



Conseil économique et social

Distr. générale
22 décembre 2005
Français
Original: anglais

Commission de statistique

Trente-septième session

7-10 mars 2006

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

**Points sur lesquels la Commission devra se prononcer
après examen : indicateurs du développement**

Rapport des Amis de la présidence sur les indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à la Commission de statistique, comme celle-ci l'a demandé à sa trente-sixième session**, le rapport des Amis de la présidence sur les indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement. Ce rapport fait état d'un certain nombre de préoccupations concernant la capacité des pays de produire des indicateurs de suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs issus du Sommet du Millénaire. La Commission est invitée à examiner et à adopter les recommandations qu'il contient.

* E/CN3/2006/1.

** Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2005, Supplément n° 4 (E/2005/24)*, chap. I, sect. A.



Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|--|--------------------|-------------|
| I. Introduction | 1–7 | 3 |
| II. Préoccupations des Amis de la présidence | 8 | 4 |
| III. Examen des principales préoccupations | 9–31 | 5 |
| A. Disponibilité des données relatives aux indicateurs | 9–12 | 5 |
| B. Perspective régionale | 13 | 6 |
| C. Indicateurs | 14–16 | 6 |
| D. Données des pays | 17 | 7 |
| E. Exactitude des données de la base de données OMD | 18–22 | 7 |
| F. Les métadonnées | 23–24 | 8 |
| G. Estimations et données considérablement ajustées | 25–27 | 9 |
| H. Commissions régionales | 28 | 9 |
| I. Conseillers des organes délibérants | 29–31 | 10 |
| IV. Les limites de la base de données utilisée pour le rapport de la Division de statistique | 32–36 | 10 |
| V. Métadonnées | 37–41 | 11 |
| VI. Voie à suivre | 42–52 | 12 |
| VII. Observations finales | 53–54 | 14 |
| VIII. Recommandations | 55–61 | 15 |
| Annexes | | |
| I. Récapitulatif des résultats de l'examen des données concernant la Finlande dans la base de données des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement | | 16 |
| II. Récapitulatif des résultats de l'examen des données concernant le Canada dans la base de données des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement | | 18 |
| III. Examen des données concernant Cuba et le Mexique dans la base de données OMD | | 19 |
| IV. Membres du groupe des Amis de la présidence | | 20 |

I. Introduction

1. Lors des sessions récentes de la Commission de statistique de l'ONU, les pays ont exprimé un certain nombre de préoccupations concernant les indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement. À la trente-sixième session de la Commission, il a été décidé de former un groupe des Amis de la présidence afin :

a) De définir les modalités de la rédaction d'un rapport « sur la capacité des pays de produire des indicateurs qui ne soient pas simplement des calculs établis par les organismes internationaux, et sur la façon dont les métadonnées devraient être présentées pour accompagner les indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement »; et

b) D'élaborer des suggestions « sur les moyens de combler le fossé entre les utilisateurs et producteurs d'indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement et de remédier au manque de données adéquates ».

2. Le rapport rédigé par la Division de statistique de l'ONU en consultation avec les Amis de la présidence (E/CN.3/2006/14) aborde les préoccupations dans la mesure où les données disponibles le permettent et présente des suggestions concernant les métadonnées.

3. Le rapport de la Division de statistique se fonde sur les chiffres de la base de données des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement (ci-après la « base de données OMD »), (<http://unstats.un.org/unsd/mi/mi-goals.asp>), qui est gérée par la Division de statistique, même si divers organismes internationaux sont responsables des données qui s'y trouvent. Il reflète le contenu de la base de données mais pas nécessairement les données disponibles dans les différents pays, ce que n'ignore pas la Division de statistique. L'analyse effectuée par plusieurs Amis de la présidence dans leurs pays respectifs (voir les exemples figurant dans les annexes I à III) le confirme. Cependant, pour les besoins de ce rapport, l'étude effectuée par la Division de statistique devrait constituer un bon point de départ pour dresser le bilan des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire et évaluer la capacité des pays de produire ces indicateurs.

4. Le rapport de la Division de statistique est le résultat d'un travail éprouvant d'analyse de la base de données OMD. Les Amis de la présidence tiennent à le souligner et à exprimer leur gratitude car ce sont ces efforts qui ont permis de dresser l'état des lieux de la disponibilité des indicateurs.

5. Les Amis de la présidence, dont la liste complète figure à l'annexe IV, ont communiqué par voie électronique durant l'élaboration de ce rapport. Celui-ci est l'expression de leur opinion, qu'ils ont voulu consensuelle et qui ne reflète pas nécessairement celle des Présidents de la Commission ou de la Division de statistique, même si ceux-ci ont été consultés.

6. Le rapport met l'accent sur les lacunes et les possibilités d'amélioration. Il importe toutefois de souligner que d'importantes améliorations ont eu lieu ces dernières années :

a) Il convient tout particulièrement de noter l'amélioration sensible de la collaboration entre les organismes internationaux. La création du Groupe d'experts interinstitutions sur les indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire est

encourageante et ce groupe devrait jouer un rôle décisif dans l'amélioration du contenu de la base de données;

b) La meilleure coordination des efforts de renforcement de capacité a entraîné une augmentation de la quantité de données de la base de données OMD et des différents pays. Cependant, comme on le verra plus loin, de nombreuses lacunes subsistent;

c) Certains organes internationaux ont lancé des programmes pour améliorer la disponibilité des indicateurs au niveau national. Les pays ont également fait des efforts pour améliorer la disponibilité des données;

d) Le Plan d'action de Marrakech pour les statistiques est une initiative particulièrement importante qui mérite le soutien sans réserve des statisticiens du monde entier.

7. Nous avons également reçu le procès-verbal de la réunion du Groupe d'experts interinstitutions qui s'est tenue à Rome du 24 au 27 octobre 2005, et où il semblait y avoir une volonté réelle de combler les lacunes des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire. Tous les organismes se sont engagés à présenter dorénavant leurs séries de données sous un nouveau format, en y joignant les métadonnées et en précisant comment les chiffres ont été obtenus, s'ils proviennent de données nationales ou s'ils ont été ajustés. De plus, le Groupe d'experts a constitué un comité où sont représentés des organismes internationaux et des bureaux de statistique nationaux, et qui sera chargé de formuler des avis pour la restructuration et la refonte de la base de données et du site Web en veillant à la présentation des métadonnées et à la description de la méthode utilisée pour calculer les données régionales et mondiales. Les travaux ont déjà commencé et la Division de statistique a déjà conçu l'ébauche du nouveau site Web.

II. Préoccupations des Amis de la présidence

8. Les principales préoccupations des Amis de la présidence sont résumées ci-dessous (et exposées plus en détail dans la section III ci-après) :

a) À titre indicatif, pour que l'analyse d'un indicateur au niveau mondial ait un sens, deux tiers au moins des pays où l'indicateur est pertinent doivent en transmettre deux mesures au moins sur la période considérée (1990 à 2005) afin de dégager une tendance. Seuls 33 % des indicateurs répondent à ce critère (c'est-à-dire que 33 % seulement des indicateurs ont été mesurés à deux reprises au moins, dans deux tiers des pays au moins, même si l'on tient compte des données modifiées par les pays);

b) La situation est pire encore pour certaines régions et généralement dans les pays en développement, alors que les objectifs de développement du Millénaire visent surtout ces pays;

c) Certains indicateurs sont particulièrement mal présentés;

d) Le rapport de 2005 sur les objectifs du Millénaire concernait surtout le niveau mondial et, dans une moindre mesure, le niveau régional. Or, pour que le Projet du Millénaire aboutisse, c'est au niveau des pays que les objectifs doivent être atteints. Il faudra donc des données fiables au niveau national;

e) Il ressort des études menées par les Amis de la présidence dans plusieurs de leurs pays respectifs qu'il y a plus de données disponibles dans ces pays que ne l'indique la base de données OMD (voir annexes I à III). En outre, il existe d'importantes différences entre les données que détiennent les pays et celles que présentent les organismes internationaux.

f) Même si des efforts considérables ont été faits pour fournir des métadonnées afin d'alimenter la base de données OMD, ils restent largement insuffisants. Deux problèmes se posent principalement :

i) Les métadonnées sont du ressort de l'organisme international qui fournit les données. Leur qualité varie considérablement selon l'organisme. Dans certains cas, elles sont presque inutilisables;

ii) Pour une grande partie des indicateurs, rien n'indique réellement comment les données publiées ont été obtenues. La reproductibilité étant l'un des éléments d'appréciation de tout travail scientifique, ce manque de transparence est pour le moins préoccupant;

g) L'utilisation de données nationales provenant d'estimations ou considérablement ajustées est très préoccupante. Beaucoup considèrent ces données comme irréfutables parce qu'elles figurent dans une base de données de l'ONU alors que, souvent, elles ne reflètent pas la réalité;

h) Malgré l'importance croissante des statistiques et la volonté de tenir compte des décisions reposant sur des éléments concrets pour évaluer l'efficacité des programmes, les activités statistiques de plusieurs commissions régionales ont diminué depuis que l'initiative des objectifs du Millénaire a démarré. Le cas de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique en est un récent exemple. Pourtant, les commissions régionales devraient jouer un rôle important dans le développement des statistiques de chaque région, comme le fait la Commission économique pour l'Europe;

i) Dans le même ordre d'idées, beaucoup de conseillers des organes de décision de l'ONU ne semblent pas mesurer à quel point il importe de disposer de statistiques précises pour mener une politique internationale efficace. Ce manque d'intérêt pèse manifestement sur les mesures qui pourraient être prises pour renforcer les capacités statistiques au niveau national.

III. Examen des principales préoccupations

A. Disponibilité des données relatives aux indicateurs

9. La Division de statistique a établi des tableaux indiquant, pour chaque indicateur, si des données étaient disponibles et si au moins deux mesures prises depuis 1990 permettaient de dégager une tendance (voir E/CN.3/2006/14, tableaux 3 et 4).

10. Plusieurs remarques importantes s'imposent. Premièrement, seuls 33 % des indicateurs ont été mesurés à deux reprises au moins dans deux tiers (soit 67 %) au moins des pays concernés. Les bureaux de statistique nationaux considéreraient un taux de réponse de 67 % comme à peine acceptable. Une grande partie des

évaluations mondiales et régionales risquent donc d'être faussées par le manque de réponses.

11. De plus, ce « taux de réponse » repose sur le postulat que les données modifiées par les pays peuvent être traitées comme des statistiques nationales alors que certains pays soutiennent que pour certains indicateurs au moins, elles ne sont pas suffisamment précises. En outre, 10 % des indicateurs disponibles pour deux tiers des pays n'ont été mesurés qu'une seule fois, ce qui ne suffit évidemment pas pour dégager une tendance.

12. Cependant, il ressort des annexes I à III que les données disponibles seraient plus nombreuses et plus récentes que ne l'indique la base de données OMD. La coordination avec les gouvernements doit être améliorée pour profiter pleinement des données disponibles. Ce point sera développé plus loin.

B. Perspective régionale

13. Selon les tableaux de la Division de statistique, le niveau de présentation des indicateurs est particulièrement mauvais dans certaines sous-régions, et semble être pire encore dans le cas des petits pays. Les données devraient contribuer à élaborer des stratégies d'amélioration des capacités statistiques au niveau régional ou sous-régional. Cependant, pour les petits pays en particulier, les coûts cachés doivent être pris en compte. Il faut mettre l'accent sur les indicateurs qui sont les plus pertinents dans leur cas. Il serait peut-être judicieux de recourir à la mention « sans objet » pour certains des indicateurs les moins pertinents dans les petits pays.

C. Indicateurs

14. Les indicateurs pour lesquels les données nationales sont disponibles pour un nombre restreint de pays ou pour aucun pays sont :

- La proportion du territoire consacrée à la protection de la diversité biologique;
- La proportion de ménages jouissant de la sécurité d'occupation;
- La proportion de la population ayant durablement accès à des médicaments à prix raisonnable.

15. Il faudrait supprimer ces indicateurs ou les modifier afin qu'ils se prêtent mieux à la collecte des données, ou alors faire un effort particulier pour obtenir les informations voulues.

16. En règle générale, un « bon indicateur » devrait :

a) Présenter un lien étroit avec les programmes de collecte de données existants, en particulier dans les pays en développement; les demandes circonstancielles de données ne doivent en aucun cas perturber la mise en place d'un système statistique fondamental solide;

b) Être « bien établi », selon un concept clair, avec une méthode et des métadonnées éprouvées.

Pour évaluer la capacité du système statistique d'un pays de mesurer les indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement, il faut tenir

compte de la qualité autant que de la disponibilité. Plusieurs Amis de la présidence, préoccupés de la qualité des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire, ont mis l'accent sur ce point.

D. Données des pays

17. Plusieurs acteurs jouent un rôle dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement mais c'est manifestement aux gouvernements nationaux que cette responsabilité incombe au premier chef. Dès lors, le contrôle efficace des progrès réalisés dépend avant tout de la disponibilité des données au niveau national. La capacité des pays de fournir des indicateurs au niveau national et de s'y tenir revêt donc une grande importance. On peut comprendre que le rapport de 2005 sur les objectifs du Millénaire ait porté avant tout sur la situation mondiale et quelques analyses régionales, mais il est clair que les informations statistiques nécessaires étaient disponibles pour de nombreux pays. Nous relevons que des rapports nationaux ont maintenant été présentés pour 149 pays.

E. Exactitude des données de la base de données OMD

18. Pour la plupart des objectifs du Millénaire, il existe plus de données disponibles au niveau national – et probablement utilisées dans les rapports des pays – que dans la base de données OMD et ce, pour plusieurs raisons. Les pays trouvent que le mécanisme de transmission des données aux organismes internationaux n'est pas toujours efficace : parfois, ils ne répondent pas aux demandes d'information; parfois, on ne leur demande même rien. À cela s'ajoute, dans de nombreux pays, le manque de coordination entre le bureau de statistique national et les services statistiques des divers ministères (par exemple ceux de la santé et de l'éducation). De plus, les organismes internationaux doivent améliorer les méthodes qu'ils utilisent pour consulter les systèmes statistiques nationaux afin de vérifier leurs estimations.

19. Les mécanismes de transmission des données entre les systèmes statistiques nationaux et les organismes internationaux doivent manifestement être améliorés. Il faut notamment une coordination bien meilleure au sein des systèmes statistiques nationaux. Les organismes internationaux pourraient faire pression sur eux à cette fin. Faut-il donner aux bureaux de statistique nationaux une plus grande responsabilité dans la coordination des demandes d'information liées aux objectifs du Millénaire et souligner ainsi qu'ils sont les principaux responsables au niveau national? La Division de statistique estime que cela devrait être le cas.

20. Notons qu'en octobre 2005, le Groupe d'experts interinstitutions a décidé, comme première mesure, que « tous les organismes partenaires présenter[ai]ent une description succincte des mécanismes qu'ils ont mis en place pour recueillir les données des pays, des méthodes qu'ils utilisent pour assurer la compatibilité entre les pays afin de combler les lacunes, et les procédures de consultation des services nationaux de statistique ». Ce travail doit déboucher sur des conclusions pratiques. Le manque de coordination entre les organismes internationaux et les pays est l'une des causes principales des lacunes de la base de données OMD.

21. Pour résoudre ce problème, il faut une démarche pragmatique. Dans un premier temps, il faut comprendre les contraintes, les problèmes et les obstacles

fondamentaux auxquels se heurte la présentation des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire. Cet exercice doit être réalisé du point de vue :

- a) De la Division de statistique en tant qu'administrateur de la base de données OMD;
- b) Des organismes internationaux (compte tenu du fait que le Groupe d'experts interinstitutions a déjà fait effectuer des travaux dans ce sens);
- c) Des sources nationales de données liées aux indicateurs;
- d) Des bureaux de statistique nationaux, qui doivent à la fois constituer une source importante d'informations sur les indicateurs et coordonner les différentes sources de statistiques du pays.

22. Il faut comprendre la nature du problème avant d'élaborer des stratégies pour le résoudre. On pourrait d'abord élaborer un diagramme organisationnel de collecte des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire. Il est hautement souhaitable qu'un analyste en systèmes informatiques de gestion participe à cette tâche. Parmi les Amis de la présidence, ce sont ceux qui proviennent de pays en développement qui ressentent le plus la nécessité d'adopter une méthode plus systématique pour recueillir les données des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire.

F. Les métadonnées

23. Plusieurs points liés aux métadonnées sont abordés dans la section V ci-après. Trois principales améliorations pourraient être apportées :

- a) Les organismes internationaux doivent mieux expliquer comment ils ajustent les données. Cela permettrait de mettre fin à toute confusion due au fait que beaucoup d'utilisateurs se fient aux données nationales figurant dans la base de données OMD, partant du principe qu'elles sont correctes. Il est préférable d'utiliser les données récoltées par les pays eux-mêmes à chaque fois que c'est possible;
- b) Les organismes internationaux doivent indiquer clairement quelle méthode ils utilisent pour faire des estimations pour l'un ou l'autre pays en l'absence de données nationales;
- c) L'introduction et le résumé des futurs rapports sur les progrès réalisés dans la réalisation des objectifs du Millénaire doivent comporter une mise en garde soulignant les limites des données de la base de données OMD.

24. La qualité de la présentation des métadonnées varie considérablement d'un organisme international à l'autre. Certains présentent des données précieuses et d'autres ont des projets précis pour améliorer leurs métadonnées. Dans les organismes où les activités statistiques ne sont pas très développées, la situation a tendance à être moins bonne. De nombreux bureaux nationaux de statistique demandent régulièrement à leurs clients de leur indiquer ce qu'ils pensent de leurs services au moyen d'un questionnaire. La Division de statistique devrait instaurer un système semblable pour recueillir les réactions des intéressés concernant la base de données OMD, notamment pour ce qui est des métadonnées.

G. Estimations et données considérablement ajustées

25. La quantité d'estimations ou de données considérablement modifiées est un motif particulier d'inquiétude concernant beaucoup de pays. À la trente-sixième session de la Commission de statistique de l'ONU, l'Afrique du Sud a fait part de ses préoccupations dans une déclaration. La question est soulevée régulièrement par de nombreux pays lors de conférences internationales.

26. Voici deux exemples permettant de mieux comprendre la nature du problème :

a) Dans la base de données OMD, l'indicateur n°32 (concernant la population des taudis) indique pour la Finlande un chiffre de 5,6 %, ce qui dépasse de loin la situation réelle dans le pays. Le bureau finlandais de statistique a donc cherché à savoir d'où provenait ce chiffre et a découvert qu'il s'agissait d'une estimation à l'échelle de l'Europe entière, prenant en compte des pays au niveau de vie beaucoup plus bas que la Finlande;

b) Pour l'Afrique du Sud, le bureau national de statistique a estimé le taux de prévalence du VIH à 15,6 % pour 2002. Ce chiffre repose sur une étude approfondie à laquelle ont participé des démographes extérieurs. Or, le chiffre donné par les organismes internationaux était plus élevé de 5,6 %. Le bureau sud-africain de statistique estime qu'aucun élément probant ne justifie de réviser cette estimation;

Dans le deuxième cas, l'écart entre les deux chiffres a fait l'objet d'un débat public.

27. Souvent, les raisons de ces écarts ne sont pas suffisamment claires. Il faudrait un niveau minimum de transparence. La meilleure façon d'y parvenir est de joindre les métadonnées aux indicateurs. Reste cependant la question de savoir si les données devraient vraiment être extrapolées à ce point. Les estimations ne facilitent pas l'analyse des données nationales. Pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire aux niveaux mondial et régional, il est plus important d'avoir suffisamment de pays représentatifs que des données pour chaque pays. Des données nationales plus fiables pour moins de pays permettraient une analyse plus pertinente que des estimations effectuées suivant des méthodes douteuses. Les Amis de la présidence recommandent de ne procéder à l'estimation des données nationales que si un groupe d'experts international examine et approuve la méthodologie utilisée.

H. Commissions régionales

28. La mise en oeuvre des grands programmes mondiaux nécessite une participation régionale à leur gestion. Les pays présentent une plus grande homogénéité au niveau régional, ou au moins sous-régional dans la plupart des régions. Il est donc possible d'adapter les activités aux conditions régionales. Historiquement, les commissions régionales et les organismes sous-régionaux qui leur sont associés ont joué un rôle prépondérant dans la mise en oeuvre des programmes mondiaux, notamment en accueillant des séminaires, des ateliers et des réunions, en développant des programmes de formation et en participant à l'élaboration de lignes de conduites pertinentes pour la région considérée. Il a également été tenu compte des indications des pays de la région, en particulier pour identifier leurs besoins les plus importants. En outre, plusieurs organisations

régionales ont entrepris d'améliorer la fiabilité des indicateurs relatifs à leurs régions. Cependant, si l'on excepte la Commission économique pour l'Europe, l'activité statistique a tendance à ralentir dans toutes les commissions régionales. À sa trente-troisième session en 2002, la Commission de statistique s'est dite préoccupée de la diminution de l'importance accordée aux statistiques dans de nombreuses régions. Malheureusement, la situation a empiré depuis. Cet état de choses n'aidera pas à coordonner les efforts nécessaires pour soutenir les objectifs du Millénaire aux niveaux mondial, régional et national. Un des Amis de la présidence a dit qu'il était difficile de recevoir davantage de soutien pour les activités de statistique des gouvernements alors que la mobilisation des régions en faveur du développement des statistiques avait diminué.

I. Conseillers des organes délibérants

29. Il est un fait que les organes délibérants de l'ONU n'ont pas pris suffisamment au sérieux les lacunes signalées par les statisticiens. Les décisions liées aux activités de statistique qui doivent être menées au niveau international sont influencées par les recommandations de conseillers qui, souvent, ne réalisent pas à quel point il importe de disposer d'informations factuelles pour prendre de bonnes décisions. Il est déplorable que le Sommet mondial de 2005 sur les objectifs du Millénaire n'ait même pas pris acte des lacunes en matière de statistiques alors que plusieurs directeurs de bureaux de statistique nationaux s'étaient clairement exprimés sur ce point.

30. Les conseillers continueront de jouer un rôle important dans les organes délibérants internationaux. Il faut améliorer la communication avec ces importants intermédiaires afin qu'ils aident à mieux présenter aux organismes internationaux les arguments en faveur du développement des statistiques.

31. La position des organismes internationaux est très inégale. Certains accordent au développement des statistiques un haut degré de priorité et leurs directeurs, animés d'un intérêt réel, y ont consacré des efforts importants. D'autres considèrent manifestement qu'il importe peu de disposer de statistiques fiables et, en l'absence de celles-ci, ont tendance à fonder leurs décisions sur la persuasion et l'anecdotique.

IV. Les limites de la base de données utilisée pour le rapport de la Division de statistique

32. Comme indiqué précédemment, l'analyse menée par la Division de statistique présente quelques lacunes. Il n'a toutefois pas été possible de faire mieux dans le laps de temps qui était disponible. Le présent rapport vise essentiellement à résumer les principaux enseignements à tirer de cette analyse. Il nous semble cependant utile de présenter en quelques mots les préoccupations majeures que nous avons en ce qui concerne ses lacunes.

33. Premièrement, les examens que nous avons effectués sur les données de certains pays ont montré que la base de données OMD ne donnait pas une idée exacte des données disponibles à l'échelle des pays (voir les annexes I à III pour plus de détails).

34. Deuxièmement, nous n'avons pas pu distinguer les chiffres « légèrement revus » de ceux qui avaient été « largement revus ». Il est vrai que certaines corrections s'imposent pour pouvoir faire des comparaisons à l'échelle internationale. Néanmoins, s'il est nécessaire d'apporter des corrections importantes aux données concernant les pays, il se peut qu'il existe un problème de capacité ou de méthode, par exemple. À l'échelon national, les écarts peuvent entraîner une perte de confiance dans les chiffres que produisent les bureaux nationaux de statistique. Ils peuvent également susciter des doutes quant au travail statistique accompli par l'organisme international.

35. Troisièmement, aucune distinction n'est faite dans les tableaux entre les indicateurs fondés sur des enquêtes menées par les bureaux nationaux de statistique (éventuellement avec une aide financière) et ceux fondés sur des enquêtes menées par les organismes internationaux. Or, dans le second cas, il se peut que les pays ne disposent pas des capacités statistiques leur permettant de produire des données « nationales ».

36. Quatrièmement, il n'a pas été possible de faire une distinction nette entre le cas où les données nationales n'étaient pas disponibles pour l'indicateur et celui où l'indicateur n'était pas pertinent en raison de la politique menée par le pays concerné. Pour remédier à cela, la Division de statistique a conçu un algorithme permettant de déterminer si telle ou telle politique menée par un pays est ou non pertinente pour le travail statistique d'un organisme international. Dans le cas où la politique n'est pas pertinente, on considère que les données sont sans objet. Cette méthode présente toutefois des faiblesses évidentes. Il a donc été décidé d'obtenir les informations d'une façon plus directe à l'avenir.

V. Métadonnées

37. La tâche qui consiste à élaborer des métadonnées est lourde et complexe. Dans le cas de la base de données OMD, on a l'avantage de posséder une certaine expérience de ce qui a bien fonctionné et de ce qui a moins bien fonctionné. La mise à niveau doit cependant être considérée comme un projet important, nécessitant des dispositions appropriées sur le plan de la gestion. La Division de statistique devrait certes conduire ce projet, mais elle devrait aussi réfléchir sérieusement à l'idée d'engager un groupe consultatif international pour l'aider à le mener à bien.

38. Il serait bon de s'accorder sur un cadre offrant une description appropriée des métadonnées. Ce cadre pourrait comprendre les catégories suivantes :

- Métadonnées relatives aux recherches, autorisant les recherches portant sur la disponibilité des données. Pour ce type de métadonnées, il existe déjà des normes dans le contexte de l'initiative « Dublin Core »;
- Métadonnées relatives à la qualité, permettant aux utilisateurs des données d'apprécier leur intérêt. Pour cela, il est important de savoir notamment comment chaque point de données a été créé;
- Métadonnées relatives à la signification, aidant à comprendre le contenu, les concepts et les définitions. Pour ce type de métadonnées, il existe des normes ISO.

L'expérience acquise avec le système actuel est par ailleurs très pertinente.

39. Les mesures qui ont été prises récemment pour mettre à jour le site Web et la base de données relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement sont exposées dans le rapport de la Division de statistique (E/CN.3/2005/14, annexe III). Il s'agit là d'une initiative importante que nous appuyons sans réserve. Nous pensons toutefois que l'équipe de développement devrait recueillir des observations supplémentaires auprès des usagers avant de poursuivre son travail. Elle pourrait s'adresser pour cela aux Amis de la présidence. En effet, beaucoup d'entre eux se sont familiarisés avec les métadonnées dans ce contexte.

40. Il est en outre nécessaire que les systèmes et la documentation offrent un appui aux métadonnées. Cela est particulièrement important, car le modèle employé pour créer et stocker les métadonnées est imposé.

41. La base de données proposée doit être enrichie et mise à jour en fonction de l'évolution des besoins. Un mécanisme de suivi devrait être mis en place à cet effet. Il est important de tenir compte des observations des utilisateurs, surtout lorsque les métadonnées présentent des lacunes majeures.

VI. Voie à suivre

42. L'un des problèmes majeurs tient au fait que beaucoup d'utilisateurs ne sont pas conscients de l'ampleur des lacunes que présente la base de données OMD et de l'importance de remédier à celles-ci pour pouvoir analyser correctement les politiques menées. Ce que le *Rapport 2005 sur les objectifs du Millénaire pour le développement* dit à ce propos est plutôt atténué et n'a guère retenu l'attention :

« Ils [les agrégats régionaux] masquent aussi une autre réalité, à savoir l'absence fréquente dans le monde en développement de relevés qui donnent une image réaliste des tendances au niveau des pays et permettent de définir et d'appliquer à bon escient les politiques de développement. »

Il n'est pas surprenant que cette partie du rapport n'ait guère retenu l'attention dans la mesure où le paragraphe suivant laisse entendre que la communauté statistique internationale s'occupe de ce problème.

« La communauté statistique internationale est très consciente de ces limites et soutient les efforts entrepris par les pays pour améliorer les données qu'ils produisent. »

43. Il est également intéressant de constater que malgré les avertissements appuyés de plusieurs bureaux nationaux de statistique les participants au Sommet mondial de 2005 n'ont pas jugé utile d'évoquer le risque de tirer des conclusions trompeuses quand on dispose d'informations inappropriées sur les indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

44. La communauté internationale, les États Membres et leurs conseillers doivent mieux comprendre les graves lacunes que présentent les indicateurs relatifs aux OMD et leurs possibles conséquences. Ils doivent aussi comprendre dans quels domaines il est préférable de faire porter les efforts pour remédier à ces lacunes. Une résolution de la Commission de statistique pourrait être le meilleur moyen de les y aider. Dans ce cas, les Amis de la présidence pourraient recommander l'établissement d'un projet de résolution que la Commission examinerait lors de sa trente-septième session. Dans le même ordre d'idées, il est nécessaire de renforcer

considérablement le dialogue entre les utilisateurs et les fournisseurs de données sur les OMD.

45. Nombre des initiatives visant à améliorer les indicateurs relatifs aux OMD ont déjà été mises en œuvre et ont été mentionnées dans le Plan d'action de Marrakech pour les statistiques, que le groupe appuie.

46. Les initiatives qui nous semblent particulièrement importantes sont les suivantes :

- Les recensements de population de 2010;
- L'assistance fournie aux pays pour leur permettre d'élaborer une stratégie nationale de développement des statistiques et d'inciter leur gouvernement à l'appuyer;
- Le développement, au sein du Réseau international d'enquête sur les ménages, des capacités d'échange de connaissances entre les pays;
- L'accroissement des fonds destinés au renforcement des capacités statistiques.

Si elles aboutissent, ces initiatives renforceront considérablement les capacités statistiques.

47. Il convient de se pencher notamment sur certains indicateurs, en particulier sur ceux qui semblent avoir causé des problèmes. Certaines commissions régionales ont étudié la capacité des pays de fournir des données fiables sur les indicateurs relatifs aux OMD (c'est le cas de la Commission économique pour l'Europe, par exemple). Nous invitons les autres commissions régionales à en faire autant. Les résultats de ces études peuvent être pris en compte dans les délibérations du Groupe d'experts interinstitutions de l'ONU chargé des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire et utilisés pour déterminer la meilleure façon d'améliorer les indicateurs concernés.

48. Nous avons connaissance d'un certain nombre d'initiatives visant à améliorer des ensembles d'indicateurs. L'une d'elles est le Programme d'évaluation et de suivi de l'alphabétisation, mené par l'UNESCO. Il s'agit d'une enquête auprès des ménages conçue par l'Institut de statistique de l'UNESCO pour déterminer les niveaux d'alphabétisation. Il faut saluer ce type d'initiative. Néanmoins, peu de bureaux nationaux de statistique la connaissent ou en connaissent d'autres de ce genre. Par ailleurs, nous ne savons pas précisément dans quelle mesure les pays ont participé à la conception de ces initiatives. Nous suggérons que le Groupe d'experts établisse la liste des programmes internationaux destinés à améliorer les indicateurs. Nous proposons en outre que l'on consulte les pays sur l'étendue de leur participation et le rôle des bureaux nationaux de statistique. Si l'on décide de proroger le mandat du groupe des Amis de la présidence, ce dernier pourrait alors prêter son concours à cette fin.

49. Nous recommandons vivement que le Groupe d'experts s'accorde sur la mise à niveau du système utilisé par les pays pour établir des rapports à l'intention des organismes internationaux, en vue de son amélioration. C'est la Division de statistique qui devrait mener les travaux de mise à niveau. Nous nous félicitons qu'au cours de sa réunion d'octobre 2005 le Groupe d'experts ait pris des mesures dans ce sens. La communication entre les organismes internationaux et les pays, et au sein des pays, semble en effet causer beaucoup de soucis.

50. Enfin, nous demandons instamment que des progrès soient faits sur le plan de la standardisation des métadonnées. La Division de statistique devrait se charger d'élaborer le cadre et les normes relatifs aux métadonnées, et de concevoir les systèmes et les protocoles permettant de les recueillir. En outre, elle devrait assurer la formation nécessaire à l'exécution de cette tâche, qui ne pourra aboutir sans la coopération des organismes internationaux. Il est certes satisfaisant de constater qu'un grand nombre d'entre eux prennent des mesures volontaires visant à améliorer les métadonnées accompagnant les indicateurs. Certains ont toutefois pris beaucoup de retard. Il convient de les inciter vivement à normaliser leurs métadonnées.

51. Un certain nombre d'initiatives, appuyées par le Groupe d'experts, ont été mises en œuvre pour améliorer la base de données OMD gérée par la Division de statistique. Nous les approuvons. Ce qui compte le plus, c'est de veiller à l'exactitude des données, à savoir les indicateurs et les métadonnées qui les accompagnent. Bien que les indicateurs disponibles pour les pays ne soient guère nombreux, nous sommes surpris de constater à quel point la base OMD manque d'exactitude en ce qui concerne les données qui existent déjà à l'échelle des pays. Il est nécessaire de mieux comprendre les raisons de cette situation avant de mettre en place les moyens de l'améliorer.

52. Lors des dernières sessions que la Commission de statistique a tenues, les indicateurs associés à l'Objectif 8 ont suscité beaucoup de désaccords. S'il est vrai qu'un grand nombre d'entre eux ont été assez bien mis au point, il n'en reste pas moins que les questions de disponibilité des données et de mesure pour plusieurs indicateurs (tels que les droits de douane, les subventions et l'aide publique au développement, par exemple) ne relèvent pas vraiment de la statistique. Il n'appartient pas à la Commission de statistique de les examiner. En effet, celle-ci est un forum technique, et non politique. Le groupe propose que la Commission se concentre sur les questions pour lesquelles elle dispose d'une véritable compétence.

VII. Observations finales

53. En dépit d'une meilleure collaboration entre les organismes internationaux et d'une amélioration sur le plan de la disponibilité des données à la source des indicateurs, les données ne sont pas encore assez fiables et disponibles pour permettre de suivre convenablement les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Ce qui nous préoccupe particulièrement, c'est la méconnaissance considérable des lacunes de la base de données que nous percevons chez ses principaux utilisateurs. Or il est indispensable de connaître les problèmes qui se posent avant d'y apporter des solutions efficaces. Sans solutions efficaces, en outre, nous ne pourrions pas juger des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs, ou bien constater l'absence de progrès.

54. Nous avons suggéré quelques solutions, principalement dans la section III.F ci-dessus, et proposons que la Commission de statistique les examine lors de sa trente-septième session en mars 2006.

VIII. Recommandations

55. La communauté internationale, les pays et leurs conseillers doivent avoir une perception plus claire des graves lacunes que présentent les indicateurs relatifs aux OMD. Pour les aider sur ce plan, il est recommandé d'établir un projet de résolution qui sera soumis à la Commission de statistique à sa trente-septième session (voir les paragraphes 42 à 44).

56. Un certain nombre d'initiatives visant à améliorer les indicateurs relatifs aux OMD ont été présentées dans le Plan d'action de Marrakech pour les statistiques. Nous conseillons à la communauté internationale et aux pays d'apporter un soutien ferme à ce plan afin d'en assurer la réussite (voir le paragraphe 45).

57. En raison de problèmes de communication entre les organismes internationaux et les pays, et au sein des pays eux-mêmes, la base de données OMD n'est pas le reflet exact des données nationales. Nous recommandons l'exécution d'une analyse fonctionnelle sous la direction de la Division de statistique afin de faciliter l'élaboration et le développement de stratégies visant à améliorer la collecte des données pour la base OMD (voir les paragraphes 21 et 22 et 49 et 51).

58. Les métadonnées sur lesquelles s'appuie la base de données OMD sont d'une qualité inacceptable. Nous recommandons un appui ferme en faveur de la poursuite de l'initiative du Groupe d'experts interinstitutions, menée par la Division de statistique, visant à améliorer la disponibilité et la qualité de ces métadonnées (voir le paragraphe 51).

59. Certains indicateurs posent davantage de problèmes que les autres. Les programmes visant à les améliorer devraient être désignés expressément. Les pays, ou tout au moins un groupe les représentant, devraient être consultés sur la nature de ces programmes (voir les paragraphes 47 et 48).

60. Les estimations causent de grands soucis à la plupart des pays. Nous recommandons de les éviter à l'échelle nationale, sauf si les méthodes appliquées pour les obtenir ont été examinées et approuvées par un groupe international d'experts (voir le paragraphe 27).

61. Il serait bon de procéder à des enquêtes de satisfaction des clients afin d'obtenir régulièrement des observations sur la qualité des données et des métadonnées (voir le paragraphe 24).

Annexe I

Récapitulatif des résultats de l'examen des données concernant la Finlande dans la base de données des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement

Observations générales

- Il n'a pas toujours été simple de mettre en correspondance les séries de la base de données OMD et les différents indicateurs des tableaux produits par la Division de statistique. Par ailleurs, le nombre considérable de séries peut dérouter les utilisateurs extérieurs de la base. Il peut être difficile de distinguer les véritables séries. Le présent récapitulatif fait à lui seul référence à 61 séries.
- L'emploi du code « na » dans les tableaux n'est pas approprié. En effet, nous avons l'habitude de l'interpréter comme abréviation de « not available » (« non disponible »). Nous préfererions donc qu'un autre code soit utilisé pour la mention « not relevant » (« sans objet »).

Récapitulatif des résultats de l'analyse relative à l'exactitude et à la source des données

- Le tableau II comporte 25 indicateurs associés au code C [pour « country data » (données nationales)]. Sept d'entre eux (soit 28 %) présentent des erreurs majeures ou des données incomplètes, voire les deux. Il s'agit des indicateurs relatifs à la mortalité infantile et à la scolarisation. En ce qui concerne l'indicateur 23b (Tuberculose), la définition n'est pas claire. Il convient de préciser le type de tuberculose. En ce qui concerne l'indicateur 13 (Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans), il est préférable de remplacer la catégorie « moins de 5 ans » par la catégorie « 1 à 4 ans » ou « 28 jours à 4 ans ».
- Le tableau II comporte 13 indicateurs associés au code CM [pour « country data modified » (données nationales corrigées)]. Au moins deux d'entre eux présentent des erreurs et des données incomplètes (Taux de mortalité maternelle et Taux de mortalité due à la tuberculose). En ce qui concerne l'indicateur 3 (Part du cinquième le plus pauvre...), les données doivent être associées au code C, et non au code CM. Enfin, les deux indicateurs relatifs au paludisme, associés au code CM, ne sont absolument pas appropriés dans le cas de la Finlande. Le code CM doit ainsi être remplacé par le code « na » (ou par un code plus adéquat, pour préciser que les données sont sans objet).
- Le tableau II comporte trois indicateurs associés au code E [pour « estimated by international agencies » (estimations des organismes internationaux)]. Ils sont tous incorrects dans le cas de la Finlande. Les indicateurs 17 (Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié...) et 32 (Taudis...) ne sont absolument pas appropriés pour ce pays. Quant à l'indicateur 48a (Nombre de micro-ordinateurs...), il doit être associé au code CM.

- Le tableau II comporte 13 indicateurs associés au code « . » (pas de données nationales). Des données sont cependant disponibles, notamment en ce qui concerne l'alphabétisation des jeunes Finlandais (indicateurs 8 et 10), mais dans la plupart des cas les données relevant de cette catégorie ne sont absolument pas appropriées pour la Finlande. Tel est le cas pour les données qui correspondent à l'indicateur 4 (Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale) et pour celles qui correspondent à la plupart des indicateurs relatifs au VIH/sida et aux quatre indicateurs relatifs au paludisme. Ces données doivent être associées au code « na » (ou à un code plus adéquat, pour préciser qu'elles sont sans objet).
- Le tableau II comporte sept indicateurs associés au code « na » (pour « not applicable »). Les indicateurs sans objet devraient en fait être au nombre de 15 au moins (voir l'observation précédente).
- Dans certains cas, la source des données ou les méthodes employées ne sont pas suffisamment connues. Il a notamment été difficile de vérifier les données correspondant aux indicateurs 29 (Proportion de la population utilisant des combustibles solides) et 9 (Rapport filles/garçons dans l'enseignement...) en raison d'un manque d'informations sur les sources ou les méthodes.

Annexe II

Récapitulatif des résultats de l'examen des données concernant le Canada dans la base de données des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement

Observations succinctes sur l'exactitude des données concernant le Canada dans la base de données OMD

- Près d'un tiers des données associées au code C (données nationales) présente des écarts importants par rapport aux données que nous avons obtenues à partir de nos propres sources. Ces écarts concernent les données elles-mêmes ou le nombre de points de données disponibles. S'agissant de l'indicateur 13 (Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans) par exemple, on trouve 4 points de données nationaux variant entre 7 et 9. Or, nos données indiquent 12 points (un par année) variant entre 0,2 et 0,3 pour 1 000.
- Près d'un tiers également des données associées au code CM (données nationales corrigées) présente des erreurs majeures pour lesquelles nous avons des exemples semblables. Ainsi, la base de données OMD indique trois points de données pour l'indicateur 16 (Taux de mortalité maternelle), alors que nous disposons de données pour chaque année (13 années au total). En outre, les données enregistrées pour cet indicateur donnent un taux égal à 6 pour chacune des trois années, alors que le taux correct pour ces dernières dans la base est respectivement 2,5, 4,5 et 3,4. Par ailleurs, on ne sait pas clairement pourquoi cet indicateur est associé au code CM alors qu'il devrait être associé au code C.
- Nous disposons de données pour environ un quart des indicateurs associés au code « . » (pas de données nationales). Par exemple, on ne trouve pas de données concernant le Canada pour l'indicateur 10 (Taux d'alphabétisation des femmes par rapport aux hommes). Or trois recensements au moins ont eu lieu durant la période concernée, ce qui a permis d'obtenir des données indirectement (plus haut niveau scolaire atteint). De plus, nous avons participé à deux reprises à l'enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes, qui permet de mesurer directement les taux d'alphabétisation.
- Trois indicateurs sont associés au code E (estimations des organismes internationaux). L'un d'eux (soit un sur trois) est incorrect. En effet, nous disposons pour plusieurs des années concernées de données directes sur le nombre de foyers équipés d'ordinateurs et le nombre de personnes ayant accès à des ordinateurs sur leur lieu de travail.
- Dans un certain nombre de cas, nous n'avons pas pu vérifier les données parce que nous n'en connaissions pas la source.

Pour résumer, nous avons décelé des écarts importants dans au moins un tiers des entrées que nous avons pu vérifier. Il s'agit bien d'écarts « importants », car nous avons jugé les données correctes dans les cas où les écarts étaient moindres.

Annexe III

Examen des données concernant Cuba et le Mexique dans la base de données OMD

Cuba

- Des données étaient disponibles à l'échelle nationale pour six indicateurs. Or la base OMD présentait des estimations ou indiquait que les données n'étaient pas disponibles.
- Pour la quasi-totalité des indicateurs, il existait davantage de points de repère chronologiques que ce qui était suggéré.
- Pour un grand nombre d'indicateurs, on pouvait disposer de données nationales plus récentes que celles de la base de données OMD.
- Pour huit indicateurs, le code approprié est CM, et non C.
- Pour un indicateur, le code approprié est E, et non C.

Mexique

- Des données étaient disponibles à l'échelle nationale pour quatre indicateurs. Or la base OMD présentait des estimations ou indiquait que les données n'étaient pas disponibles.
- Pour la quasi-totalité des indicateurs, il existait davantage de points de repère chronologiques que ce qui était suggéré.
- Pour un indicateur, le code approprié est celui des données non disponibles, et non C.

Annexe IV

Membres du groupe des Amis de la présidence

| | |
|-----------------------|----------------------------------|
| Afrique du Sud | Pali Lehohla |
| Australie | Dennis Trewin (Président) |
| Canada | Ivan P. Fellegi |
| Chili | Maximo Aguilera Reyes |
| Cuba | Oscar Mederos |
| États-Unis d'Amérique | Katherine Wallman |
| Fédération de Russie | Vladimir Sokolin |
| Finlande | Heli Jeskanen-Sundstrom |
| Ghana | Grace Bediako |
| Islande | Hallgrimur Snorrason |
| Italie | Luigi Biggieri |
| Jamaïque | Sonia Jackson |
| Mexique | Gilberto Calvillo Vives |
| Thaïlande | Sue Lo-Utai |
