

NATIONS UNIES  
CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



62643



Distr.  
GENERALE

E/CN.14/219  
12 décembre 1962

Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE  
Cinquième session  
Léopoldville  
Février-mars 1962  
Point 12 de l'ordre du jour provisoire

NOTE SUR LE DEVELOPPEMENT STATISTIQUE.

## NOTE SUR LE DEVELOPPEMENT STATISTIQUE

## INTRODUCTION

1. Le développement statistique de l'Afrique a été défini par les deux premières conférences de statisticiens africains comme l'adaptation de l'appareil statistique aux besoins du développement et de la planification. Après quatre ans de travaux et de recherches sur la manière d'adapter cet appareil statistique, tant dans les pays africains individuellement, que dans les groupes de travail de la CEA collectivement, il a paru intéressant de retracer dans cette note le chemin parcouru. Comme on le verra, une expérience considérable est actuellement disponible en cette matière dans le continent africain.

2. Des gaspillages énormes se sont produits dans le passé dans l'utilisation des crédits de développement faute d'un instrument statistique adéquat et de tels gaspillages pourront être réduits si les techniques de planification s'améliorent grâce au développement statistique présent et à venir. Ce sera une des tâches principales de la troisième conférence des statisticiens africains, sous l'autorité de la CEA, d'engager encore plus résolument que dans le passé les pays africains dans la voie ainsi tracée.

3. On examinera successivement :

- les rapports entre l'organisme de planification et la statistique;
- les recommandations sur le programme d'activités des services de statistique.

## PARTIE I

## L'ORGANISME DE PLANIFICATION ET LA STATISTIQUE

4. Le thème des relations entre l'organisme de planification et la statistique a été évoqué dans le passé par de nombreux groupes de travail de la CEA. Citons en particulier la réunion sur l'utilisation des comptes nationaux, en janvier 1961; la deuxième conférence des statisticiens africains, en juin 1961; le cycle d'étude sur le développement économique et social, en janvier 1962; et surtout le groupe d'experts de comptabilité nationale, en septembre 1962 et le groupe

d'experts en planification, en octobre 1962, dont les rapports sont soumis à la cinquième session de la CEA sous les numéros E/CN.14/221 et E/CN.14/182.

5. Les discussions sur le sujet sont toujours vives car de nombreux pays africains sont à la recherche d'une formule d'association entre le plan et la statistique; personne ne met en doute la nécessité d'une association étroite, mais deux difficultés doivent être surmontées :

6. En premier lieu, le Service du Plan est toujours pressé d'obtenir des données, spécialement dans les périodes d'établissement des plans. Or, il faut le reconnaître, de nombreuses données statistiques ne se recueillent qu'au terme d'un long effort. Ainsi, il faut deux ou trois ans pour disposer des résultats d'un recensement de population, pièce maîtresse de l'établissement d'un plan. Cet exemple pourrait être multiplié; dans de nombreux pays on ne sait rien, ou presque, sur la structure des revenus, des consommations et de l'épargne, et pourtant la planification a souvent pour but ou pour effet de mobiliser l'épargne, de modifier les consommations ou d'établir une politique fiscale. De même, des questions comme la rentabilité à attendre d'un effort de vulgarisation agricole sont très difficiles à résoudre sans un minimum de connaissances objectives sur la main-d'oeuvre agricole, la répartition des cultures, les rendements, etc. tous renseignements qui exigent une série d'enquêtes agricoles coûteuses et longues.

7. Faut-il donc attendre pour établir le plan que les enquêtes statistiques les plus importantes aient été menées ? Ce serait absurde, car un temps précieux serait perdu pour de nombreux projets de développement qu'on sait être utiles, même si on ne sait pas en mesurer l'incidence sur l'économie générale du pays. Mais il reste à concilier les techniques de planification et le développement statistique, et c'est sur ce point que peu à peu se dégagent des recommandations importantes qu'on énumérera ci-dessous :

8. Premièrement si l'on se place dans le présent, et qu'on considère les besoins d'un organisme de planification qui doit établir un plan de développement dans un délai donné, il est certain que le bureau d'étude et de recherche de cet organisme doit pouvoir obtenir du statisticien toutes les données disponibles ; lorsque aucune enquête objective n'a été menée dans un domaine particulier, le statisticien devra souvent donner au planificateur la meilleure estimation, si grossière soit-elle, plutôt que de lui opposer un refus. De son côté, le planificateur doit savoir limiter ses demandes à ce qui peut raisonnablement être chiffré ; compte tenu du développement statistique. On voit ici apparaître deux catégories d'experts qui, pour le moment, sont rares non seulement en Afrique, mais dans le monde ; d'une part, le statisticien-économiste qui sait faire feu de tout bois, et au besoin emprunter à des pays voisins les coefficients techniques (taux de croissance de la population, coefficient du capital dans un secteur donné, etc.) qui lui manquent. D'autre part, le planificateur qui sait adapter ses techniques au degré de développement statistique.

9. Deuxièmement, si l'on se place dans une perspective dynamique sur les prochains trois ans ou les prochaines dix années, il est indispensable d'inscrire sur chaque exercice du plan de développement les crédits nécessaires pour améliorer les informations statistiques qui serviront à l'établissement du plan suivant. Pour simplifier, on peut dire que, dans le présent, c'est au planificateur d'adapter ses techniques de planification à l'état actuel de l'appareil statistique, alors que dans le long terme, c'est à l'appareil statistique de s'adapter à des techniques de planification plus élaborées. Reconnaître cela, c'est accepter que l'appareil statistique est long à se mettre en marche, et qu'une partie importante du programme d'activités statistiques consiste à travailler pour le futur Directeur du plan et non pour le titulaire actuel du poste. Ceci suppose une certaine autonomie du Service de Statistique, qui a son rythme de travail propre, différent à certains égards du planificateur. Mais en même temps, le statisticien doit en savoir assez sur les techniques de planification pour savoir orienter son effort dans la bonne direction.

10. On retrouve le même problème de concilier une certaine association et une certaine indépendance du statisticien si l'on se concentre sur l'utilisation de la statistique non pas pour l'établissement du plan mais pour le contrôle de l'exécution du plan. Il n'est pas question ici de confier au statisticien une tâche administrative de contrôle, mais la responsabilité de la mesure de l'effet du plan de développement dans un secteur (l'agriculture par exemple) ou l'économie dans son ensemble. Ici encore, le point de vue du planificateur et celui du statisticien peuvent ne pas coïncider, et si le programme d'enquêtes destiné à mesurer l'effet du plan doit être arrêté en commun, il est logique de laisser au statisticien une indépendance suffisante pour le mener à bien en toute objectivité.

11. Chemin faisant, un certain nombre de suggestions se dégagent de l'exposé précédent, soit sur l'organisation administrative du Plan et de la statistique, soit sur les programmes des deux organismes, que nous pouvons résumer

a) Bien que l'unanimité des experts ne soit pas obtenue sur ce point, il semble que la question de savoir si un planificateur doit ou non essayer d'appliquer des techniques de programmation globale même si les données statistiques manquent, est mal posée. En fait, il manque toujours des données statistiques, la différence de situation de pays à pays est une question de degré, le vrai problème est beaucoup plus difficile et réclamerait plus de recherche : comment adapter les techniques de programmation globale à différents degrés de développement statistique. Ce type de recherches est de ceux que l'Institut africain de développement économique et de planification devrait entreprendre.

b) Des services de planification ont besoin, lors de l'établissement des plans, de comptables nationaux et de statisticiens-économistes capables de présenter toutes les données nécessaires dans des délais impératifs. Ceux-ci doivent travailler la main dans la main avec des planificateurs et savoir utiliser toutes les données disponibles, même douteuses, au mieux. Ici encore, bien que l'unanimité ne soit pas faite sur ce point, il semble que de

nombreux pays africains préfèrent intégrer de tels statisticiens-économistes dans l'équipe même de la planification, et non au sein du service de statistique. Saluons au passage la création de centres destinés à la formation de ces statisticiens (voir document E/CN.14/224 ).

- c) Il serait très utile que la CEA recherche pour les publier, dans tous les pays africains de préférence, les coefficients techniques qui permettraient à de nombreux planificateurs de se servir de données recueillies dans d'autres pays. La deuxième Conférence des statisticiens africains a fait une recommandation dans ce sens (rapport, para. 89 ). Il est entendu que le procédé est dangereux, mais mieux vaut un premier exercice de planification, même grossier ou incomplet, que rien du tout, à condition d'observer la prudence nécessaire.
- d) On doit admettre que la planification n'est pas un exercice qu'on fait une fois pour toutes, mais est un effort continu et progressif qu'on améliore chaque fois qu'on prépare un nouveau plan. Dans une telle perspective dynamique, il est logique d'inscrire dans chaque période du plan les crédits nécessaires pour améliorer l'instrument statistique qui servira à l'établissement du plan suivant.
- e) Le Service de statistique doit donc consacrer une partie importante de ses activités à préparer l'avenir de la planification, et pour cela on lui laissera l'autonomie nécessaire dans l'établissement de ses programmes. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne l'établissement d'une section permanente d'enquêtes au sein du service de statistique.
- f) Il est également nécessaire de préserver dans l'organisation administrative, l'indépendance du Service de statistique lorsque ce dernier est chargé de mesurer, par des enquêtes, les incidences du Plan de développement sur l'économie du pays.

## PARTIE II

### LE PROGRAMME D'ACTIVITES DU SERVICE DE STATISTIQUE

12. Une liste de statistiques de base pour la planification avait été discutée lors de la première Conférence des statisticiens africains. Tout en reconnaissant de grands mérites à cette liste, on lui a fait les critiques suivantes :

- a) La liste de base ne distingue pas les situations très différentes qui règnent dans les pays africains, dont certains ont un développement statistique de plus de cinquante ans, alors que d'autres viennent de créer un service central de statistique.
- b) A développement statistique égal, la liste ne prévoit pas de priorités entre les différentes séries, population, main-d'oeuvre, agriculture, etc.
- c) La liste n'est pas opérationnelle; elle se présente sous la forme d'une liste de renseignements sans tenir compte des groupements qu'on pourrait opérer parmi les données qui peuvent se recueillir dans une même enquête ou qui réclament le même équipement mécanique. Autrement dit, il serait utile de regrouper les données en donnant la liste des "opérations" ou activités statistiques nécessaires pour les obtenir.
- d) La liste n'indique pas l'utilisation à faire des différentes séries; autrement dit, elle est faite pour le producteur de statistique mais n'est pas d'un emploi commode pour l'utilisateur.

13. Grâce à l'expérience recueillie dans les quatre dernières années, il est possible maintenant d'aller beaucoup plus loin et il est suggéré que la troisième Conférence des statisticiens africains consacre une partie importante de ses travaux à mieux définir les lois du développement statistique pour les besoins de la planification. Sans chercher dans le présent document à définir ces lois, on résumera brièvement les principes dont elles pourraient s'inspirer.

14. Il faut faire la distinction entre les séries statistiques nécessaires à un exercice de planification globale, et celles qui sont utiles pour le développement d'un secteur particulier. Il est beaucoup plus facile de définir ces dernières dans le domaine de la santé, de l'éducation, du travail ou même de l'agriculture. Puisque la Conférence des statisticiens africains réunit surtout les services centraux de statistique, elle est la seule qui puisse se consacrer à un effort de clarification des premières, c'est-à-dire des séries nécessaires à la planification globale. Des groupes d'experts plus spécialisés pourront ensuite, sous l'égide des institutions compétentes, se consacrer avec la coopération de la CEA à des domaines d'application spécifiques.

15. Si l'on s'en tient au domaine de la planification globale, il est nécessaire d'introduire une distinction entre les pays suivant leur degré de développement statistique. C'est ce que les experts de comptabilité nationale ont proposé dans leur réunion de septembre 1962. Leurs recommandations sur ce sujet, extraites du rapport E/CN.14/221 sont reproduites en annexe. Trois stades ont été définis :

- a) Pays les moins avancés en statistique, c'est-à-dire ceux qui ne possèdent pas d'organisation permanente d'enquêtes sur le terrain et débutant dans l'établissement d'une comptabilité nationale.
- b) Pays qui sont à un stade intermédiaire ou statistique, c'est-à-dire, ceux qui disposent d'une organisation permanente de collecte directe de données statistiques, notamment au moyen d'enquêtes par sondage.
- c) Pays qui possèdent une organisation statistique bien développée, c'est-à-dire ceux qui ont des programmes de mise à jour permanente des séries statistiques et dont les services administratifs fournissent un grand nombre de données statistiques comme sous-produit de leur activité.

Si l'on applique cette classification aux pays africains, on ne trouvera que deux ou trois pays dans la catégorie la plus élevée, une dizaine de pays dans la catégorie intermédiaire et tout le reste, c'est-à-dire quelque vingt pays dans la classe des pays les moins avancés en statistique.



16. On notera l'importance donnée à l'appareil d'enquêtes du pays considéré dans la classification. Ceci rejoint les conclusions du groupe d'experts réuni en décembre 1961 sur les enquêtes de ménage. Sans un corps permanent d'enquêteurs à la disposition du Service de Statistique, il est impossible de réunir des données aussi fondamentales que les suivantes :

- revenus, consommations (spécialement auto-consommation) et épargne des ménages;
- prix, marges commerciales et courants d'échanges;
- production des entreprises individuelles dans le secteur de l'artisanat urbain et dans presque toute la zone rurale;
- main-d'oeuvre, chômage, sous-emploi, productivité;
- vérification des données toujours incomplètes sur les naissances et les décès;
- etc.

17. Une distinction très importante concerne les travaux statistiques à opérer dans les années-clés de préparation des plans et ceux à opérer d'une manière continue. Cette distinction vaut pour tous les pays, quel que soit le stade de développement et s'inspire des considérations exposées ci-dessus au paragraphe 8. En bref, il faut admettre que les années où l'on doit établir un plan, il est nécessaire de présenter toutes les statistiques nécessaires sous une forme commode : comptes nationaux, tableau d'échange inter-industriel, balance des paiements, etc. Tous ces tableaux supposent une connaissance des structures de l'économie, et il faut donc, au cours des années précédant l'établissement des plans consacrer une activité spéciale aux séries décrivant les structures.

18. Les comptables nationaux qui se sont réunis à Addis-Abéba en septembre 1962 ont consacré la terminologie des "années-repères" définie par la réunion de janvier 1961 sur l'utilisation des comptes nationaux. Les "années-repères" sont celles où un effort spécial est effectué pour mettre à jour les données de structure telles que la distribution de la population entre les zones urbaines et rurales, la classification de la population active par sexe, âge, profession et branche d'activité ou

encore, dans le domaine agricole, la distribution des exploitations agricoles suivant les régions, les types de cultures, la taille, etc. ou encore le recensement des entreprises industrielles ou la distribution des ménages suivant le revenu, etc.

On reconnaît dans les exemples précédents la plupart des données qui sont incluses dans les programmes des recensements démographiques, agricoles, industriels, etc., les années où ces recensements sont effectués seront donc nécessairement des années-repères, mais ces opérations sont coûteuses et ne sauraient être effectuées dans la plupart des pays africains, que tous les dix ans.

19. Un exemple montrera comment on peut étendre la notion année-repère sans multiplier les recensements. Dans un pays où un développement rapide se produit (par exemple à la suite de la découverte de pétrole ou sous l'impulsion de l'extension rapide d'une culture industrielle) des distorsions considérables se produisent dans la répartition de la population active : des villes se créent ou doublent de population, certaines zones rurales sont l'objet d'une immigration ou d'une émigration intense, etc. Dans ce cas, sans attendre le prochain recensement de population, le Service de Statistique devra entreprendre une enquête par sondage soit dans les zones urbaines, soit dans les zones rurales considérées. Dans d'autres cas, une réforme agraire ayant été effectuée, il sera nécessaire de faire une série d'observations pour connaître avec précision la nouvelle structure des exploitations agricoles par taille ou type de cultures, etc. L'année-repère sera donc celle où sont mesurées, soit par recensement, soit par sondage, les données les plus importantes concernant l'évolution des structures de l'économie.

20. Ceci étant, la question fondamentale pour l'établissement d'un programme de développement statistique est de savoir quel intervalle doit séparer deux années-repères successives. La réponse à cette question dépend de plusieurs facteurs dont les plus importants sont :

- la vitesse de transformation de l'économie, et
- la période choisie pour la durée de l'exercice du plan.

On peut dire d'une manière générale, que pour tous les pays africains, les recensements décennaux sont indispensables et que dans l'intervalle des recensements, on aurait avantage à faire coïncider les années-repères avec les dates limites des différents plans successifs.

21. La terminologie adoptée permet donc de définir pour chaque stade de développement statistique, deux sortes de travaux statistiques :

- les statistiques de structure, à rassembler à l'occasion des années-repères;
- les statistiques annuelles, qui permettent de suivre le développement de l'économie entre deux années-repères.

Dans le tableau donné en annexe, on retrouvera systématiquement cette distinction pour les trois stades de développement.

22. La troisième Conférence des statisticiens africains aura à se prononcer sur le système intermédiaire de comptes nationaux qui est résumé dans la liste de tableaux présentée en annexe. Qu'il suffise ici de dire que les comptes nationaux, en établissant cette liste de tableaux, ont été guidés par les règles suivantes, dont on trouvera l'examen détaillé dans le document E/CN.14/221 :

- a) Les tableaux les plus importants sont ceux qui décrivent l'appareil de production. En effet, l'apport du développement doit porter principalement sur l'élargissement de cet appareil. Il est donc essentiel d'en décrire le mécanisme. C'est ainsi qu'ont été introduits des tableaux dont l'usage se généralise actuellement tant en Extrême-Orient que dans les pays planificateurs africains, tels que les balances ressources-emplois par produits, en quantité et en valeur (tableau 2), ou encore les tableaux d'échanges inter-industriels (tableau 3) qui montre l'interconnexion des différents secteurs de l'économie;

- b) L'accent est mis sur le détail et l'articulation des comptes, et non sur les agrégats traditionnels (revenu national, etc.) qui sont généralement peu utiles en Afrique pour deux raisons; d'une part ils sont établis en additionnant pêle-mêle des séries sûres et des séries très grossières et sont donc souvent de valeur douteuse; d'autre part, ils servent plus à mesurer le progrès économique qu'à en montrer le mécanisme, et comme il est dit plus haut, priorité doit être donnée dans le processus du développement à la description des mécanismes de l'économie.
- c) L'importance des séries chronologiques est bien mise en évidence dans les statistiques à rythme annuel. Il est nécessaire, pour mieux agir sur l'avenir, de savoir comment s'est déroulé le passé. Ceci suppose l'établissement de séries à prix constant, et ceci est recommandé pour toutes les séries décrivant la production.

23. Le système intermédiaire des comptes nationaux permet la construction de la plupart des modèles économiques de croissance. En fait, l'exercice de planification consiste essentiellement à construire ce système de comptes pour une année de base et de le projeter dans l'avenir pour l'année terminale du plan ou à plus long terme. Plus les comptes seront détaillés, plus intéressante sera la projection.

24. Il s'en faut cependant que toutes les informations nécessaires à la planification soient contenues dans le système intermédiaire. Il est essentiel en particulier de se souvenir que la planification des secteurs particuliers de l'économie exige des séries beaucoup plus détaillées. Ainsi, la production agricole apparaît, produit par produit, dans le tableau 2, mais si l'on veut projeter ce tableau dans l'avenir, il faut connaître les superficies et les rendements actuels des cultures et prévoir comment ces superficies et ces rendements évoluent sous l'action des services de vulgarisation agricole ou sous l'action des investissements prévus. De même le plan prévu en matière d'emploi apparaîtra dans la projection du tableau 1 mais pour assurer la cohérence de ce tableau avec ceux qui concernent la production il faudra prévoir l'évolution de

la productivité dans les différents secteurs de l'économie. Il reste que le résultat de toutes les actions prévues dans l'économie pourront apparaître dans le système et il paraît légitime de proposer ce dernier comme cadre pour le développement statistique.

#### CONCLUSIONS

25. La présente note est destinée à montrer les grandes orientations qui se dégagent actuellement en Afrique sur le problème des relations statistique-planification. Cependant, bien des idées émises ici sont encore en cours de discussion et n'ont pas revêtu une expression définitive. Un compte rendu sera donc présenté lors des prochaines sessions de la Commission sur l'évolution de ces idées. La prochaine Conférence de statisticiens, permettra également de faire le point du développement statistique et notamment de l'avancement des travaux d'enquête et des travaux de comptabilité nationale qui sont les plus indispensables à la planification. Ainsi, il est suggéré de faire de la troisième Conférence des statisticiens africains en octobre 1963, un grand lieu d'échange sur le thème de "Statistique et Planification" et l'appui de tous les gouvernements membres et membres associés de la Commission sera nécessaire pour donner à cet échange toute l'importance qu'il mérite.