

## **Fondements d'un système statistique efficace : légitimité et crédibilité**

par [Franklin Assoumou Ndong](#), économiste et analyste-statisticien



Depuis environ deux ans, je lis ici et là des articles qui relatent les développements en cours concernant la stratégie nationale de développement de la statistique au Gabon. Le présent article tente de contribuer positivement au débat et à la construction d'un système statique national crédible, solide et efficace au Gabon.

Les pays du monde entier traversent depuis quelques temps une période de turbulence et de restructuration mêlée de crises financière, économique, politique, sociale et environnementale. Les préoccupations sociales, économiques et environnementales qui se dégagent de la période trouble que nous vivons sont de plus en plus complexes et à géométrie variable et auront des impacts majeurs sur l'avenir de plusieurs pays, particulièrement du Gabon. La résolution de ces préoccupations importantes nécessitera, en partie, la mise en disposition de l'information et des analyses statistiques pertinentes. Compte tenu de l'importance (souvent sous-estimée au Gabon) que représente l'élaboration de politiques publiques rationnelles et efficaces, la mise en place d'un système statistique crédible, solide et dynamique pourrait avoir un effet déterminant sur les résultats du processus de restructuration et de développement de l'économie et de la société gabonaises. Sans risque de me tromper, je pourrais même affirmer que, vu l'étendu des problèmes (et des opportunités) actuels au Gabon, l'influence potentielle des systèmes d'information statistique a rarement été aussi grande. Il importe cependant de rappeler qu'un tel système statistique doit se distinguer par sa capacité non seulement de surveiller les tendances, mais aussi d'apporter une lumière nouvelle et d'évoluer suivant les besoins ou les priorités. De plus, ce système doit jouir d'une grande crédibilité auprès du public, car peu de gens dans la société (c'est valable au Gabon comme dans d'autres pays, même développés) sont en mesure de vérifier les statistiques nationales et, par conséquent, la majorité doit se fier à la réputation de l'organisme qui les produit. Une telle crédibilité suppose l'absence de toute ingérence politique excessive.

Sans faire une revue exhaustive de toutes les questions entourant le développement d'un système statistique solide et efficace, le présent article, tout en reconnaissant l'importance des systèmes statistiques nationaux, effleure la question principale suivante : quelles sont les conditions nécessaires à l'évolution et au maintien d'un système statistique qui réponde aux critères déjà énoncés? L'expérience canadienne en matière de système statistique national (souvent qualifié d'un des meilleurs au monde) nous sert de base de rédaction du présent article. Cette question a été posée par un illustre statisticien canadien, Dr Ivan P. Fellegi, qui a été Statisticien en chef du Canada pendant plusieurs années. Le présent article tente de faire ressortir les éléments essentiels

de la réponse à cette question donnée par Dr Fellegi il y a déjà quelques années. On pourra toutefois voir comment ses propositions pourraient contribuer à répondre avec grande acuité à la situation que vit le Gabon dans sa quête d'un système statistique digne de ce nom.

### *Il faut un cadre juridique et institutionnel clair et transparent*

La mise en place d'un système statistique crédible et efficace exige la mise en place d'un cadre juridique couvrant essentiellement les questions suivantes : qui sont les principaux responsables de l'appareil statistique? Quel est leur mandat? De quels pouvoirs juridiques sont-ils investis? Et, encore plus important, dans quelle mesure et avec quelle rigueur la confidentialité des données identifiables est-elle protégée?

Compte tenu des pouvoirs juridiques très importants qu'une loi doit accorder à une agence statistique nationale, la collecte des données et l'accès à l'information doivent s'accompagner d'une garantie inéluctable de confidentialité. La confidentialité doit être au cœur de tout système statistique crédible et fiable. Ainsi, une loi sur la statistique doit en faire un élément central. Le cadre juridique a une importance fondamentale et elle assure un juste équilibre entre les obligations de déclaration des informations de la part des entreprises et des individus, la protection de ces renseignements ou la rigueur des dispositions concernant la protection de la confidentialité et la capacité d'échanger l'information recueillie avec la population.

Par ailleurs, au niveau institutionnel, la mise en place d'un Chef statisticien joue un rôle clé dans un organisme statistique national. C'est un élément important de l'appareil statistique global. Ces pouvoirs, obligations et responsabilités doivent être encadrés par le cadre juridique. Un de ses rôles principaux est de s'occuper de l'orientation stratégique pour la politique nationale des statistiques, de coordonner et de superviser tout le système statistique. Il est aussi responsable de la protection de la confidentialité des données, une obligation qui n'est pas souvent assignée à un ministre. Le Chef statisticien joue aussi un rôle important dans les collaborations et partenariats internationaux.

Une des caractéristiques d'un Chef statisticien est qu'il doit jouer un rôle apolitique dans le système administratif ou gouvernemental. Les pouvoirs qui lui sont conférés par le cadre juridique doivent lui assurer une très grande protection contre toute politisation. Au Canada par exemple, le poste de Chef statisticien (ou Statisticien en chef) équivaut à celui de sous-ministre (genre d'adjoint au ministre; à ne pas confondre avec « ministre délégué » au Gabon). Les nominations des sous-ministres sont par tradition non partisans au Canada. De plus, contrairement à d'autres sous-ministres dans d'autres ministères, le Chef statisticien du Canada ne peut être muté d'un ministère à l'autre. On considère en effet que la personne qui occupe ce poste doit avoir des compétences personnelles et professionnelles spéciales. Le Chef statisticien du Canada relève de l'autorité d'un ministre (Ministre de l'Industrie), mais Statistique Canada (l'agence statistique nationale du Canada) ne fait pas partie du ministère de l'Industrie comme tel; il ne fait que dépendre de ce ministère. Au Canada, le rôle apolitique du Chef statisticien est devenu légion. L'image d'impartialité publique qu'il représente est très importante. Il doit être prêt à mettre son poste en jeu comme ultime protection contre la politisation de l'appareil statistique. À titre d'exemple, le 21 juillet 2010, le Statisticien en chef du Canada, Munir Sheikh, a posé sa démission après que le ministre de l'Industrie, responsable de Statistique Canada, eut annoncé un changement majeur au processus du recensement de 2011 au Canada. Le sujet est devenu très politisé depuis l'annonce des changements dans un questionnaire du recensement. Le débat continue de susciter des passions au Canada jusqu'ici.

En plus d'une loi sur la statistique et d'un Chef statisticien, le cadre juridique et institutionnel d'un appareil statistique national peut être complété par un conseil national de la statistique. Cet organe permet de rassembler autour d'une même table des représentants issus des milieux des affaires, des régions, des universités, de la recherche, des syndicats, des médias, etc. (sauf du niveau de gouvernement directement responsable de l'agence statistique nationale). Le mandat d'un tel organe est de conseiller le Chef statisticien sur les politiques et priorités de l'agence statistique. Ils peuvent aussi conseiller le gouvernement sur la situation de l'agence statistique, notamment le financement. La réputation des membres du conseil national de la statistique doit être exemplaire.

L'agence statistique peut aussi se doter de plusieurs organes consultatifs qui s'emploieraient à cerner les besoins en données, à échanger sur les activités statistiques en cours et à coordonner la diffusion des produits dans l'ensemble du pays. D'autres initiatives spéciales peuvent se greffer aux efforts de démocratisation et de valorisation de la statistique dans les domaines particuliers comme la santé, l'éducation et la justice.

### ***Protection des valeurs fondamentales de légitimité et de crédibilité***

Un système statistique efficace doit reposer sur des valeurs de légitimité et de crédibilité. On entend par légitimité le jugement posé par la société qui reconnaît que les activités statistiques sont menées dans l'intérêt du pays et que le système répond véritablement à un besoin essentiel. La légitimité détermine en effet les coordonnées de base des activités de l'agence statistique. Elle permet de justifier et de guider les divers compromis politiques qu'il faut faire au moment d'établir les priorités; d'assurer un équilibre entre la protection de la vie privée et l'information publique; d'observer les limites fixées pour les activités d'analyses afin d'éviter la défense d'intérêts politiques ou la défense de politiques; de définir les limites des activités de diffusion, entre l'intérêt public et privé; etc.

La crédibilité contribue à déterminer la valeur que revêt aux yeux de ses utilisateurs le produit que l'on appelle l'information statistique. Tout compte fait, peu d'utilisateurs peuvent valider directement la valeur des données publiées par les agences de la statistique, et la plupart doivent se fier à la réputation du fournisseur de l'information. Or, comme une information non créditable est pratiquement inutile, il devient évident de dire que la valeur intrinsèque et le caractère utilisable de l'information dépendent directement de la crédibilité du système statistique. On ne le rappellera jamais assez, telle une monnaie, les données statistiques auxquelles personne ne fait confiance ne valent que très peu. La crédibilité d'une agence statistique peut en tout temps être remise en cause sur la base deux motifs principaux : l'utilisation de méthodes inadéquates pour établir les statistiques ou la crainte que des pressions politiques ne soient exercées sur le service statistique. Sur ce point, le système statistique gabonais souffre présentement d'un problème de crédibilité auprès de la population. Comme une agence statistique est appelée à faire des choix quotidiens en matière de priorités des programmes, de conception des questionnaires et des textes publiés, et qu'une valeur est inévitablement attribuée à ces choix, il est d'autant plus important que ces services tentent de démontrer que les choix qui sont faits sont exempts de tout biais politique.

Le respect des valeurs fondamentales d'une agence statistique efficace a de nombreuses ramifications. Nous ne les traitons pas de façon exhaustive ici, car chacune peut faire l'objet de son propre article.

Comme mentionné plus tôt dans cet article, la confidentialité et la protection de la vie privée sont incontournables pour toute agence statistique crédible. Elles inspirent confiance. Des mesures uniformes de protection de la confidentialité et de la vie privée doivent être mises en place.

De plus, l'agence doit utiliser des techniques d'enquête valables. Toutes les enquêtes statistiques doivent suivre une méthodologie éprouvée et des normes statistiques reconnues, en plus d'avoir des programmes d'assurance de la qualité des données. Cela suppose, entre autres, la disponibilité de ressources humaines diversifiées en talents et compétences (équipes multidisciplinaires) et d'une infrastructure informatique ou technologique adéquate.

Comme autres ramifications reliées aux valeurs fondamentales de légitimité et de crédibilité, on peut citer brièvement : le caractère apolitique ou non politique d'une agence statistique et la transparence dans ses actions; l'agence statistique doit mettre en place ses propres méthodes pour évaluer les priorités (non pas le gouvernement); la mise en place de mécanismes de coordination du système statistique afin d'assurer que les diverses composantes du système statistique forment un tout cohérent; l'appareil statistique doit répondre aux besoins de ses clients et de la population (orientation-client) en matière de diffusion de l'information; la création d'un encadrement favorable à l'épanouissement et à la pertinence de l'agence statistique (qui doit évoluer dans le temps avec la société); etc.

### *Un système statistique gabonais légitime et crédible pour l'avenir*

Un système statistique est une entité complexe qui requiert, pour être efficace, le respect de multiples conditions. On peut définir les indicateurs clés du succès d'un système statistique par les trois questions suivantes : 1) Dans quelle mesure le système répond aux besoins prioritaires de ses utilisateurs en matière d'information, incluant l'adaptation de ses produits en fonction de l'évolution des besoins? 2) Dans quelle mesure le système réussit-il à exploiter efficacement les données existantes pour répondre aux demandes des clients (incluant la population)? 3) Dans quelle mesure le système est-il crédible, en termes de qualité statistique de ses produits et de son objectivité non politique?

Pendant que les autorités gabonaises réfléchissent sur l'avenir du système statistique national, voilà des questions importantes auxquelles elles devraient répondre. Il apparaît, au vu de l'état actuel du système statistique gabonais, que beaucoup reste à faire. Nous avons vu que la légitimité et la crédibilité doivent être au centre des valeurs fondamentales d'une agence statistique; avec plusieurs ramifications dont le respect et la protection de la confidentialité et la vie privée, ainsi que le rejet de toute politisation de l'agence.

Le domaine de la statistique n'est pas nouveau, mais au Gabon, on est de toute évidence malheureusement en retard. Les statistiques de base sur la population et l'économie manquent cruellement ou ne sont pas à jour et il y a un problème de crédibilité important auprès de la population. Les initiatives récentes pour réfléchir sur la place de la statistique au Gabon sont intéressantes et à encourager. Toutefois, le confinement du système statistique à une petite direction d'un ministère ne me semble pas très crédible en partant. Il faut mettre en place au Gabon une agence nationale de la statistique, la plus indépendante possible du système politique gouvernemental, des influences politiques et des nominations tous azimuts en conseil des ministres. Il faut rebâtir la crédibilité et la légitimité du système statistique gabonais. Des exemples d'excellence existent ailleurs dans le monde. Statistique Canada est certainement un exemple à suivre dans le domaine statistique. On ne réinventera pas la roue. Il faut donc s'inspirer des meilleurs au monde dans le domaine statistique pour bâtir une agence statistique crédible et efficace, au service des Gabonais. De plus, il faut mettre en place une stratégie

nationale d'éducation (vulgarisation) et de sensibilisation sur les statistiques, et ce dès l'école primaire, afin justement que la population comprenne bien ce qu'est la statistique et son utilité dans la mise en place des politiques de développement durable.

Dans une société ouverte et démocratique, il est essentiel d'avoir de l'information statistique objective. Celle-ci fournirait alors aux représentants élus, aux entreprises, aux syndicats et aux organisations sans but lucratif, ainsi qu'à tous les Gabonais, une base solide leur permettant de prendre des décisions éclairées.

---

*30 octobre 2010*

*L'auteur est économiste et analyste en statistique dans une importante agence statistique. Les informations délivrées et les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur et ne sauraient refléter une position officielle de Statistique Canada ou toute autre personne citée dans le présent article.*