pays devrait assurer certaines fonctions minimales à savoir :

- 1- le rôle de gendarme dans la gestion économique
- 2- le garant de la souveraineté nationale
- 3- le premier responsable dans l'application des textes et lois et leurs applications

Ainsi, en termes d'information, l'Etat devrait assurer les rôles suivants :

- Minimisation des erreurs de gestion et choix stratégiques des opérations statistiques
- Garanti pour la fiabilité des informations statistique
- Adéquation entre besoin et programmation

Et ce afin qu'il puisse

- Disposer de tableau de bord sectoriel, régional et national pour le pilotage du pays
- De connaître en temps quasi réel les informations sensibles et jugées utiles pour une prise de décision rapide

### (ii) - Les différents secteurs

Les secteurs constituent la base du système statistique pour de multiples raisons :

- 1- primo, les différents concepts devraient émaner des secteurs qui connaissent mieux les unités d'observations statistique
- 2- secundo, les sondages dépendent fortement de la connaissance du secteur en particulier dans le domaine de la stratification et de l'extrapolation des données
- 3- tertio, les données nationales viennent des agrégations des données sectorielles

Nous nous sommes limités à ces points techniques mais bien évidemment les secteurs possèdent d'autres vertus non négligeables.

A ce titre donc, les secteurs devraient bénéficier des points qui suivent :

- Appartenance à une grande famille (ne pas se sentir seul)
- Appui technique, soutien moral, solidarité
- On est sûr de travailler dans les normes
- Echanges d'expériences et élargissement des horizons

(iii)- **Le Statisticien** :

**Le statisticien est tout simplement le pilier du système.** De par sa formation, il est en effet le concepteur des méthodologies, l'encadreur pour son application et le formateur des responsables statistiques dans les différents secteurs .

Il mérite ainsi au minimum de certaines prérogatives qui vont dans le sens de son épanouissement personnel et par de là de l'amélioration du système statistique. Ces points sont :

- Valorisation de la profession
- Cadre de travail attrayant (coordination technique : concepts, nomenclatures,...) -> réduction des tâches à faire
- Echanges d'expériences qui aboutira à son épanouissement professionnel
- Perspectives de carrière intéressantes (mobilité)

(iv) **Les autres producteurs** :

La libéralisation économique fait que le secteur privé investisse de plus en plus dans le domaine de la production de chiffres. Bien que le maximisation du profit dicte leur activité et qu'il s'avère difficile d'interdire l'exercice de leur activités, un minimum de professionnalisme devrait avoir lieu dans leur approche de travail.

A titre donc, il devrait bénéficier

- D'une formation adéquate, moyennant investissement de sa part,
- des échanges d'expériences aussi bien au niveau national qu'au niveau sectoriel

(v) **Les Utilisateurs** :

Les utilisateurs sont les consommateurs des informations produites. Ils devront donc contribuer pleinement à l'appui à la production statistique sous différentes formes : financière, matériel, etc..

A ce titre et en contrepartie, les avantages qu'ils devront s'en procurer devraient être au minimum les suivants :

- Amélioration de l'accès aux informations entre autres par la centralisation des informations
- Minimisation des données incohérentes, amélioration de la compréhension et de la lisibilité des données et analyses
- Elargissement des champs couverts par les opérations
- La prise en compte des besoins des utilisateurs
- Travail réglementé

(vi) **Les fournisseurs d'informations (enquêtés)** :

C'est la base même de toutes les informations. Les non réponses ou les réponses biaisées de leur part induiront en erreur toute la chaîne de l'enquête et par conséquent la validité et la qualité même des informations. Ils devront par conséquent être motivés de différentes manières :

- Réduction des enquêtes, minimisation des charges de travail ou de la durée la préparation des réponses
- Feed back des résultats des enquêtes,
- Pris en compte des résultats des enquêtes dans la prise de décision de l'Etat, laquelle décision devrait être visible à court, moyen ou long terme sur les fournisseurs d'informations

#### **(vii) Les médias 4**

Les médias en tant que vecteurs d'informations devront bénéficier de certaines prérogatives de formation. Il est ainsi important pour les responsables de médias de mieux comprendre les méthodologies afin d'en déduire les limites des chiffres ainsi que de mieux saisir le contenu des informations elle même.

Les médias devront ainsi bénéficier des points qui suivent

- Formation en technique statistique minimale et en particulier dans la rédaction et interprétation des informations chiffrées
- Echanges d'expériences avec les producteurs de chiffres statistiques

## Annexe 2. Les préalables à la mise en place du système statistique à Madagascar

Source : Etude sur la coordination Statistique à Madagascar. Rakotomalala A., Randrianarison J. G. Février 2005. PNUD-DAP1

Mettre en place la coordination statistique est une chose, la faire fonctionner est autre chose. Mais en sus des préparatifs et principalement des questions de fonds méritent d'être abordées avant de se lancer dans les opérations de mise en place de la coordination. Il s'agit de réflexion préalable qui permettra à tous les acteurs de cerner la multitude de difficultés et responsabilités qu'ils auront à résoudre avant la mise en place d'un système de coordination. Le tableau qui suit est plus qu'un pré requis car il constitue en même temps une charte de responsabilité et un engagement pour tous les intervenants. Il peut être étendu au fur et à mesure de la mise en place du système de coordination statistique.

### Questions à soulever avant la mise en place d'une instance de coordination statistique

N°	Question	Tâches	Textes (oui/non /nsp)	Conseil	INS	Autres services ou organismes	Autres
1.	QUI	Organise le dialogue entre les producteurs et les utilisateurs de l'information statistique					
2.	QUI	veille à l'adéquation entre la production statistique et les besoins des utilisateurs					
3.	QUI	garantit la prise en compte des besoins des utilisateurs					
4.	QUI	est consulté sur les projets des Textes Juridiques et Réglementaires relatifs à la statistique					
5.	QUI	élabore les projets des Textes Juridiques et Réglementaires relatifs à la statistique					
6.	QUI	Sur les besoins à satisfaire					
7.	QUI	sur l'état du système d'information statistique,					
8.	QUI	sur les innovations à apporter à court ou moyen terme au système d'informations statistique					
9.	QUI	examine les programmes statistiques des structures et des Organismes Statistiques Publics afin de proposer un Programme National de la Statistique					
10.	QUI	Proposer et/ou arrêter les orientations et les priorités de l'activité statistique					
11.		Sur le développement général des travaux statistiques des services producteurs					
12.		Sur le programme annuel d'enquêtes des services publics et ses modalités d'application					
13.	QUI	répartit les tâches entre les différents services statistiques au niveau de la production					
14.	QUI	répartit les tâches entre les différents services statistiques au niveau de la diffusion					
15.	QUI	Veille à l'application des textes réglementaires en matière de statistique					
16.	QUI	constate les infractions en matière d'enquêtes statistiques					
17.	QUI	Est chargée d'appliquer la répression des infractions en matière d'enquêtes statistiques					
18.	QUI	Evalue les opérations statistiques					
19.	QUI	Veille à l'accélération de rythme de production et exploitation des statistiques					

N°	Question	Tâches	Textes (oui/non /nsp)	Conseil	INS	Autres services ou organismes	Autres
20.	QUI	Sur les projets d'exploitation, à des fins d'information générale, des données issues de l'activité des administrations, des organismes publics et des organismes privés chargés d'un service public ;					
21.	QUI	Sur les projets de traitements automatisés d'enquêtes statistiques ou de qui nécessitent une demande d'avis à la Commission nationale de l'informatique et des libertés					
22.	QUI	Sur la conception, la révision et la tenue à jour des nomenclatures économiques et sociales					
23.	QUI	Sur le contenu des banques de données économiques et sociales des services producteurs, ainsi que sur les modalités d'accès à ces banques et les principes de tarification					
24.	QUI	représentation des institutions statistiques au niveau international					
25.	QUI	Assurer les analyses et études économiques ou sociales,					
26.	QUI	diffusion de l'information produite par le bureau					
27.	QUI	diffusion de l'information produite par d'autres organismes,					
28.	QUI	<b>Veille au (assure le)</b> développement des compétences statistiques et économiques					
29.	QUI	<b>Veille au (assure le)</b> développement de la recherche					
30.	QUI	<b>Veille au (assure le)</b> développement de la coopération technique					
31.	QUI	<b>Veille à l' (assure l')</b> harmonisation des méthodes et des concepts					
32.	QUI	<b>Veille au (Garantit le)</b> respect des principes essentiels de la statistique que sont : , ,					
33.	QUI	-la protection des données					
34.	QUI	-l'indépendance des spécialistes					
35.	QUI	-le caractère scientifique des méthodes utilisées,					
36.		-l'actualité des résultats					
37.	QUI	<b>Veille au (Garantit le)</b> respect des règles déontologiques de la profession et des principes fondamentaux de l'Activité Statistique					
38.	QUI	<b>Veille au (Garantit le)</b> respect des normes internationales					
39.	QUI	Veille au volume des charges induites par les enquêtes					
	QUI	Veille à la protection de la liberté individuelle					
40.	QUI	analyse, interprète les informations statistiques.					
41.	QUI	dirige le système national de statistique.					
42.		Supervise les statisticiens professionnels					
43.	QUI	coordonne la production statistique et veille à la comparabilité des données régionales					
44.	QUI	établit le programme pluriannuel des activités statistiques régionales					
45.	QUI	Veille à l'application de ces programmes régionaux					
46.	QUI	Elabore les comptes régionaux					
47.							
45.	QUI	Élaborer les comptes de la nation					

N°	Question	Tâches	Textes (oui/non /nsp)	Conseil	INS	Autres services ou organismes	Autres
46.	QUI	Réalise des enquêtes, des recensements et des études dans les domaines :					
47.		1.0 Démographie					
48.		2.0 <b>Matrices de comptabilité sociale</b> et comptes satellites fonctionnels					
49.		2.1 Education					
50.		2.2 Santé					
51.		2.3 Emploi					
52.		2.4 Logement					
53.		2.5 Revenu, consommation					
54.		2.6 Protection sociale					
55.		2.7 Culture et loisirs					
56.		2.8 Justice et sécurité					
57.		<b>3.0 Comptes économiques de l'Agriculture</b>					
58.		3.1 Production végétale					
59.		3.2 Production forestière					
60.		3.3 Production animale					
61.		<b>4.0 Autres comptes d'activité économique</b>					
62.		4.1 Mines et industries					
63.		4.2 BTP					
64.		4.3 Commerce et Services					
65.		4.4 Eau et électricité					
66.		4.5 Transports					
67.		4.6 Postes et télécommunications					
68.		4.7 Tourisme					
69.		4.8 Démographie des entreprises					
70.		<b>5.0 Comptes de la Nation</b>					
71.		5.1 Balance des paiements					
72.		5.11 Monnaie et crédit					
73.		5.12 Commerce extérieur					
74.		5.2 Finances publiques					
75.		<b>6.0 Comptabilité verte</b>					
76.		6.1 Ressources naturelles					
77.		6.2 Etablissements humains					
78.		6.3 Aménagement du territoire					
79	QUI	Met en relation les comptes régionaux et les comptes nationaux					
80	QUI	nomme les membres du conseil					

## **Annexe 3. Déclaration de l'IIS (Institut International de Statistique –août 1985) sur l’Ethique Professionnelle**

### **1. Obligations envers la Société**

#### **1.1. Prendre en considération les intérêts contradictoires**

*L'investigation statistique repose sur la conviction qu'un plus grand accès à une information correctement fondée est bénéfique à la société. Le fait que l'information statistique puisse être interprétée ou utilisée abusivement, ou qu'elle ait un impact différent sur différents groupes, n'est pas en soi, un argument décisif contre son recueil et sa diffusion. Néanmoins, le statisticien doit être attentif aux conséquences vraisemblables que la collecte et la diffusion de diverses sortes d'information peuvent entraîner et il doit prévenir les interprétations et utilisations erronées prévisibles.*

#### **1.2. Etendre la portée de la statistique**

*Les statisticiens doivent utiliser les facultés qui s'offrent à eux pour élargir l'investigation statistique et diffuser leurs conclusions pour le profit de la plus large communauté possible.*

#### **1.3. Rechercher l'objectivité**

*Tout en oeuvrant dans le système de valeurs des sociétés où ils vivent, les statisticiens doivent essayer de préserver leur intégrité professionnelle, sans crainte ni faveur. En particulier, ils ne doivent pas s'engager ni s'associer au choix des méthodes destinées à produire des résultats trompeurs, ni à une présentation fallacieuse des résultats statistiques, que ce soit par action ou par abstention.*

### **2. Les obligations envers les commanditaires et les employeurs**

#### **2.1. Expliciter les obligations et les rôles**

*Les statisticiens doivent établir clairement à l'avance les obligations respectives de leur employeur ou de celui qui finance l'enquête et les leurs propres ; ils doivent par exemple porter à la connaissance de l'employeur ou du commanditaire les parties appropriées d'un code professionnel auquel ils adhèrent. Le compte rendu des résultats doit, là où cela s'avère nécessaire, préciser leur rôle.*

#### **2.2. Evaluer avec impartialité les diverses voies**

*Les statisticiens doivent examiner es diverses méthodes et procédures à leur disposition pour l'investigation envisagée et doivent fournir à leur commanditaire ou employeur une appréciation impartiale des mérites et désavantages respectifs des diverses options.*

#### **2.3. Engagements dépendants des résultats**

*Les statisticiens ne doivent accepter aucune clause dont l'application dépendrait du résultat obtenu dans l'investigation statistique envisagée.*

#### **2.4. Garder confidentielle l'information privative**

*Les statisticiens reçoivent fréquemment de leur employeur ou commanditaire des informations dont celui-ci peut légitimement exiger qu'elles demeurent confidentielles. Les méthodes et procédures statistiques utilisées pour produire des résultats publiés ne devraient toutefois pas être frappées de confidentialité.*

### **3. Obligations envers les collègues**

#### **3.1. Préserver la confiance dans la statistique**

*Les statisticiens ont besoin de la confiance du public. Dans leurs travaux, ils doivent essayer de promouvoir et préserver cete confiance, sans exagérer l'exactitude ni le pouvoir explicatif de leurs résultats.*

### **3.2. Décrire et vérifier les méthodes et résultats**

*Tout en respectant les limites de confidentialité, les statisticiens doivent fournir à leurs collègues les informations appropriées pour que leurs méthodes, procédures, techniques et résultats puissent être contrôlés. Cette critique doit s'appliquer aux méthodes elles-mêmes, et non aux personnes qui les ont choisies ou utilisées.*

### **3.3. Faire connaître les principes éthiques**

*Pour mener certaines investigations, les statisticiens ont à collaborer avec des spécialistes d'autres disciplines ainsi qu'avec les enquêteurs, le personnel administratif, des étudiants, etc. Ils doivent alors exposer clairement leurs propres principes éthiques et tenir compte de ceux de leurs collaborateurs.*

## **4. Obligations envers les sujets d'enquêtes**

### **4.1. Eviter les intrusions injustifiées**

*Les statisticiens doivent être conscients du potentiel d'intrusion que représentent certains de leurs travaux. Aucune prérogative particulière ne les autorise à étudier tous les phénomènes. Le progrès de la connaissance ni la recherche de l'information ne justifient pas eux-mêmes que l'on transgresse d'autres valeurs sociales ou culturelles.*

### **4.2. Obtenir le plein consentement (en pleine connaissance des causes)**

*Les enquêtes statistiques comportant la participation active de sujets humains doivent être, autant que cela est réalisable, faites avec leur plein consentement, c'est-à-dire donné librement et en toute connaissance de cause. Même lorsque la participation des sujets est légalement obligatoire, leur acceptation doit reposer sur une information aussi complète que possible. Lorsque la participation est volontaire, on ne doit pas donner aux sujets le sentiment qu'elle est obligatoire ; ils doivent être informés de leur droit de refuser, à tout moment et pour quelque raison que ce soit, et de retirer les informations qu'ils viennent de fournir. Aucun renseignement susceptible d'affecter la volonté de participation d'un sujet ne doit être délibérément tu.*

### **4.3. Dans les cas de non obtention préalable du consentement :**

#### **- Respect des droits dans des études d'observation**

*Dans certaines études d'observation, où les comportements sont notés sans que le sujet le sache, les statisticiens doivent faire attention à ne pas violer ce que l'on peut appeler « l'espace privé » d'un individu ou d'un groupe. Ceci varie d'une culture à une autre.*

#### **- Ne pas violer son « espace privé » en cas de passage par un tiers**

*Dans le cas où on a recours à un tiers pour répondre aux questions en lieu et place d'un sujet, peut-être parce qu'il est difficile ou coûteux d'entrer en contact avec celui-ci, ou parce qu'il est, par exemple, trop malade ou trop jeune pour pouvoir participer par lui-même à l'enquête, il faudra veiller à ne pas violer son « espace privé » ni troubler les rapports entre le sujet et la personne qui répond pour lui. Lorsqu'existent ou apparaissent des indices selon lesquels le sujet s'opposerait à ce que certaines informations soient dévoilées, ces informations ne doivent pas être recherchées auprès de tiers.*

#### **- Prendre en considération la sensibilité et les intérêts des personnes concernées en cas d'utilisation secondaires des données (données administratives ou médicales par exemple)**

*Lorsque le statisticien se voit accorder l'accès à des données administratives ou médicales, par exemple, ou à tout autre matériel d'étude, en vue d'une nouvelle investigation, la permission d'utiliser ces données accordées par leur détenteur n'exonère pas le statisticien de devoir prendre en considération les réactions vraisemblables, la sensibilité et les intérêts des personnes concernées, y compris leur droit à l'anonymat.*

#### **- Fourvoiement des sujets (tromperie d'une information essentielle par action ou par omission, temporaire ou définitive)**

*Dans les études où ce qu'il s'agit d'observer exclut de dévoiler à l'avance aux sujets des informations essentielles, les statisticiens doivent peser les conséquences possibles de toute tromperie envisagée. Dissimuler une information essentielle, ou égarer les sujets, constitue une tromperie, par action ou par omission, temporaire ou définitive, qui encourt une légitime condamnation si l'on n'est pas à même de la justifier.*

#### **4.4. Protéger les intérêts des sujets**

*Ni le consentement des sujets ni l'obligation légale de répondre n'exonèrent le statisticien de protéger autant qu'il est possible les sujets des effets peut-être dommageables de leur participation. Le statisticien doit s'efforcer de troubler le moins possible aussi bien les sujets eux-mêmes que leurs rapport avec leur entourage.*

#### **4.5. Assurer la confidentialité**

*La statistique ne s'occupe pas des identités individuelles. Les données sont rassemblées pour répondre à des questions telles que « combien ? » ou « quelle proportion ? », et non pas « qui ? ». L'identité des sujets répondants (ou non répondants) et les renseignements recueillis auprès d'eux doivent par conséquent rester confidentiels, que la confidentialité ait été ou non promise de façon explicite.*

#### **4.6. Empêcher que les identités soient révélées**

*Les statisticiens doivent prendre toutes les mesures convenables pour empêcher que leurs résultats soient publiés ou diffusés sous une forme qui permettrait que l'identité d'aucun sujet soit révélée ou déduite.*

## Annexe 4. Quelques résultats de l'évaluation du SSN

Source : Diagnostic du système statistique national Malgache.. Rakotomalala A. juin 2006. INSTAT

### Evaluation de la Loi statistique à Madagascar

N°	Thèmes	Présent dans l'ancienne loi	Présent dans le projet de loi	Exemples de pays ayant ce système
1.	Création du système statistique national	Non	Non	Tunisie, Canada
2.	Définition des principes fondamentaux : - indépendance des établissements statistiques : les représentants de l'Etat n'ont pas autorité sur l'établissement des statistiques (échantillonnage, nomenclatures, concepts, ...) - autonomie politique, autonomie technique et éventuellement autonomie financière - transparence - principes fondamentaux des statistiques officielles	-Non  - partiellement (financier) - Non - Non	-Non  - partiellement (financier) - Non - Non	- France, Chine  - Tunisie - Tunisie
3.	Composantes et mission du système statistique national	Non	Non	Canada, Tunisie
4.	Création de l'organe de coordination de la statistique : missions et statut	Oui	Oui	Canada, Tunisie
5.	Les membres et le fonctionnement de l'Organe de coordination de la statistique (décret)	Membres (oui), fonctionnement (partiel)	Membres (oui), fonctionnement (partiel)	Tunisie
6.	Les programmes statistiques structurels (recensement de la population, recensement agricole,...)	Non	Non	Canada
7.	Le Bureau national de la statistique : missions et statut (statut de l'INSTAT)	Oui	Oui	Canada, Tunisie, Suisse
8.	Les autres structures statistiques : missions et statut	Non	Non	Tunisie, Suisse
9.	La formation statistique	Non	Non	Canada, Tunisie
10.	Serment professionnel	Non	Non	Canada, Tunisie
11.	L'obligation de répondre ou communiquer les informations : - pour les individus et entreprises privées - pour les institutions publiques	- Oui - Non	- Oui - Non	- Canada, Tunisie - Tunisie, suisse
12.	La violation du secret statistique : - protection des données individuelles - communication des renseignements - accès aux archives	- Non - Oui - Non	- Non - Oui - Non	- Canada - Canada - Canada
13.	Les sanctions : - pour les refus de répondre - pour la violation du secret statistique	- Oui - Oui	- Oui - Oui	- Canada, Tunisie - Canada, Tunisie

Source : le consultant

#### Ce qu'il faut retenir :

- Le système statistique national n'existe pas du point de vue juridique
- Les lois statistiques présentent beaucoup de lacunes et ne sont plus adaptées au contexte actuel.
- Les autres services statistiques sont entièrement indépendants (organisation, financier, méthodologie)
- L'organe de coordination statistique n'a jamais été opérationnel à Madagascar

- Madagascar n'est pas forcément représenté par l'INSTAT en matière statistique au niveau international

### Evaluation des textes sur la coordination statistique

N°	Thèmes	Présent dans les textes de base	Observations
1.	Organe consultatif		Non précisé
2.	Organe de décision	Oui	sur la publication
3.	Coordination institutionnelle : la répartition des tâches entre les différents services statistiques au niveau de la : - production - référence (statistique officielle, méthodologie) - diffusion	Oui	Oui théoriquement
4.	Coordination technique - harmonisation des méthodes et concepts - Garantie de l'éthique	Non	Non précisé
5.	Il propose et/ou arrête les orientations et les priorités de l'activité statistique publique	Oui	
6.	Il propose et/ou arrête une programmation pluriannuelle et annuelle de l'activité statistique publique	Oui	
7.	Fonctionnement de la coordination		
8.	Il veille au respect des règles déontologiques	Non	
9.	Plateforme de concertation	Non	
10.	Il assure le dialogue entre les producteurs et utilisateurs	Non	Seulement entre les producteurs
11.	Le CCISE est consulté sur les projets de texte juridiques et réglementaires relatifs à la statistique	Non	

Source : le consultant

#### Ce qu'il faut retenir :

- L'organe de coordination statistique n'a jamais été opérationnel à Madagascar malgré une tentative de redynamisation en 2000-2001
- Les textes sur la coordination statistique présente des lacunes : le fonctionnement et l'organisation du CCISE ne sont pas explicités, le rôle du CCISE est réservé seulement au secteur public car plus orienté sur la couverture de l'offre publique non sur l'amélioration du cadre global des intervenants du système statistique national.
- L'organe de coordination n'est pas une plateforme de concertation entre producteurs et utilisateurs

### Evaluation de l'existence de quelques fonctions fondamentales à l'INSTAT

	Fonctions	Existe théoriquement	Existe réellement
1.	Gestion des carrières	Oui	Non
2.	Formation en statistique	Non	Non
3.	Promotion de l'Information statistique	Non	Partiellement
4.	Collaboration permanente et formelle avec d'autres producteurs statistiques	Non	Partiellement
5.	Coordination externe	Non	Pas au sens classique mais à travers le DSRP et la JAS
6.	Coordination interne	Non	Partiellement

	Fonctions	Existe théoriquement	Existe réellement
7.	Réalisation d'annuaire statistique	Non	Il existe des recueils d'information mais pas d'annuaire statistique
8.	Appui aux services statistiques des ministères	Non	En tant qu'EPIC, l'INSTAT a appuyé quelques ministères
9.	Etudes et recherches	Non	Seulement dans le cadre des projets (MADIO, Cornell, IRD)
10.	Archivage des documents	Non	Non
11.	Diffusion des informations statistiques	Oui	Partiellement sous forme d'INSTAT Point Information et site web
12.	Contrôle de qualité et validation scientifique des publications	Non	Non
13.	Communication et uniformisation des publications	Oui	Partiellement
14.	Programmation et suivi-évaluation des activités de l'INSTAT	Non	Non
15.	Contrôle interne	Non	Non formalisé
16.	Elaboration et gestion des nomenclatures	Oui	Non formalisé
17.	Conception, archivage et veille à l'application des textes juridiques et réglementaires	Non	Non formalisé
18.	Représentation des statistiques au niveau international	Non	Non
19.	Gestion des normes statistiques	Nomenclatures	Partiellement
20.	Elaboration de cadre réglementaire visant à garantir l'utilisation efficace des ressources	Non	Non

Source : le consultant

#### Ce qu'il faut retenir :

- Absence de quelques fonctions fondamentales à l'INSTAT dont la gestion des carrières, l'archivage des documents de travail (questionnaires, rapports méthodologique, ...) et des fichiers informatiques (base de données, tests de cohérence, programmes de traitement, premiers résultats,...)
- Faible capitalisation des produits des différents projets (MADIO, Statmad, Cornell) : ces produits n'ont pas été comptabilisés comme produits de l'INSTAT dans l'inventaire des informations statistiques de l'INSTAT.
- Méconnaissance des techniciens de l'existence des SNDS, SGDD, CEQD : cadres qui permettraient d'améliorer le SSN dans l'ensemble.
- Augmentation de la production des informations statistiques depuis 1994, qui s'est encore accélérée depuis 2001.
- La comptabilité nationale et la coordination statistiques constituent encore les grands défis à relever par l'INSTAT.

#### Ce qu'il faut retenir :

- Aucun texte juridique ne régit les activités statistiques au niveau des régions et communes
- De nouveaux besoins en informations statistiques apparaissent avec les rôles des régions et communes
- Le développement du système d'information statistique régionale peut constituer la clé du développement du SSN à Madagascar.

## Liste des problèmes identifiés par les différentes études

	Problèmes identifiés	1994	1998 audit o	2002 Plan directeur	2005 sir	2005 coord	2005 Union euro
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1.	Il n'y a pas de système statistique	X		X	X		
2.	Mission de l' INSTAT mal assimilée	X			X		
3.	Structure du personnel inadaptée	X		X	X	X	X
4.	Manque de coordination interne	X			X	X	
5.	Insuffisance de capacité à mobiliser, à organiser, à exploiter et à animer un système statistique national.	X			X		
6.	Insuffisance de publications	X	X				
7.	Insuffisance de la diffusion et de la vulgarisation des résultats	X					
8.	Insuffisance de moyens, humains, matériels et financiers	X					
9.	Manque de motivation du personnel			X			
10.	La coordination du système statistique a peu évolué	X		X	X	X	
11.	Le développement de la statistique régionale est faible			X	X		
12.	le personnel de qualité est en nombre insuffisant			X	X		
13.	Le système de motivation du personnel n'est pas clair	X		X			
14.	L'INSTAT n'est pas considéré comme l'élément central du système statistique national	X					
15.	Attrait des emplois à l'extérieur de l'INSTAT	X					X
16.	Pas de plan de développement des ressources humaines	X					
17.	Formation initiale insuffisante ou inexistante	X					
18.	Formation continue inexistante et recyclage sporadique	X					
19.	Gel du recrutement	X					
20.	Le corpus législatif et réglementaire est réellement obsolète				X	X	X
21.	Faiblesse de la capacité d'analyse	X					X
22.	Problème sur le Statut de l'INSTAT	X					X

Sources : (1) Projet de réhabilitation du Système Statistique National, INSTAT, juillet 1994

(2) Audit Organisationnel de l'INSTAT : rapport préliminaire, Bodin J.-L., Candot B., juillet 1999, CESD communautaire

(3) Plan Directeur pour un développement rapide et durable du système d'information statistique national 2003-2007, Razafindravonona J., décembre 2002, INSTAT.

(4) Etude sur le renforcement du système régional d'informations statistiques à Madagascar, , Rakotomalala A, fév 2005, PNUD/DAP1

(5) Etude sur la coordination statistique à Madagascar, Rakotomalala A, Randrianarison JG, fév 2005, PNUD/DAP1

(6) Le système statistique national et le suivi du DSRP à Madagascar. Rapport de mission. Renaud Decoster. Septembre 2005.'Union Européenne.

En voyant ce tableau, on constate que les problèmes s'en vont et reviennent, aucune solution durable n'est encore trouvée jusqu'à maintenant. Est-ce que c'est dû à des problèmes de moyens ou d'insuffisance de volonté politique ? Ces deux facteurs ne sont pas à écarter totalement mais d'autres facteurs pourraient aussi entrer en jeu dans la recherche des solutions. Nous avons essayé de repérer quelques-uns de ces facteurs :

- On ne peut pas résoudre les problèmes de l'INSTAT sans résoudre ceux des autres ministères, la réciproque est aussi vraie.

- On ne peut pas faire des renforcements des capacités institutionnelles sans résoudre en profondeur les problèmes relatifs aux ressources humaines. En effet, on a tendance souvent de mettre en place des manuels de procédures pour renforcer les capacités d'une institution. Mais est-ce qu'on pense assez à celui et ceux qui vont les appliquer ? Auront-ils assez de force et de motivation et également des moyens pour appliquer ces manuels de procédures ? Est-ce qu'on va prendre en compte les efforts qu'ils ont effectué dans la suite de leurs carrières ? En d'autres termes, est que l'on va avoir le courage de mettre au cœur des réformes les problèmes liés aux ressources humaines ? A notre avis, seule la forte volonté des responsables malgaches

qui puisse venir à bout de ces problèmes par le changement de la pratique administrative et la prise en compte des problèmes humains : aucun bailleur de fonds ne va s'engager dans un terrain si imprévisible.

A ce titre et pour commencer, nous proposons déjà aux responsables d'adopter quelques principes qui pourraient s'élargir par la suite dans l'administration en général, il s'agit de :

- La rotation de poste des agents (à partir des chefs de service) au moins tous les quatre ans.
- La mise en place d'un système de mémoire pour chaque service : l'élaboration de manuel de procédures, centre de documentation, archivage des dossiers aussi bien numériques que physiques.
- La gestion des ressources humaines par le mérite et l'efficacité des individus
- L'obligation de chaque chef de service de suivre des séances d'information/formation (suivi d'un rapport) dans toutes les directions du ministère avant sa nomination définitive,
- La détermination des règles d'utilisation et d'accès aux données.
- Le recyclage systématique et périodique des agents.
- La généralisation de la transparence dans le travail.

**Ce qu'il faut retenir :**

- Les problèmes identifiés depuis une dizaine d'années persistent et demeurent d'actualité.
- Le problème relatif aux ressources humaines n'a pas été placé au coeur des réformes qui se sont succédées<sup>7</sup>
- L'insuffisance de suivi de la mise en œuvre des recommandations des différentes études.
- L'approche globale et systémique dans la recherche des solutions durables est plus que nécessaire.

---

<sup>7</sup> Le projet Statmad a essayé de mettre en place la prime d'objectifs pour une partie du personnel de l'INSTAT mais qui n'a pas donné les effets escomptés.

## **Annexe 5. Caractéristiques théoriques de la coordination statistique**

Source : Etude sur la coordination Statistique à Madagascar. Rakotomalala A., Randrianarison J. G. Février 2005. PNUD-DAP1

En général, le Conseil de la Statistique est l'organe d'orientation en matière statistique ayant pour rôles essentiels :

### **La coordination :**

1. Coordination institutionnelle, c'est la répartition des tâches entre les différents services statistiques au niveau de la :
  - a. Production
  - b. Référence (statistique officielle, méthodologie)
  - c. Diffusion
1. Coordination technique
  - a. Assurer l'harmonisation des méthodes et des concepts
  - b. Garantie de l'éthique
1. Proposer et/ou arrêter les orientations et les priorités de l'activité statistique
2. Proposer et/ou arrêter une programmation pluriannuelle et annuelle de l'activité statistique

### **La concertation :**

1. Organisation du dialogue entre les producteurs et les utilisateurs de l'information statistique
2. Promotion de la production et la diffusion des données répondant aux besoins des utilisateurs (ou veiller à l'adéquation entre la production statistique et les besoins des utilisateurs)

### **Le rôle d'antenne**

Selon l'importance géographique d'un pays, une ramification spatiale de l'organe de coordination pourrait avoir lieu.

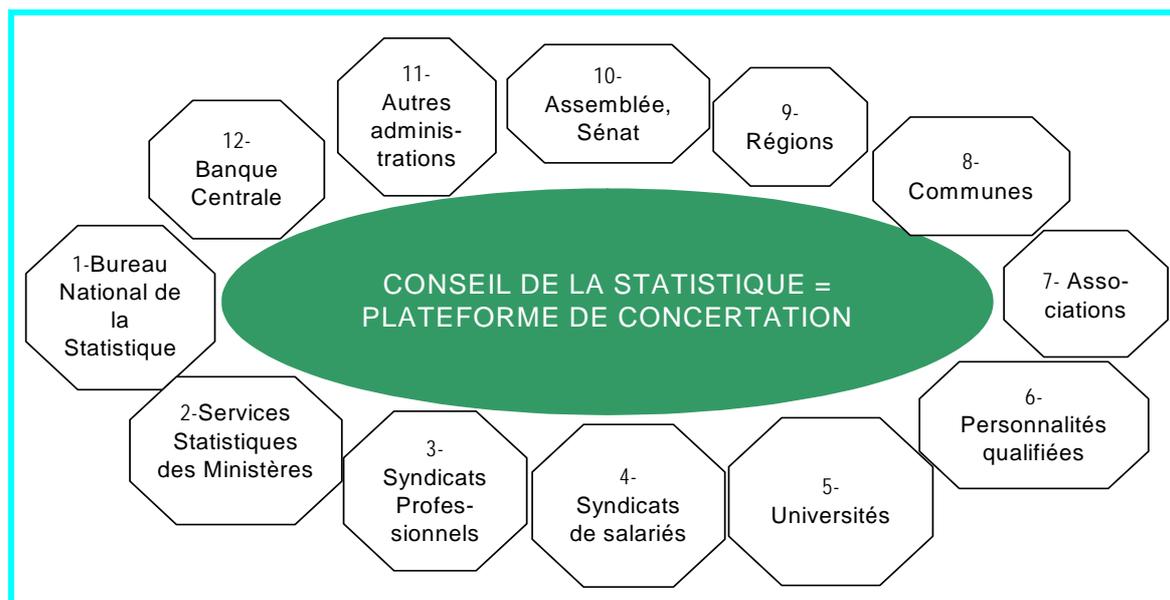
### **En termes de pouvoir**

Il peut être soit un organe consultatif, soit un organe de décision. Dans le premier cas, ses délibérations sont soumises au Gouvernement pour qu'il les rende exécutoires. Dans le deuxième cas, ses délibérations sont directement prises sous formes de projet de règlement (loi, décret, etc.) en matière statistique.

En particulier, le Conseil délibère et/ou donne son avis sur :

- (i) Les besoins à satisfaire, l'état du SISN et les améliorations à y apporter
- (ii) Les projets de plan national de développement de la Statistique
- (iii) L'exploitation à des fins d'information générale des données de sources administratives des organismes publics et privés (sous réserves des lois sur les libertés individuelles)
- (iv) Les projets de texte réglementant l'activité statistique (loi sur le secret statistique, l'enregistrement statistique, le visa préalable, etc.)
- (v) La conception, la révision et la mise à jour des outils de normalisation : nomenclatures économiques et sociales dont l'utilisation doit être obligatoire, etc.
- (vi) La constitution des banques de données, leurs conditions d'accès et de manière plus générale, le plan de diffusion des statistiques publiques

## . Les membres d'un Conseil de la Statistique



SOURCE : BASEE SUR LE CNIS -FRANCE

Le fonctionnement du Conseil de la Statistique dépend de :

- (i) l'organisation du Système d'Information Statistique National (SISN) : centralisée ou décentralisée
- (ii) l'organisation administrative du pays (système économique et politique)

**Les instruments de coordination comprennent pour l'essentiel les systèmes nationaux d'identification, de classification et de codification** (répertoires des établissements, fichiers des localités, nomenclatures, concepts, etc.). Ces instruments assurent la comparabilité des données statistiques et permettent l'utilisation de celles-ci par le plus grand nombre d'opérateurs. **Il est donc nécessaire de rendre obligatoire leur utilisation par les différents partenaires.**

**La loi statistique devra donc instituer, d'une manière générale, l'obligation de recourir ou d'utiliser les codes, concepts, méthodes et nomenclatures harmonisées définies par consensus et selon des procédures réglementaires.**

Outre les instances et les outils de coordination définis ci-dessus, la coordination statistique repose sur une procédure de visa statistique. Celle-ci doit être établie en relation avec l'obligation de réponse. Plus précisément, la loi, tout en affirmant le principe de la liberté pour les personnes physiques ou morales de réaliser des enquêtes statistiques, doit limiter l'obligation de réponse aux seules enquêtes munies d'un visa statistique attribué par l'autorité statistique compétente.

L'attribution du visa statistique n'est possible que pour :

- les enquêtes figurant dans le programme des opérations statistiques,
- celles instituées par une loi spéciale,
- ou possédant un caractère d'extrême nécessité.

Le visa ne dispense pas de l'observation de l'obligation du respect de la réglementation statistique. En échange du visa, l'organisme enquêteur bénéficie de l'obligation de réponse de la part des personnes enquêtées, et éventuellement aussi, d'un label de qualité ou de fiabilité de l'information qu'il aura produite. La procédure du visa, les conditions d'attribution ou de refus, sont à définir par voie réglementaire.

Ce bref aperçu donne un ordre d'idée du socle commun d'une coordination statistique.

## Annexe 6. Les différentes lois sur la statistique à élaborer

Source : Etude sur le renforcement du système régional d'informations statistiques à Madagascar. Rakotomalala A..  
Février 2005. PNUD-DAP1

### Lois sur la statistique

Les lois et textes réglementaires sur la statistique à Madagascar portent sur le secret statistique et la coordination statistique. Bien qu'inspiré des lois françaises de 1951 modifié et complété par divers textes réglementaires, le cadre juridique malgache n'a pas suivi l'évolution des lois françaises. A titre d'exemple, contrairement à ce qui se passe en France, il n'y a pas encore actuellement de cadre juridique sur la protection des renseignements individuels à Madagascar. Il en est de même sur le code de déontologie statistique.

Nous estimons que les lois suivantes sont à élaborer parallèlement avec la mise en place du nouveau système pour combler ces lacunes :

- Loi d'orientations de l'activité statistique qui comme beaucoup d'autres pays africains francophones ne fait que continuer ce qui existait déjà pendant la colonisation.

- Loi générale sur la statistique. Une loi cadre qui unifie l'ensemble des services statistiques des ministères et l'INSTAT et qui permettrait de souligner l'importance de l'Information statistique dans l'instauration de la bonne gouvernance et la démocratie par :

- la reconnaissance de l'activité statistique comme fonction de l'administration
- la définition des rôles et attributions du statisticien en Chef
- la détermination de la structure et le fonctionnement du SISN

- Loi réglementant l'exercice du métier de statisticien –public<sup>8</sup> et développant : les conditions d'exercice du métier de statisticien public, la déontologie statistique, la définition des statistiques officielles. Cette loi est indispensable pour arrêter les gaspillages qui sont en train de se produire actuellement dans les régions et les communes dans le cadre de la réalisation des PRD (Plan Régional de Développement) et des PCD (Plan Communal de développement).

- Loi sur l'obligation, la coordination et le secret statistique. Seront précisées dans cette loi en plus des obligations des agents de l'Etat sur le secret statistique des informations individuelles mais surtout l'obligation des différentes entités à centraliser, suivant un calendrier bien établi, au niveau de l'INSTAT les informations nécessaires à la confection des comptes nationaux. La loi précisera qu'une telle entité doit fournir obligatoirement à l'INSTAT de telles informations suivant un calendrier fixé d'avance dans la même loi.<sup>9</sup>

---

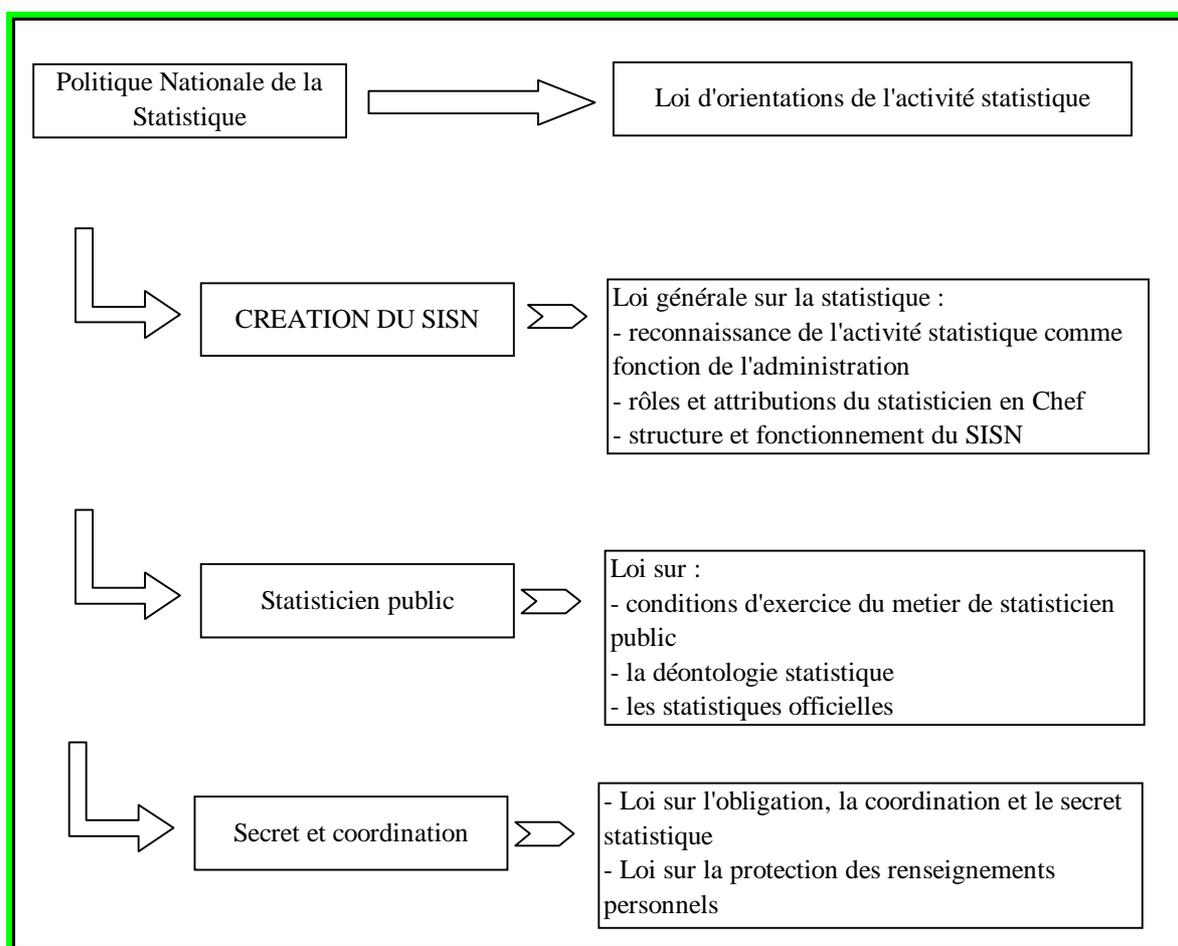
<sup>8</sup> Il est difficile de restreindre l'exercice de métier de statisticien dans le secteur privé car c'est contraire à la libéralisation de l'économie et la liberté fondamentale des individus. Seulement pour ceux qui travaillent dans l'Administration ou effectuent des travaux pour le compte de l'Administration, ils doivent avoir un minimum de formation en statistique validée par le CNGIS et respecter les codes de déontologie statistique (au Canada, toute personne qui fait partie de la chaîne de production de statistique doit prêter serment. La violation de ce serment peut entraîner des sanctions jusqu'à un emprisonnement de cinq ans).

<sup>9</sup> Ces précisions dans une loi est absolument nécessaire d'après ce que nous avons vécu lors de la collecte des données sur les finances publiques (lois de finance initiale et exécution) dans le cadre de l'Etude sur l'amélioration du système d'informations financières du Secteur Educatif à Madagascar. Les agents du Ministère chargé des finances et du budget nous ont carrément refusé l'accès aux données sur support électronique en prétextant l'impossibilité de réaliser une extraction des données alors que ces données existaient déjà (voir l'étude sur l'analyse du budget, réalisée dans le cadre du programme DAP1). Nous avons donc été obligé de faire des photocopies des documents (de 250 pages) au sein du même service contre un toner neuf de la photocopieuse alors qu'on effectuait une mission pour le compte de l'Administration !

- Loi sur la protection des renseignements personnels. C'est le plus dangereux si on n'y fait pas attention. En effet, si des gens malintentionnés arrivent à avoir accès à des fichiers contenant des renseignements individuels, on pourrait s'attendre à des graves problèmes tels que ce qui s'est passé en France lors de la deuxième guerre mondiale. C'est urgent aussi à notre avis car des communes comme la Commune Urbaine d'Antananarivo envisage de mettre sur fichier des informations individuelles de l'ensemble de la population de la commune.

Ces lois à élaborer sont résumées dans la figure n°3.

### Lois sur la Statistique à élaborer



Source : basé sur les expériences des pays suivants : France, Canada, Italie, Tunisie

## Annexe 7. Opérationnalisation des différentes composantes du SSN

Source : Etude sur le renforcement du système régional d'informations statistiques à Madagascar. Rakotomalala A..  
Février 2005. PNUD-DAP1

### Création du SISN:

Jusqu'à présent, la loi ne reconnaît pas l'existence d'un système statistique national à Madagascar. La création du SISN par une loi aurait pour conséquence l'introduction de la production, l'analyse et la diffusion des statistiques dans l'ensemble des fonctions et obligations de l'Etat. Parallèlement, en s'inspirant de la loi sur le système statistique de la Tunisie, on peut préciser dans cette loi les objectifs généraux et les principes fondamentaux de l'exercice de la fonction de statistique tels que : l'obligation du secret statistique, l'obligation de réponse, de diffusion régulièrement des statistiques (voir en annexe). En outre, l'ensemble des services statistiques publiques constitué en un tout permettrait de donner davantage de motivation aux statisticiens par une perspective de carrière plus intéressante grâce à la facilitation de la mobilité professionnelle au sein des différents services. Ce serait aussi un moyen, suivant le modèle français, pour le renforcement de la coordination technique et le transfert des compétences par le canal des ressources humaines.

### Statisticien en Chef

Autrefois tous les statisticiens publics étaient tous des fonctionnaires. Mais, depuis le gel de recrutement dans la fonction publique (le corps de statisticiens est limité pour le moment à soixante personnes : quinze ingénieurs statisticiens - économistes et quarante cinq ingénieurs des travaux statistiques), on peut trouver des statisticiens publics non fonctionnaires et des statisticiens non diplômés dans l'Administration. Ces différents statuts engendrent des méthodes de travail différentes des statisticiens dans l'exercice de leurs fonctions. Le Statisticien en Chef jouerait ici le rôle de régulateur et de coordinateur de la profession. Il aura une autorité directe sur l'ensemble des « statisticiens publics » et sera le premier garant et responsable de la qualité des informations statistiques publiques à Madagascar.

Le Statisticien en chef ou son équivalent existe déjà au Canada, en Suisse et en Italie sous le nom de président de l'ISTAT. Au Canada par exemple, toute personne qui participe à une opération statistique doit prêter serment. La violation de ce serment pourrait entraîner une peine allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement.

A Madagascar, comme nous l'avons dit, beaucoup de personnes exercent le métier de statisticien public c'est-à-dire faire le métier de statisticien pour le compte de l'Administration sans avoir aucune formation ou diplôme en statistique. Evidemment, nous ne sommes pas là en train de restreindre le métier de statisticien à quelques personnes privilégiées, tout le monde peut faire par exemple des enquêtes dans le secteur privé si le financement et la destination des produits sont réservés uniquement au secteur privé. Par contre, dans le domaine public, on doit arrêter non seulement le gaspillage mais surtout le non respect de la déontologie et la mauvaise qualité des informations statistiques.

### Nomination du Statisticien en chef et du Directeur Général de l'INSTAT

A l'instar du système statistique en Italie, le Statisticien en Chef serait chargé du fonctionnement de l'ensemble du système en particulier la coordination institutionnelle des SSM tandis que le DG de l'INSTAT s'occuperait uniquement de l'INSTAT comme actuellement. La nomination du Statisticien en Chef pourrait être réalisée à la manière de la nomination des présidents des Universités actuellement que l'on rappelle ci-après :

Le président de l'Université est nommé en conseil de ministre pour un mandat de quatre ans suite à un vote de l'ensemble des enseignants et du personnel administratif et technique (PAT) selon une pondération bien définie et selon le programme présenté des candidats. La candidature est soumise à quelques conditions dont le grade de professeur.

En ce qui concerne le Statisticien en Chef, le poste est réservé au titulaire d'un doctorat en économie ou en mathématique ou un diplôme d'Ingénieur Statisticien Economiste ou d'un diplôme d'ingénieur des Travaux Statistique et d'un diplôme de démographe en même temps. Chaque candidat devrait aussi avoir au moins dix années d'expériences professionnelles dont cinq ans au moins dans une institution (ou service) de statistique. La durée de son mandat serait de quatre ans une fois renouvelable. L'ensemble des statisticiens publics et diplômés choisiraient et proposeraient donc deux noms parmi lesquels devrait choisir le Président de la République. Le Statisticien en Chef devrait prêter serment avant sa prise de fonction.

Quant au Directeur Général de l'INSTAT, il est nommé aussi en conseil des Ministres sur proposition du Statisticien en Chef (modèle italien).

### CNGIS

Le CNGIS ou Comité National pour la Garantie de l'Information Statistique est une nouvelle structure inspirée du système italien. Il aurait pour rôle de faire respecter la déontologie statistique et de pallier à l'insuffisance des statisticiens diplômés à Madagascar par :

- la création de l'Inspection Générale, qui existe déjà au sein de l'INSEE en France, constituée d'experts statisticiens seniors et qui a pour tâche de faire des contrôles et évaluations des opérations statistiques effectuées sur le territoire (contrôle technique, gestion et financier) et de faire ses rapports directement au premier ministre ou du Président de la République. Contrairement à celle de la France, on la fait sortir de la structure de l'INSTAT pour être totalement indépendante.

- la création d'une commission d'agrément des statisticiens publics. C'est un système inspiré des experts comptables, un moyen qui permettrait de limiter les dégâts causés par les personnes n'ayant pas de diplôme reconnu en statistique mais qui sont à la tête des « opérations statistiques publiques ».

Le CNGIS devrait être présidé par un Professeur d'Université.

### CNSTAT

Le CNSTAT ou Conseil National de la Statistique est l'entité habituelle responsable de la coordination des Informations Statistiques. Le choix du Conseil par rapport au comité est dicté par l'ampleur des enjeux. On adopterait ici une structure entre celle de la France et de la Tunisie. Une structure comme celle de la France mais en version allégée et ayant un peu plus de pouvoir comme celle de la Tunisie.

Il est à noter qu'à la différence du CCISE actuel, on mettrait en place une réelle plateforme de concertation entre tous les acteurs de développement dont le secteur public. Une structure qui permettrait d'assurer à la fois l'adhésion de la nation et l'adéquation des besoins à la production.

## **Annexe 8. Code de bonnes pratiques de la Statistique Européenne**

Adopté par le comité du programme statistique le 24 février 2005 et promulgué dans la recommandation de la commission du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques nationaux et communautaires

Ce code de bonnes pratiques est fondé sur 15 principes. Les pouvoirs publics et les autorités statistiques de l'Union européenne s'engagent à respecter les principes du code et à contrôler périodiquement son application au moyen d'indicateurs de bonnes pratiques qui serviront de référence pour chacun des 15 principes.

### Environnement institutionnel

Les facteurs institutionnels et organisationnels ont une influence non négligeable sur l'efficacité et la crédibilité d'une autorité statistique produisant et diffusant des statistiques européennes. Les aspects déterminants sont l'indépendance professionnelle, le mandat pour la collecte des données, l'adéquation des ressources, l'engagement sur la qualité, le secret statistique, l'impartialité et l'objectivité.

### **PRINCIPE 1: INDÉPENDANCE PROFESSIONNELLE**

L'indépendance professionnelle des autorités statistiques à l'égard aussi bien des autres services et organismes politiques, réglementaires ou administratifs, que des opérateurs du secteur privé, assure la crédibilité des statistiques européennes.

#### **Indicateurs**

- L'indépendance de l'autorité statistique à l'égard des interventions politiques et autres interférences externes dans la production et la diffusion de statistiques publiques est inscrite dans le droit.
- Le chef de l'autorité statistique a un rang hiérarchique suffisamment élevé pour lui permettre d'avoir des contacts à haut niveau au sein des administrations et organismes publics. Son profil professionnel doit être du plus haut niveau.
- Il appartient au chef de l'autorité statistique et, le cas échéant, aux chefs de ses organismes statistiques de veiller à ce que les statistiques européennes soient produites et diffusées en toute indépendance.
- Il appartient exclusivement au chef de l'autorité statistique et, le cas échéant, aux chefs de ses organismes statistiques, de décider les méthodes, les normes et les procédures statistiques ainsi que le contenu et la date de diffusion des publications statistiques.
- Les programmes de travail sont publiés et font l'objet de rapports réguliers sur les progrès accomplis.
- Les publications statistiques sont clairement distinguées des communiqués politiques et diffusées séparément.
- L'autorité statistique, s'il y a lieu, s'exprime publiquement sur les questions statistiques, y compris sur les critiques et les utilisations abusives des statistiques publiques.

### **PRINCIPE 2: MANDAT POUR LA COLLECTE DES DONNÉES**

Les autorités statistiques doivent disposer d'un mandat légal clair les habilitant à collecter des informations pour les besoins des statistiques européennes. À la demande des autorités statistiques, les administrations, les entreprises et les ménages ainsi que le public en général peuvent être contraints par la loi à permettre l'accès à des données ou à fournir des données pour l'établissement de statistiques européennes.

#### **Indicateurs**

- Le mandat pour la collecte d'informations en vue de la production et de la diffusion de statistiques publiques est inscrit dans le droit.
- L'autorité statistique est autorisée par la législation nationale à exploiter des fichiers administratifs à des fins statistiques.
- L'autorité statistique peut rendre obligatoire la réponse aux enquêtes statistiques en se fondant sur un acte juridique.

### **PRINCIPE 3: ADÉQUATION DES RESSOURCES**

Les ressources dont disposent les autorités statistiques doivent être suffisantes pour leur permettre de répondre aux exigences statistiques au niveau européen.

#### **Indicateurs**

- Des ressources humaines, financières et informatiques appropriées, tant sur le plan de la quantité que de la qualité, sont disponibles afin de répondre aux besoins actuels de statistiques européennes.
- L'étendue, la précision et le coût des statistiques européennes sont proportionnés aux besoins.
- Des procédures sont en place afin d'évaluer et de justifier les demandes de nouvelles statistiques européennes par rapport à leur coût.
- Des procédures sont en place afin de vérifier la persistance des besoins pour toutes les statistiques européennes, et de voir si certaines d'entre elles peuvent être interrompues ou réduites pour libérer des ressources.

#### **PRINCIPE 4: ENGAGEMENT SUR LA QUALITÉ**

Tous les membres du Système statistique européen s'engagent à travailler et à coopérer dans le respect des principes définis dans la déclaration de qualité du Système statistique européen

#### **Indicateurs**

- La qualité des produits est régulièrement contrôlée selon les critères de qualité du SSE.
- Des procédures sont prévues pour assurer le suivi de la qualité de la collecte, du traitement et de la diffusion des statistiques.
- Des procédures sont en place pour appréhender les questions relatives à la qualité, y compris les arbitrages nécessaires, et pour guider la planification des enquêtes existantes et à venir.
- Les consignes en matière de qualité sont documentées et le personnel est bien formé. Ces consignes sont formulées par écrit et portées à la connaissance du public.
- Les principales productions statistiques font l'objet d'une évaluation régulière et approfondie, le cas échéant, en faisant appel à des experts extérieurs.

#### **PRINCIPE 5: SECRET STATISTIQUE**

Le respect de la vie privée ou du secret des affaires des fournisseurs de données (ménages, entreprises, administrations et autres répondants), la confidentialité des informations qu'ils communiquent et l'utilisation de celles-ci à des fins strictement statistiques doivent être absolument garantis.

#### **Indicateurs**

- Le secret statistique est garanti par le droit.
- Le personnel de l'autorité statistique signe un engagement de confidentialité au moment de l'entrée en fonction.
- De lourdes sanctions sont prévues pour toute violation délibérée du secret statistique.
- Des instructions et des lignes directrices sont fournies concernant la protection du secret statistique lors des processus de production et de diffusion. Ces lignes directrices sont formulées par écrit et portées à la connaissance du public.
- Des dispositions matérielles et techniques sont prises en vue de garantir la sécurité et l'intégrité des bases de données statistiques.

#### **PRINCIPE 6: IMPARTIALITÉ ET OBJECTIVITÉ**

Les autorités statistiques doivent produire et diffuser des statistiques européennes dans le respect de l'indépendance scientifique et de manière objective, professionnelle et transparente plaçant tous les utilisateurs sur un pied d'égalité.

#### **Indicateurs**

- Les statistiques sont établies sur une base objective déterminée par des considérations statistiques.
- Le choix des sources et des techniques statistiques se fait en fonction de considérations statistiques.

- Les erreurs découvertes dans des statistiques déjà publiées sont corrigées dans les meilleurs délais, et le public en est informé.
- Les informations concernant les méthodes et les procédures suivies par l'autorité statistique sont mises à la disposition du public.
- Les dates et heures de parution des statistiques sont annoncées à l'avance.
- Tous les utilisateurs ont accès aux publications statistiques au même moment et dans les mêmes conditions, et tout accès privilégié préalable à la diffusion accordé à un utilisateur extérieur est limité, contrôlé et rendu public. En cas de fuites, les modalités de la diffusion sont adaptées de manière à garantir l'égalité de traitement.
- Les communiqués et déclarations statistiques diffusés dans le cadre de conférences de presse sont objectifs et neutres.

### **Procédures statistiques**

Les normes, lignes directrices et bonnes pratiques européennes et internationales doivent être pleinement appliquées dans les procédures que suivent les autorités statistiques pour organiser, collecter, traiter et diffuser les statistiques publiques. La crédibilité des statistiques est renforcée par une réputation de bonne gestion et d'efficacité. Les aspects caractéristiques en sont une méthodologie solide, des procédures statistiques adaptées, une charge raisonnable pour les déclarants et un bon rapport coût-efficacité.

### **PRINCIPE 7: MÉTHODOLOGIE SOLIDE**

Des statistiques de qualité sont fondées sur une méthodologie solide. Cela nécessite des procédures, des compétences et des outils adéquats.

#### **Indicateurs**

- Le cadre méthodologique général établi par l'autorité statistique est conforme aux normes, lignes directrices et bonnes pratiques européennes et internationales.
- Des procédures sont en place pour garantir une application cohérente des concepts, des définitions et des nomenclatures standard au sein de l'autorité statistique.
- Le registre des entreprises et la base des enquêtes démographiques sont régulièrement évalués et corrigés si nécessaire afin d'assurer une haute qualité.
- Il existe une concordance précise entre les systèmes nationaux de nomenclatures et de ventilation sectorielle et les systèmes correspondants au niveau européen.
- L'autorité statistique recrute des diplômés dans les disciplines universitaires pertinentes.
- Les agents participent à des conférences et à des formations internationales pertinentes, et sont en relation avec des collègues statisticiens au niveau international en vue d'«apprendre chez les meilleurs» et de développer leur expertise.
- Une coopération avec la communauté scientifique est organisée afin d'améliorer la méthodologie et des analyses externes évaluent la qualité et l'efficacité des méthodes employées et recommandent de meilleurs outils lorsque cela est possible.

### **PRINCIPE 8: PROCÉDURES STATISTIQUES ADAPTÉES**

Des statistiques de qualité sont fondées sur des procédures statistiques adaptées, depuis la collecte des données jusqu'à leur validation.

#### **Indicateurs**

- Lorsque les statistiques européennes sont fondées sur des données administratives, les définitions et les concepts utilisés à des fins administratives doivent être une bonne approximation de ceux qui sont employés en statistique.
- Les questionnaires utilisés dans les enquêtes statistiques sont systématiquement testés avant la collecte des données.
- La conception des enquêtes, la sélection et la pondération des échantillons reposent sur des fondements solides; elles sont revues, corrigées ou actualisées à intervalles réguliers, autant que nécessaire.
- Les opérations sur le terrain, l'entrée des données et la codification sont soumises à un examen systématique et révisées au besoin.

- Des systèmes informatiques appropriés sont utilisés pour l'imputation et l'apurement; ils sont régulièrement évalués, corrigés ou mis à jour le cas échéant.
- Les révisions sont faites selon des procédures normalisées, bien établies et transparentes.

### **PRINCIPE 9: CHARGE NON EXCESSIVE POUR LES DÉCLARANTS**

La charge de réponse doit être proportionnée aux besoins des utilisateurs sans être excessive pour les déclarants. L'autorité statistique surveille la charge de réponse et fixe des objectifs en vue de sa réduction progressive.

#### **Indicateurs**

- L'étendue et le détail des demandes de statistiques européennes se limitent à ce qui est absolument nécessaire.
- La charge de réponse est répartie aussi largement que possible entre les populations sondées au moyen de techniques d'échantillonnage appropriées.
- Autant que possible, les informations recherchées auprès des entreprises sont aisément accessibles dans leurs comptes et des moyens électroniques sont utilisés, à chaque fois que cela est faisable, pour faciliter leur transmission.
- Lorsque des données précises ne sont pas facilement accessibles, des réponses fondées sur les meilleures estimations ou approximations sont admises.
- Afin d'éviter la multiplication des demandes d'information, les sources administratives sont mises à contribution autant que possible.
- Le partage des données entre autorités statistiques est généralisé dans le but de limiter le nombre d'enquêtes.

### **PRINCIPE 10: RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ**

Les ressources doivent être utilisées de façon efficiente.

#### **Indicateurs**

- L'utilisation que l'autorité statistique fait de ses ressources est contrôlée à la fois par des mesures internes et par des études externes indépendantes.
- Les opérations de routine (par exemple la saisie, la codification ou la validation) sont automatisées dans la mesure du possible.
- Les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication sont exploitées de façon optimale dans la collecte, le traitement et la diffusion des données.
- Dans un souci d'éviter des enquêtes directes coûteuses, tout est mis en oeuvre pour améliorer l'exploitation statistique des fichiers administratifs.

#### **Résultats statistiques**

Les statistiques disponibles doivent correspondre aux besoins des utilisateurs. Les statistiques doivent respecter les normes de qualité européennes et répondre aux besoins des institutions européennes, des administrations nationales, des instituts de recherche, des entreprises et du public en général. Les aspects importants sont la pertinence, l'exactitude et la fiabilité, l'actualité, la cohérence, la comparabilité entre les régions et les pays, et la facilité d'accès pour les utilisateurs.

### **PRINCIPE 11: PERTINENCE**

Les statistiques européennes doivent répondre aux besoins des utilisateurs.

#### **Indicateurs**

- Des procédures sont prévues pour consulter les utilisateurs, vérifier la pertinence et l'utilité pratique des statistiques existantes au regard de leurs besoins actuels et identifier leurs besoins nouveaux et leurs priorités.
- Les besoins prioritaires sont pris en compte et se reflètent dans le programme de travail.
- Des enquêtes de satisfaction auprès des utilisateurs sont menées à intervalles réguliers.

### **PRINCIPE 12: EXACTITUDE ET FIABILITÉ**

Les statistiques européennes doivent refléter la réalité de façon exacte et fiable.

#### **Indicateurs**

- Les données collectées, les résultats intermédiaires et les productions statistiques sont évalués et validés.
- Les erreurs d'échantillonnage et les erreurs non dues à l'échantillonnage sont analysées et systématiquement documentées conformément aux différents critères de qualité du SSE.
- Les révisions font systématiquement l'objet d'études et d'analyses, qui sont utilisées en interne pour alimenter les processus statistiques.

### **PRINCIPE 13: ACTUALITÉ ET PONCTUALITÉ**

Les statistiques européennes doivent être diffusées en temps utile et aux moments prévus.

#### **Indicateurs**

- Le degré d'actualité correspond aux meilleures normes de diffusion européennes et internationales.
- Les statistiques européennes sont diffusées selon un horaire standard.
- La périodicité des statistiques européennes tient compte, autant que possible, des besoins des utilisateurs.
- Tout décalage par rapport au calendrier prévu est annoncé à l'avance, expliqué et une nouvelle date de parution est fixée.
- Pour autant que leur qualité soit globalement acceptable, des résultats préliminaires peuvent être diffusés lorsque cela est jugé utile.

### **PRINCIPE 14: COHÉRENCE ET COMPARABILITÉ**

Les statistiques européennes doivent présenter une cohérence interne et dans le temps et permettre la comparaison entre régions et pays; il doit être possible de combiner et d'utiliser conjointement des données connexes provenant de sources différentes.

#### **Indicateurs**

- Les statistiques présentent une cohérence interne (par exemple, vérifiant les égalités arithmétiques et comptables).
- Les statistiques sont cohérentes ou peuvent être rapprochées sur une durée raisonnable.
- Les statistiques sont élaborées sur la base de normes communes en ce qui concerne l'étendue, les définitions, les unités et les nomenclatures dans les différentes enquêtes et sources.
- Les statistiques provenant de différentes enquêtes et sources sont comparées et réconciliées.
- La comparabilité transnationale des données est assurée grâce à des échanges réguliers entre le Système statistique européen et d'autres systèmes statistiques; des études méthodologiques sont menées en collaboration étroite entre les États membres et Eurostat.

### **PRINCIPE 15: ACCESSIBILITÉ ET CLARTÉ**

Les statistiques européennes doivent être présentées sous une forme claire et compréhensible, diffusées d'une manière pratique et adaptée, disponibles et accessibles pour tous et accompagnées de métadonnées et d'explications.

### **Indicateurs**

- Les statistiques sont présentées sous une forme qui facilite une interprétation correcte et des comparaisons utiles.
- Les services de diffusion utilisent des technologies d'information et de communication modernes et, le cas échéant, la forme imprimée traditionnelle.
- Des analyses spécifiques sur demande sont réalisées lorsque cela est possible et sont publiées.
- L'accès aux microdonnées peut être accordé à des fins de recherche. Il est soumis à des règles strictes.
- Les métadonnées sont établies selon des systèmes normalisés de métadonnées.
- Les utilisateurs sont tenus informés des aspects méthodologiques relatifs aux procédures statistiques et de la qualité des résultats statistiques par rapport aux critères de qualité du SSE.

### **Définitions**

Le terme statistiques européennes désigne les statistiques communautaires telles qu'elles sont définies dans le règlement (CE) n° 322/97 du Conseil du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire, qui sont établies et diffusées par les autorités statistiques nationales et l'autorité statistique communautaire (Eurostat) conformément à l'article 285, paragraphe 2, du Traité. Le terme autorité statistique désigne, au niveau national, l'institut national de statistique (INS) et les autres organismes statistiques chargés de la production et de la diffusion des statistiques européennes et, au niveau communautaire, Eurostat. Le terme Système statistique européen, «SSE», désigne le partenariat regroupant Eurostat, les instituts nationaux de statistique et les autres organismes statistiques nationaux chargés, dans chaque État membre, de la production et de la diffusion des statistiques européennes.