



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

CES/2005/22
23 mars 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DE STATISTIQUE et COMMISSION ÉCONOMIQUE
POUR L'EUROPE (CEE)

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Cinquante-troisième réunion plénière
(Genève, 13-15 juin 2005)

**COMMENT DÉFINIR ET DÉCRIRE LES CADRES DE POLITIQUE GÉNÉRALE
ESSENTIELS: INDICATEURS ASSOCIANT LA STRATÉGIE DE LISBONNE,
LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE
POUR LE DÉVELOPPEMENT**

Communication sollicitée émanant de l'Office de statistique de l'Estonie *

1. Pour mesurer le développement durable, on a maintes fois insisté, ces 10 ou 20 dernières années, sur la nécessité de collecter et de rassembler des données statistiques. En règle générale, il faut 10 ans entre le moment où il est décidé de produire un indicateur et la première publication de données officielles. Il existe donc actuellement de nombreuses listes d'indicateurs proposés, mais très peu d'ensembles d'indicateurs pour lesquels on dispose de données de qualité raisonnable.
2. Les réflexions ci-après sont centrées sur les ensembles d'indicateurs disponibles et comparent les rôles qu'ils jouent respectivement dans la description et la mise en relation des ordres du jour politiques, en particulier dans le domaine de la politique du développement. Les processus politiques ci-après ont été examinés aux fins du présent document: Stratégie de Lisbonne de l'Union européenne, développement durable au niveau mondial et européen, et Objectifs du Millénaire pour le développement.
3. La grande variété et la diversité des informations existantes embrouillent les utilisateurs de données. C'est l'excès d'informations et non l'absence de chiffres qui est le principal problème.

* Document établi par Kaia Oras.

La manière dont sont présentées les données constitue une partie importante de la «valeur ajoutée produite» par les fournisseurs de données, en particulier aux yeux des utilisateurs du monde politique. Le contexte dans lequel sont présentées les données et le langage utilisé pour la communication du message prennent une importance croissante.

4. L'élaboration de l'outil analytique «Tableau de bord» en offre un bon exemple. Ce Tableau de bord, mis au point par le Centre commun de recherche (CCR) de l'Union européenne et la Division de l'élaboration des statistiques et des données sur la santé (DESDS) du Canada, a été utilisé pour la présentation d'un certain nombre de cadres de politique générale, dont plus d'une dizaine relèvent du domaine public. On y trouve plusieurs propositions d'indicateurs du développement durable, disponibles sur le site suivant: <http://esl.jrc.it/dc/>. À partir de la page d'accueil de l'Office de statistique de l'Estonie (<http://www.stat.ee/>, voir l'icône en haut à droite), on peut télécharger deux Tableaux de bord qui montrent la place de l'Estonie en Europe et comparent entre elles les différentes régions du pays.

5. L'outil Tableau de bord permet de faire des comparaisons rapides entre des pays (ou entre des villes, des régions ou d'autres entités), à l'aide d'une procédure de normalisation standardisée. Elle les présente en appliquant un simple code de couleurs qui va du rouge («très mauvais») au vert («très bon») en passant par le jaune («moyen»). L'objectif principal est de présenter des profils de pays, c'est-à-dire des diagrammes à secteurs qui mettent d'emblée en évidence les atouts et les points faibles d'un pays donné. Cet outil permet d'examiner les corrélations positives et négatives entre les indicateurs et leurs évolutions, et fournit des modules d'agrégation et de conception. C'est un instrument précieux pour améliorer la cohérence et la qualité des ensembles de données, en particulier des ensembles complexes composés de nombreux indicateurs pour un grand nombre de pays ou de régions. Ainsi, Eurostat a passé des versions antérieures des Indicateurs structurels au crible du Tableau de bord et a décelé un certain nombre d'erreurs qui avaient échappé aux statisticiens quand les données étaient présentées sous forme de tableaux.

6. Les outils analytiques qui permettent aux utilisateurs de jongler avec les données demeurent l'apanage des experts en indicateurs et des chargés de cours dans les universités. Idéalement, ils devraient aussi pouvoir être utilisés couramment par les décideurs politiques et le grand public.

7. Le Tableau de bord permet une ventilation très détaillée des données, mais il arrive fréquemment que celles-ci ne soient pas disponibles sous des formats comparables – élaborer un ensemble commun d'indicateurs est un immense défi, car il existe des divergences marquées quant aux questions de développement durable qui devraient être suivies de près. La section ci-dessous porte sur un certain nombre de cadres qui «orientent» actuellement les politiques européennes.

STRATÉGIE DE LISBONNE

8. **Accent:** performance économique, en particulier compétitivité, y compris certains thèmes et indicateurs sociaux et environnementaux.

9. **Ensemble d'indicateurs:** indicateurs structurels, fournis régulièrement par Eurostat, et consistant en une bonne dizaine «d'indicateurs clefs» et de nombreux indicateurs «complémentaires».

DÉVELOPPEMENT DURABLE

À l'échelle mondiale

10. Lancé en 1992 au Sommet de Rio, le développement durable est en général conçu comme un modèle fondé sur quatre piliers, dont les dimensions sont économiques, sociales, environnementales et institutionnelles (gouvernance). Ce modèle a été confirmé en 2002 au Sommet de Johannesburg.

11. **Ensemble d'indicateurs:** Commission du développement durable (CDD); environ 60 indicateurs qui couvrent quatre piliers. Cet ensemble, mis au point à partir de 1994, est disponible grâce à une initiative privée (Institut international du développement durable (IIDD)/CCR) en tant que «Tableau de bord de la CDD en matière de durabilité» mais il n'existe pas de base de données officielle. Certains membres de l'UE (Belgique, Finlande, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) ont tenté d'appliquer l'ensemble de la CDD à la fin des années 90.

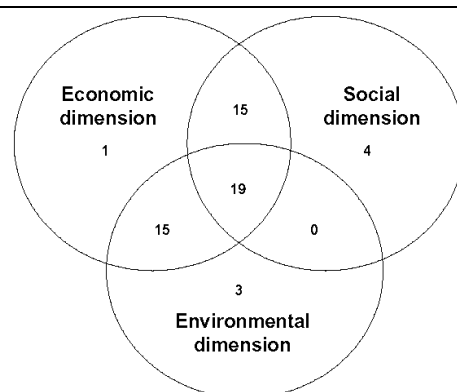
À l'échelle de l'Union européenne

12. La Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable a été lancée en 2001 au Conseil européen de Göteborg. En 2002, sa dimension externe, c'est-à-dire sa relation avec les priorités mondiales en matière de développement, a été définie et y a été ajoutée lors du Conseil européen de Barcelone. La Stratégie en faveur du développement durable est en cours de réexamen (COM(2005) 37 final du 9 février 2005).

13. **Ensemble d'indicateurs:** Une liste a été élaborée par la Commission européenne et des États membres mais les données ne sont pas encore disponibles. Cette liste, adoptée par la Commission le 9 février 2005, semble très différente de celle de la CDD: «La liste préliminaire d'IDD – comportant 12 indicateurs clefs, 45 indicateurs de politiques principales et 98 indicateurs analytiques – représente une bonne base pour suivre régulièrement les progrès des objectifs clefs de la Stratégie de développement durable et des autres documents politiques essentiels de l'UE» (SEC(2005) 161 final). La liste de la Commission suit un modèle fondé sur les 10 piliers suivants: i) développement économique; ii) pauvreté et exclusion sociale; iii) société vieillissante; iv) santé publique; v) changement climatique et énergie; vi) modèles de production et de consommation; vii) gestion des ressources naturelles; viii) transports; ix) bonne gouvernance; x) partenariat global.

Parallèlement à ces 10 thèmes, la version classique des trois piliers du développement durable est conservée pour analyser les liens entre les indicateurs. La liste répartit ensuite les indicateurs en deux catégories: les «meilleurs disponibles» (ceux qui peuvent être élaborés sur la base des données existantes mais servent seulement de substituts aux indicateurs idéaux) et les «plus nécessaires» pour lesquels des données n'existent pas encore.

Source: SEC(2005) 161 final, Figure 1. Intégration des dimensions économiques, sociales et environnementales – Nombre d'indicateurs.



OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT

14. En 2005, l'Organisation des Nations Unies examinera la suite donnée au Sommet du Millénaire de 2000, qui a défini l'ordre du jour du partenariat mondial pour le développement entre les pays riches du Nord et les pays pauvres du Sud. Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), élaborés à la suite du Sommet, suivent un modèle fondé sur huit piliers adapté aux besoins des pays en développement:

Objectif 1: Réduire l'extrême pauvreté et la faim

Objectif 2: Assurer l'éducation primaire pour tous

Objectif 3: Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Objectif 4: Réduire la mortalité infantile

Objectif 5: Améliorer la santé maternelle

Objectif 6: Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies

Objectif 7: Assurer un environnement durable

Objectif 8: Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

15. Aujourd'hui, les OMD constituent le cadre d'orientation pour les relations entre donateurs et bénéficiaires. Outre ces huit objectifs, il existe 18 sous-objectifs appelés cibles et 48 indicateurs.

16. **Ensemble d'indicateurs:** indicateurs des OMD tels que définis dans le *Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire*, fourni par diverses sources, notamment la Division de statistique de l'ONU, la Banque mondiale et le PNUD (également disponible sous forme de Tableau de bord). La qualité et la disponibilité des données ne sont pas très bonnes, en particulier pour les pays en développement les plus pauvres, mais l'importance de l'ensemble

des OMD pour les programmes de développement mondiaux est telle qu'il n'y a pas d'autre solution pour définir et mesurer les besoins des pays en développement.

AUTRES ENSEMBLES D'INDICATEURS PERTINENTS POUR LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

17. En tant que complément naturel de l'ensemble des OMD, qui mesurent les progrès réalisés par les pays pauvres en vue de satisfaire leurs besoins élémentaires, l'indicateur d'engagement en faveur du développement (IED) qu'a établi le Centre pour le développement mondial, dont le siège est à Washington, classe les pays de l'OCDE en fonction de leur «engagement en faveur de politiques qui bénéficient aux 5 milliards de personnes vivant dans les pays pauvres».

Cet indicateur est composé de sept sous-indicateurs: i) qualité de l'aide étrangère; ii) ouverture aux exportations des pays en développement; iii) politiques qui influent sur l'investissement; iv) politiques migratoires; v) appui à la création de nouvelles technologies; vi) politiques en matière de sécurité; et vii) politiques environnementales.

18. Chacun des sous-indicateurs s'appuie sur un nombre variable d'indicateurs. Les efforts méthodologiques faits par le Centre pour le développement mondial sont impressionnants, mais l'édition de 2004 est bien moins claire que la première version publiée en 2003 – ses concepteurs n'ayant pas résisté à la tentation d'améliorer l'indicateur. L'IED pourrait devenir une solution de remplacement scientifiquement et politiquement plus convaincante que le médiocre ensemble d'indicateurs de l'objectif 8 des OMD («Mettre en place un partenariat mondial pour le développement»), qui présente des chiffres assez imprécis d'aide publique au développement (APD) par habitant, etc.

19. **Les indicateurs de gouvernance** abondent, comme par exemple sur le site de la Banque mondiale (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/>), dont un exemple est reproduit ci-dessous.

20. Avec le **Millenium Challenge Account (MCA)**, le Gouvernement des États-Unis a accordé une responsabilité considérable aux concepteurs d'indicateurs, car (en théorie du moins) les 16 indicateurs de gouvernance du MCA servent à décider si un pays remplit ou non les conditions pour obtenir une aide au titre du MCA: «Le Conseil utilisera 16 indicateurs pour évaluer la performance des pays en matière de politique (...). Ces indicateurs sont regroupés dans les trois catégories ci-après (<http://usembassy.state.gov/mumbai/wwwhwashnews1463.html>):

Administrer avec justice:

- Libertés civiles;
- Droits politiques;
- Expression et responsabilité;
- Efficacité des pouvoirs publics (bonne gouvernance);
- État de droit;
- Lutte contre la corruption.

Encourager la liberté économique:

- Cote de solvabilité du pays;
- Inflation sur un an des prix à la consommation;
- Politique fiscale;
- Politique commerciale;
- Qualité de la réglementation;
- Nombre de jours nécessaires pour démarrer une entreprise.

Investir dans les personnes:

- Dépenses publiques de santé en pourcentage du PIB [produit intérieur brut];
- Taux d'immunisation: triple vaccin DCT [contre la diphtérie, la coqueluche et le tétanos] et vaccination contre la rougeole;
- Dépenses publiques d'éducation primaire en pourcentage du PIB;
- Taux d'achèvement du cycle primaire.

La décision relative à l'admissibilité est laissée à la seule discrétion du Conseil des MCA et n'est apparemment pas très liée à la performance du pays mesurée par les indicateurs (il faut noter que les MCA sont aussi disponibles sous forme de Tableau de bord).

21. L'**empreinte écologique** est un indice très populaire promu par *Redefining Progress*, une ONG californienne; il pâtit cependant d'avoir été conçu en dehors du système statistique officiel et ne couvre qu'un seul aspect de la dimension externe, à savoir les conséquences négatives du mode de vie des pays de l'OCDE pour les ressources naturelles de la planète.

22. L'**indicateur de viabilité écologique (IVE)**, élaboré par les Universités de Yale et Columbia en collaboration avec le Forum économique mondial et le CRC de la Commission européenne, suit un modèle fondé sur cinq éléments fondamentaux de la viabilité: i) systèmes environnementaux; ii) stress environnementaux; iii) vulnérabilité humaine au stress environnemental; iv) capacité de la société de faire face à des problèmes environnementaux; et v) gestion avisée de l'environnement mondial. Comme l'empreinte écologique, l'IVE est axé uniquement sur le pilier environnement du développement durable; en revanche, il n'accorde que peu d'importance à la dimension externe du développement durable, à savoir la pression que les pays de l'OCDE exercent sur les ressources mondiales, alors qu'il met l'accent sur les problèmes environnementaux locaux. Il n'est donc pas étonnant que les États-Unis obtiennent un score honorable au regard de cet indicateur.

POTENTIEL DE L'OUTIL ANALYTIQUE «TABLEAU DE BORD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE»

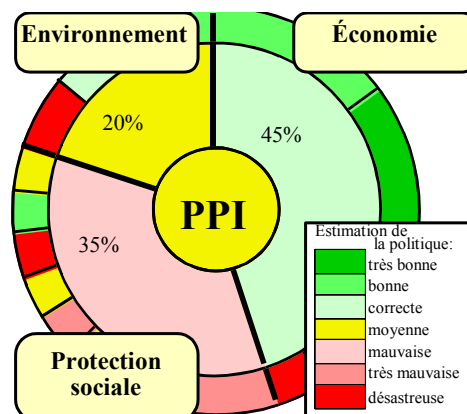
23. Les outils analytiques ont pris une importance croissante ces dernières années, en raison de l'amélioration de la disponibilité des données (mais pas toujours de leur qualité). C'est souvent par l'intermédiaire de ces outils et de l'agrégation que des incohérences dans les données et des erreurs de conception sont découvertes.

24. L'outil Tableau de bord, mis au point par un petit groupe de responsables de programmes d'indicateurs appelé «Groupe consultatif sur les indicateurs du développement durable», a pour objectif de faciliter et de lancer le processus visant à mettre les indicateurs au service de la démocratie.

25. Actuellement, seuls quelques indicateurs, c'est-à-dire les taux de croissance du PIB, de chômage et d'inflation, sont communiqués aux citoyens. À l'évidence, la complexité du processus décisionnel exige des outils d'aide à la décision plus appropriés, et ces 20 dernières années, les fournisseurs de données ont mis en place la base nécessaire pour ces outils.

26. Le langage «Tableau de bord» repose sur trois principes (extraits du manuel du Tableau de bord):

1. *La taille d'un segment reflète l'importance relative de la question à laquelle se rapporte l'indicateur;*
2. *Un code de couleur indique la performance par rapport aux autres entités: vert signifie «bon», rouge signifie «mauvais»;*
3. *Le cercle central (Indice de performance politique, IPP) résume les informations données par les différents indicateurs.*



Cette terminologie peut sembler très contraignante dans le cas de nombreux indicateurs, mais c'est le seul moyen de présenter des indicateurs hétérogènes sous un même format.

27. Aujourd'hui, une centaine d'indicateurs économiques, sociaux et environnementaux sont disponibles à l'échelle mondiale; le Tableau de bord les rend accessibles aux profanes et aux experts d'autres disciplines et permet de comparer différents thèmes politiques.

28. Dans les évaluations de la performance fondées sur des indicateurs agrégés, la pondération et la composition d'un indice sont d'importance égale. Le classement d'un pays par rapport à certaines tendances peut être entièrement différent selon la conception de l'indice (les ensembles d'indicateurs détaillés tendent à produire à des estimations robustes globales, alors que les indices basés seulement sur quelques indicateurs aléatoires peuvent donner une image totalement

différente). Les outils qui offrent une agrégation transparente et aisément compréhensible sont précieux pour parvenir à une estimation honnête de la performance.

29. Avec le nombre croissant d'indicateurs, l'agrégation a pris une place centrale.

La Commission européenne est vivement intéressée par la synthèse des informations, et le choix consiste soit à être sélectif (c'est-à-dire répartir les indicateurs en catégories «A» et «B», avec un risque de distorsion de la politique), soit à opter pour une agrégation transparente et robuste.

30. Le Tableau de bord sera présenté au séminaire de la Conférence des statisticiens européens. Les aspects suivants seront abordés:

- Une comparaison des performances des pays sur la base d'indicateurs uniques et au niveau des indices thématiques et d'un indice global (y compris une vue d'ensemble de l'agrégation) sera présentée en prenant l'exemple de l'ensemble d'indicateurs du développement durable de la CDD. La distribution des indicateurs et indices sera soumise sous forme de classifications et de manière cartographique, et les relations positives et négatives entre les indicateurs seront analysées;
- Une démonstration sera faite de la possibilité d'adapter les ensembles d'indicateurs (en supprimant des indicateurs associés aux thèmes ou en les déplaçant) avec pondération autodéfinie des indicateurs et des thèmes;
- Certains indicateurs très prisés, comme l'indicateur du développement humain et l'empreinte écologique, seront exposés à l'aide de l'outil Tableau de bord du développement durable;
- Une comparaison sera faite entre les ensembles d'indicateurs des OMD et de la CDD pour mettre en évidence les différences entre les performances des pays.

RÔLE DU SYSTÈME STATISTIQUE

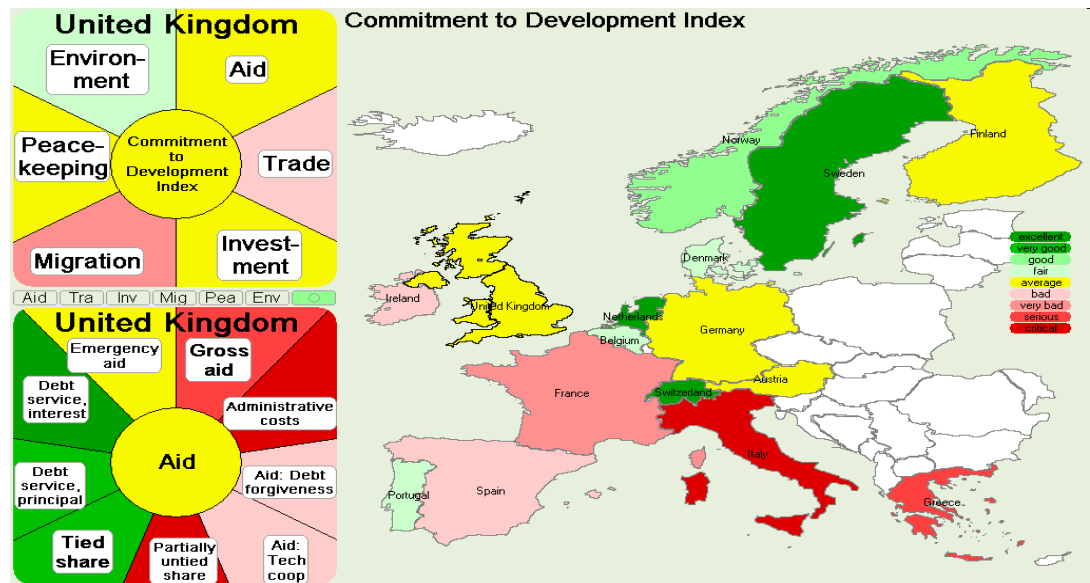
31. Les systèmes statistiques:

- Sont des acteurs clefs dans la mise en place de dispositifs nationaux permettant de surveiller régulièrement diverses tendances ayant trait à la durabilité;
- Mettent involontairement en lumière les lacunes des connaissances actuelles en matière de développement durable;
- Informent et sensibilisent le public et les responsables politiques;
- Stimulent la collecte de données;
- Devraient produire des chiffres plus adéquats et objectifs pour la mise en œuvre de divers processus politiques;
- Devraient tenir compte de la demande croissante de données agrégées émanant des politiques;

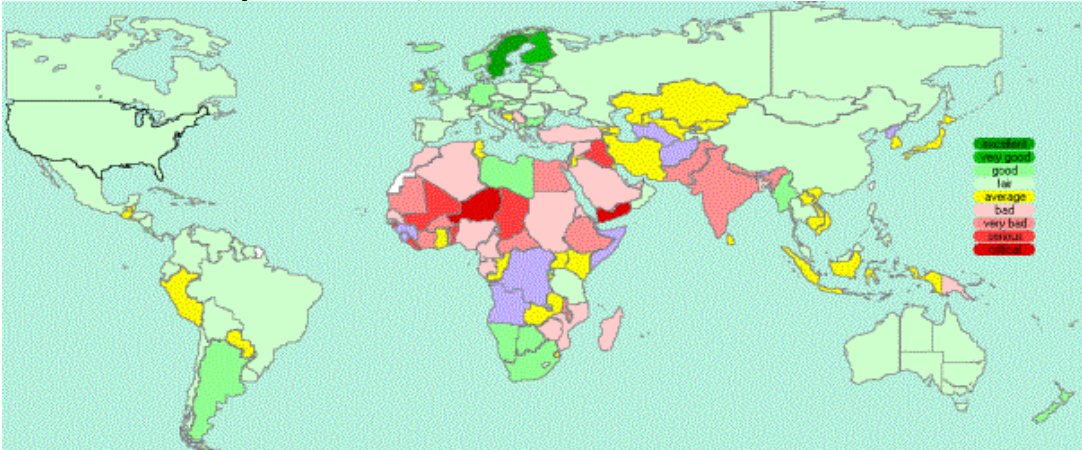
- Devraient veiller à ce que les progrès réalisés aux niveaux mondial et régional en matière d'objectifs politiques soient fondés sur des statistiques solides et pertinentes;
- Devraient également explorer de nouvelles méthodes pour surveiller les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces politiques;
- Devraient investir dans les domaines des outils analytiques et de la visualisation des informations;
- Ne devraient pas être découragés par les responsabilités croissantes qui pèsent sur eux.

QUELQUES EXEMPLES DE CADRES DE POLITIQUE GÉNÉRALE PRÉSENTÉS DANS LE TABLEAU DE BORD

32. On trouvera ci-après quelques exemples d'IED et d'indicateurs pour les OMD. Ces ensembles sont particulièrement intéressants compte tenu de la réunion de haut niveau qui est prévue aux Nations Unies (sommet «OMD+5»).



Colour-coded map for MDG 3, Gender



MDG 3 (gender) in dashboard format

