



Conseil économique et social

Distr. générale
7 décembre 2010
Français
Original : anglais

Commission de statistique

Quarante-deuxième session

22-25 février 2011

Point 3 j) de l'ordre du jour provisoire*

Questions soumises à la Commission pour examen

et décision : statistiques du développement humain

Rapport de l'Afrique du Sud, du Brésil et du Maroc sur les préoccupations exprimées par les États Membres au sujet des indicateurs publiés par les organismes des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le présent rapport fait le bilan du récent débat sur les inquiétudes exprimées par les États Membres au sujet des indicateurs statistiques par pays publiés par les organisations internationales ou leurs représentants nationaux. Il met l'accent sur les préoccupations exprimées par l'Afrique du Sud, le Brésil et le Maroc concernant le choix des indicateurs et leur méthodologie, d'une part, et le choix et l'utilisation des données de base, d'autre part, et donne des exemples concrets d'incohérences et des problèmes que ces incohérences peuvent poser, ainsi que des problèmes liés à l'établissement des indicateurs. Les questions soumises à la Commission pour examen figurent au paragraphe 25 du rapport.

* E/CN.3/2011/1.



I. Contexte

1. La question de la diffusion d'indicateurs statistiques par pays par les organisations internationales (ou leurs représentants dans les pays) a été inscrite à plusieurs reprises à l'ordre du jour de la Commission de statistique ces dernières années. Elle a été soulevée par les pays dans le cadre de l'établissement du *Rapport mondial sur le développement humain* et des rapports sur les objectifs du Millénaire pour le développement. Le débat a porté sur deux problèmes soulevés à différentes occasions par les États Membres : le choix des indicateurs et leur méthodologie et le choix et l'utilisation de données de base.

A. Le choix des indicateurs et leur méthodologie

2. Le choix des indicateurs a été critiqué à plusieurs reprises ces 10 dernières années. À la trente et unième session de la Commission de statistique (2000), l'Australie s'est inquiétée de ces choix dans un document de référence sur le *Rapport mondial sur le développement humain 1997*, qui émet plusieurs critiques sur les statistiques figurant dans l'édition de 1999¹ du *Rapport mondial sur le développement humain*. Elle a relevé un certain nombre de problèmes techniques concernant l'Indice de développement humain. S'appuyant sur ces éléments, la Commission a approuvé la création d'un groupe des Amis de la présidence, qui a fait rapport à la Commission à sa trente-deuxième session en 2001 (E/CN.3/2001/18). Le groupe des Amis de la présidence a conclu que plusieurs des remarques de l'Australie étaient fondées et que certains indicateurs utilisés dans le *Rapport mondial sur le développement humain* étaient erronés, comme la méthode ayant servi à convertir des statistiques nationales en statistiques comparables sur le plan international, à savoir la conversion en dollars des États-Unis sur la base des taux de change courants et non des taux de change calculés selon la parité de pouvoir d'achat. En plus de ces problèmes de méthode, on a constaté un manque de transparence pour ce qui est de la méthode et des données de base utilisées. Cet aspect est regrettable car les utilisateurs du *Rapport mondial sur le développement humain* sont très variés et n'ont pas nécessairement de connaissances dans la matière statistique.

3. La Commission a de nouveau été saisie de ce problème à sa quarante et unième session (2010). En effet, le Bureau du Rapport mondial sur le développement humain a annoncé que l'Indice de développement humain en vigueur avait été révisé et la Commission « a déploré l'absence de consultation avec la Commission de statistique » concernant les méthodes utilisées (voir E/2010/24, chap. I.B, décision 41/112). Par la suite, un autre groupe d'experts a été créé et la Commission examine son rapport à sa quarante-deuxième session (voir E/CN.3/2011/14). Les statisticiens s'inquiètent de la méthodologie appliquée et des sources utilisées aux fins du nouvel Indice de pauvreté multidimensionnel établi par l'Oxford Poverty and Human Development Initiative avec l'aide du Programme des Nations Unies pour le développement. Cet indice a été mis au point sans que jamais les statisticiens officiels n'aient été consultés par l'intermédiaire de la Commission de statistique ou d'autres canaux.

¹ Bien que le titre du document de référence mentionne l'année 1997, le texte auquel il est en réalité renvoyé est le *Rapport mondial sur le développement humain 1999*.

B. Utilisation des données de base

4. La question des écarts entre les données publiées par les organismes internationaux et celles publiées par les pays est ressortie dans le cadre de l'établissement des rapports sur les objectifs du Millénaire pour le développement. La Commission a examiné cette question, qui a été portée pour la première fois à son attention à sa trente-sixième session (2005) dans un document de séance² établi par l'Afrique du Sud, au titre du point de l'ordre du jour portant sur la coordination et l'intégration des programmes statistiques. Ce document soulignait notamment les problèmes d'écarts entre les données enregistrées et diffusées par les organismes internationaux et celles produites par les pays, ce qui donne souvent lieu à des chiffres différents pour le même indicateur. La Commission « a décidé de former un groupe des Amis du Président, qui serait chargé [...] de suggérer les moyens de combler le fossé d'informations entre les utilisateurs et les producteurs d'indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement et de remédier au manque de sources de données adéquates » [E/2005/24, chap. VI.A, par. 13 g)].

5. Le Groupe a informé la Commission à sa trente-septième session (2006) que certains pays considéraient que l'utilisation de données nationales provenant d'estimations ou considérablement ajustées était très préoccupante. Regrettant que, souvent, les raisons de ces écarts ne sont pas suffisamment claires, les Amis de la présidence ont recommandé de ne procéder à l'estimation des données nationales que si un groupe d'experts international avait examiné et approuvé la méthodologie utilisée (E/CN.3/2006/15, par. 27). Sur la base de son rapport et de ses discussions, la Commission a recommandé au Conseil économique et social d'adopter un projet de résolution relatif au renforcement des capacités statistiques, qui est devenu la résolution 2006/6 du Conseil la même année.

6. Dans sa résolution, le Conseil économique et social a exprimé son inquiétude quant à la validité de l'utilisation, par les organisations internationales, de données imputées, en particulier lorsque la méthode utilisée manquait de transparence. Il a demandé à tous les organismes internationaux d'améliorer la portée et la transparence de tous les indicateurs et l'établissement de rapports sur ces indicateurs en évitant les imputations, à moins de disposer de données nationales qui permettent d'obtenir des imputations fiables à l'issue de consultations avec les pays concernés et au moyen de méthodes transparentes.

7. Le Groupe d'experts interinstitutions sur les indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement a accompli un travail considérable en vue de résorber les écarts. Il a répondu aux préoccupations que la Commission de statistique a exprimées concernant l'établissement des indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement et la capacité des pays d'assurer un suivi à l'échelon national et de mettre en œuvre les recommandations formulées dans la résolution 2006/6 du Conseil économique et social sur le renforcement des capacités statistiques. Il a également donné suite aux demandes présentées par la Commission de statistique concernant l'amélioration des données et des indicateurs permettant de suivre la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

² Ce document de séance a été élaboré par Pali Lehohla, Directeur général de la Statistique en Afrique du Sud, et peut être consulté à la page <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc05/RoomPaper-Lehohla.pdf> (en anglais seulement).

8. Les travaux ont essentiellement visé à améliorer la coordination dans les systèmes statistiques nationaux et les mécanismes de communication de l'information aux organismes internationaux, dans le souci d'obtenir davantage de données et de réduire les écarts entre les sources nationales et internationales. La Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies et de nombreux organismes partenaires appartenant au Groupe d'experts interinstitutions ont organisé une série d'ateliers qui ont réuni des représentants des systèmes statistiques nationaux et des experts d'organismes internationaux chargés de compiler les séries de données internationales. Cet exercice avait pour principaux objectifs d'examiner les écarts entre les séries nationales et internationales, d'en repérer les causes et de recommander des mesures pour remédier à ces écarts et anomalies. Ces ateliers se sont intéressés à plus de 60 pays jusqu'à présent. Deux autres ateliers devraient se tenir à la fin 2010 et au début de 2011.

9. Pour améliorer la transparence des méthodes utilisées par les organismes internationaux pour produire des estimations, la base de données sur les indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement a été totalement refondue et inclut désormais de nombreuses métadonnées décrivant en détail les méthodes ainsi que les sources de toutes les données y figurant. Toutes les cellules pays sont également encodées selon le type de source utilisée et la mesure dans laquelle les chiffres ont été ajustés aux fins de la comparabilité internationale.

10. Les organismes appartenant au Groupe d'experts interinstitutions se servent officiellement du système d'échange de données et de métadonnées statistiques (SDMX). Ils travaillent avec les pays qui envisagent d'adopter ce système pour les indicateurs de suivi des objectifs du Millénaire pour le développement, afin de faciliter l'échange de données et de métadonnées et réduire les écarts entre les sources nationales et internationales.

11. Le Ministère britannique du développement international a également financé un projet de la Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies s'intéressant essentiellement à la réduction des écarts. Faisant fond sur les progrès réalisés au cours de la phase d'essai (2008/09), le projet a démarré dans 11 pays d'Asie et d'Afrique. Il vise à analyser les écarts qui persistent entre les indicateurs nationaux et internationaux et à instaurer des liens de coopération entre les bureaux nationaux de statistique, les ministères d'exécution et les organismes internationaux en vue de comprendre, d'expliquer et de réduire ces écarts. Ce projet a donné lieu au lancement d'un prototype de diffusion des données, MDGLabs³, qui présente les principaux indicateurs nationaux et internationaux de suivi des objectifs du Millénaire pour le développement et analyse les écarts dans 27 pays. Ce programme a reçu des échos favorables tant de la part des donateurs que des pays participant au projet.

II. Préoccupations des États Membres

A. Brésil

12. L'Institut brésilien de géographie et de statistique et les hautes autorités du Gouvernement fédéral brésilien, dont la Mission permanente du Brésil auprès de

³ Consultable à la page <http://unstats.un.org/unsd/mdglabs> (en anglais seulement).

l'Organisation des Nations Unies, se sont inquiétés de l'institution de l'Indice de pauvreté multidimensionnel du Programme des Nations Unies pour le développement. Le Gouvernement brésilien est extrêmement contrarié par les indicateurs diffusés par le PNUD, qui ont été établis sans que l'Institut brésilien de géographie et de statistique et les Ministères de la santé et de l'éducation n'aient été consultés. C'est pourquoi le Brésil accepte l'indice et autres indicateurs du PNUD avec réserves et ne leur reconnaît pas la qualité de données officielles de l'Organisation des Nations Unies.

13. Le fait que le Brésil s'oppose vigoureusement aux indicateurs établis par le PNUD s'explique par la démarche adoptée par le PNUD et plus particulièrement par les trois éléments suivants : a) la non-utilisation des statistiques officielles produites par l'Institut brésilien de géographie et de statistique et d'autres autorités et ministères nationaux pour établir l'indice et d'autres indicateurs; b) le manque de transparence quant aux sources utilisées par le PNUD, les méthodes employées et les hypothèses ayant servi au calcul de l'indice; et c) l'absence de coopération entre le PNUD et les autorités brésiliennes et entre le PNUD et les spécialistes de la statistique du monde entier. Le Brésil estime que cette démarche est contraire aux recommandations adoptées dans la résolution 2006/6 du Conseil économique et social sur le renforcement des capacités statistiques.

14. Le Brésil considère également que si les spécialistes mondiaux de la statistique ne prennent pas immédiatement de mesure valable en vue de remédier aux lacunes et de réduire les écarts entre les données nationales et internationales, les préoccupations qu'il nourrit pourraient bien s'exacerber sachant qu'une multitude de nouvelles données et de nouveaux indicateurs devraient être publiés à partir du recensement de la population organisé en 2010 au Brésil. Il est fort possible que ces données ne soient pas exploitées ou, pire, qu'elles le soient mal, si le PNUD continue de ne pas coopérer avec les autorités brésiliennes. Cette question est de plus en plus problématique à l'approche de 2015, date à laquelle seront évalués les progrès accomplis par tous les pays en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

B. Maroc

15. Au Maroc, la publication de l'Indice de pauvreté multidimensionnel établi par l'Oxford Poverty and Human Development Initiative avec l'aide du PNUD a semé la confusion dans l'opinion publique et donné lieu à une forte réaction des statisticiens officiels et des responsables publics.

16. Cette annonce a coïncidé avec la publication du rapport national sur les objectifs du Millénaire pour le développement, qui insiste sur les nouveaux taux de pauvreté monétaire et indique que des progrès considérables ont été accomplis dans le domaine de l'atténuation de la pauvreté, en particulier après le lancement en 2005 de l'Initiative nationale pour le développement humain.

17. L'indice de pauvreté multidimensionnel est jugé inacceptable pour de multiples raisons :

a) Les données relatives au Maroc ont été recueillies entre 2003 et 2004 alors même que des chiffres plus récents sur la pauvreté, issus de l'Enquête sur les niveaux de vie des ménages de 2007, étaient disponibles. Ni l'Oxford Poverty and

Human Development Initiative ni le PNUD n'ont demandé ces informations. En outre, la Direction marocaine de la statistique s'est proposé de fournir ces données afin de mettre à jour les chiffres relatifs au Maroc, mais aucune des deux institutions n'a donné suite;

b) Opéré sur la base de données dont les années de référence vont de 2000 à 2008, le classement des 104 pays est vain car cet écart de huit ans est assez important pour que les chiffres de la pauvreté aient sensiblement changé;

c) La méthode utilisée présente de nombreux défauts majeurs, dont la subjectivité dans le choix des aspects, des indicateurs et des pondérations de l'indice. Ces choix ont été guidés davantage par la disponibilité de l'information que par leur pertinence et leur validité méthodologique;

d) Le fait que cet indice expérimental soit publié dans une importante publication des Nations Unies comme le *Rapport mondial sur le développement humain* pourrait avoir des conséquences considérables sur les politiques publiques car cette annonce pourrait être interprétée comme une déclaration politique du PNUD.

18. Au Maroc, cette annonce a été accueillie avec déception car le PNUD a toujours été considéré comme un partenaire de premier plan avec lequel des consultations sont sans cesse organisées sur des questions liées au développement humain et aux objectifs du Millénaire pour le développement. De nombreux experts du Bureau du Rapport mondial sur le développement humain ont participé en janvier 2010 à la Rencontre internationale sur la mesure du développement humain, organisée au Maroc par le Haut-Commissariat au plan, mais aucune information n'a été communiquée à ce sujet au moment de la confection de l'Indice.

19. Qui plus est, les statisticiens officiels marocains ont été très surpris par le fait que ces indices figurent dans une publication des Nations Unies sans que les statisticiens internationaux aient été consultés, en particulier la Commission de statistique de l'Organisation des Nations Unies, alors même que le Groupe d'experts sur l'Indice de développement humain l'avait recommandé en mars 2010.

20. À cet égard, le PNUD a étendu ces dernières années la portée de l'indice de développement humain en se fondant sur différentes imputations et estimations des indicateurs de départ pour les pays qui ne disposent pas de ce type de données. Souvent, cette méthode modifie sensiblement le classement des pays alors qu'aucune avancée réellement importante n'est enregistrée en matière de développement humain.

21. Au lieu d'inciter les pays absents du classement à mettre en place un système statistique national, le PNUD accorde plus d'importance à l'universalité de son classement qu'à la validité des méthodes appliquées et à la fiabilité des données.

C. Afrique du Sud

22. Dans un document de séance² présenté à la Commission de statistique à sa trente-sixième session (2005), Statistics South Africa, le bureau national de statistique, a fait part pour la première fois de ses préoccupations concernant l'utilisation des données de base et, partant, l'indice établi dans le *Rapport mondial sur le développement humain*. Dans ce document, Statistics South Africa a indiqué

que le problème posé par le fait que les organisations internationales n'exploitent pas les sources nationales officielles pour établir leurs rapports a été soulevé à maintes reprises. Il y a relevé les points suivants :

a) Les organismes internationaux devraient clairement définir et décrire les sources des données, les méthodes choisies et les limites des données utilisées;

b) Les organismes internationaux devraient décrire le cadre dans lequel les résultats sont présentés, justifiés et interprétés, ainsi que le cadre des sources utilisées, leur validité et leur fiabilité;

c) Les organismes internationaux devraient utiliser des sources qui correspondent aux ensembles de données représentatives de la situation nationale et que le bureau de statistique utilise.

23. Ce problème n'ayant pas encore donné lieu à des mesures, la Commission de statistique a souligné à sa quarante et unième session qu'il fallait faire preuve de prudence quant à la publication du *Rapport mondial sur le développement humain 2010*. La Commission est également saisie d'un rapport résultant d'autres discussions sur le sujet, qui ont eu lieu dans le cadre d'une réunion d'un groupe d'experts tenue en mars 2010 (voir E/CN.3/2011/14).

24. Il est fâcheux que le *Rapport mondial sur le développement humain* continue de présenter des résultats incohérents contredisant les données nationales et qu'aucune norme relative aux métadonnées n'explique les sources et les méthodes utilisées dans leur calcul. Certaines des différences les plus frappantes entre les indicateurs du *Rapport mondial sur le développement humain* et les indicateurs de suivi des objectifs du Millénaire pour le développement, qui sont présentées ci-dessous, soulignent les incohérences et les conclusions que le Bureau du Rapport mondial sur le développement humain devrait examiner :

a) S'agissant de l'objectif 1 concernant la proportion de la population qui vit avec moins de 1,25 dollar par jour en Afrique du Sud, l'Indice de développement humain l'établit à 26,2 % tandis que le *Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement* enregistre une diminution de 17 % en 2000 à 9,7 % en 2006. On ignore les sources des données utilisées pour produire l'indice, mais celles exploitées aux fins du calcul de l'indicateur des objectifs du Millénaire pour le développement sont tirées des enquêtes menées en 2000 et 2005 sur les revenus et les dépenses et les résultats du Programme de comparaison internationale de 2005 donnant la valeur à parité de pouvoir d'achat;

b) S'agissant de l'objectif 2 concernant l'alphabétisation, l'Indice de développement humain est resté stable à 89 % de 2005 à 2008, tandis qu'une progression est enregistrée dans le cadre du suivi des objectifs du Millénaire pour le développement (de 83% en 2002 à 89 % en 2009). La source de l'indicateur utilisé aux fins du suivi des objectifs du Millénaire pour le développement est le recensement 2001 de la population sud-africaine et les enquêtes sur les ménages menées par la suite, notamment l'enquête 2007 sur la population (Community Survey). Il est difficile de conclure à un taux constant d'alphabétisation sur la base des sources connues, ce qui fait douter des sources utilisées aux fins de l'Indice de développement humain;

c) S'agissant de l'objectif 4 concernant le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans, le rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement

indique une dégradation de cet indicateur, qui passe de 59 % en 1998 à 104 % en 2007. L'Indice de développement humain donne une seule mesure, à savoir 67 % en 2008. Sachant que la situation sanitaire s'est dégradée dans le pays, le rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement donne un résultat plus vraisemblable que l'Indice. Le *Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement* fonde son estimation de cet indicateur sur le recensement 2001 de la population et l'enquête 2007 sur la population, ainsi que sur l'enquête démographique et sanitaire de 1998;

d) Pour ce qui est de l'espérance de vie, élément qui a une forte influence dans le calcul de l'indice de développement humain, l'indice l'établit à 52 ans tandis que le *Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement* la fixe à 58 ans en 2007, alors qu'elle s'établissait à 61 ans en 2001. La situation actuelle laisse entrevoir une amélioration de l'espérance de vie. Le rapport sur la mortalité et les causes de décès, récemment publié par Statistics South Africa, montre que le nombre absolu de décès a légèrement reculé, que la proportion de décès chez les 20 à 34 ans a culminé en 2003, mais que cette proportion ne cesse de baisser depuis lors et qu'elle s'approchait en 2008 des niveaux de 2001. Cette observation porte à croire que l'espérance de vie s'améliore. L'espérance de vie calculée selon l'indice de développement humain va à rebours de ce que montrent les données empiriques;

e) La proportion des enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole est l'objet d'écart frappants. En effet, elle est de 62 % selon l'Indice de développement humain contre 98 % selon le dernier *Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement*, ce dernier se fondant sur des renseignements tirés des dossiers médicaux fournis par le Ministère de la santé.

III. Questions à débattre

25. La Commission est invitée à :

a) **Donner son avis sur le mécanisme de consultation entre les États Membres et les organismes internationaux sur le choix des indicateurs de développement et les méthodes employées, ainsi que sur les sources à utiliser;**

b) **Donner son avis sur les nouvelles mesures prises pour donner suite à la résolution 2006/6 du Conseil économique et social, aux conclusions que les Amis de la présidence ont présentées à la Commission à sa trente-septième session en 2006 (E/CN.3/2006/15, par. 55 à 61) et aux conclusions de la réunion tenue en 2010 par le Groupe d'experts sur l'indice de développement humain (E/CN.3/2011/14, annexe);**

c) **Demander à la Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies de renforcer sensiblement son rôle de coordination entre les organismes des Nations Unies pour la sélection des indicateurs de développement et l'évaluation de leur qualité et de consulter les États Membres au besoin.**