



*Séminaire OIT-PARIS21
sur le renforcement des capacités en statistiques du travail
Genève, 3 décembre 2003*

Rapport thématique

Les Stratégies Nationales de Développement de la Statistique (SNDS) et la Statistique du Travail

Secrétariat de PARIS21

SOMMAIRE

Introduction générale	2
L'élaboration des Stratégies Nationales de Développement de la Statistique.	2
<i>Les phases d'élaboration des SNDS.....</i>	<i>2</i>
Phase 0 ou l'engagement :	3
Phase 1 ou la feuille de route	3
Phase 2 ou le diagnostic et la vision.....	3
Phase 3 ou les stratégies :.....	3
Phase 4 ou les plans d'actions :.....	4
<i>La prise en compte des statistiques du travail.....</i>	<i>4</i>
Les statistiques du travail, le diagnostic et la vision.	4
Les statistiques du travail et les stratégies.....	4
Les statistiques du travail et les plans d'actions annuels.....	5
La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation	5
Tableau synoptique d'élaboration de SNDS.....	6
Calendrier indicatif sur 16 mois pour les phases 0 à 4	6

Introduction générale

Stratégie : Ensemble d'actions coordonnées, de manœuvres en vue d'une victoire.

Toute stratégie est une hypothèse qui repose sur une relation de cause à effet qui sera mise en œuvre dans un contexte qui reste incertain par nature.

Le Petit Robert

Il faut faire une première distinction entre les stratégies, résultats d'une prise de décision, et le processus qui conduit à prendre ces décisions stratégiques. Les stratégies retenues dépendent d'une situation de départ, d'une relation explicite de cause à effet, d'un contexte destiné à évoluer, des ambitions retenues en termes de satisfaction des parties prenantes et de rôle de l'institution. Il ne s'agit pas dans ce document d'explicitier les stratégies que tout pays en développement petit ou grand devrait mettre en œuvre pour conduire le développement de son système statistique. Il s'agit de présenter un processus de prises de décision conduisant à l'adoption de stratégies globales et de plans d'actions couvrant une période de quelques années.

Par statistique publique il est entendu l'ensemble des données collectives dont le gouvernement et ses partenaires extérieurs, les administrations et organismes publics, les entreprises et organismes du secteur privé, les médias, les particuliers et la société civile, les organisations patronales et syndicales, les organisations politiques, les citoyens et les élus, ont besoin pour prendre des décisions efficaces dans les domaines qui leurs sont propres ainsi que pour apprécier les actions menées dans le cadre des mandats publics. Dans une vision holistique du système statistique national sont couvertes toutes les activités nationales liées à la production de ces données, depuis son cadre institutionnel et technico-administratif, son financement, ses ressources humaines, ses méthodes jusqu'à ses utilisateurs et aux conditions de l'utilisation des statistiques pour la prise de décision.

Les statistiques du travail font partie intégrante de la demande adressée au système statistique et des productions de ce système ; le dispositif de production des statistiques du travail s'appuie sur des mécanismes spécifiques et sur une infrastructure commune à toutes les statistiques : organisation institutionnelle de coordination, de normalisation et de programmation, formation initiale et continue des personnels, bases et répertoires de sondages, infrastructure informatique, gestion des personnels, allocations des ressources, partenariats, etc.

Un plan stratégique, articulant les stratégies entre elles, ne peut être un projet sur 4 ou 5 ans qui a un début où rien n'existe et une fin où tout est fait. Il s'agit sur une période de quelques années, sous les contraintes d'un environnement national qui a ses propres exigences, de modifier structurellement et durablement les relations entre des acteurs nombreux ainsi que le déroulement d'un grand nombre d'activités qui sont déjà lancées, sur le point de l'être ou qui ont fait l'objet d'un accord de programmation et de financement avec les partenaires. Les marges de manœuvre sont généralement réduites les deux premières années du fait des décisions déjà prises et de l'inertie inhérente aux mécanismes administratifs et réglementaires de prise de décision.

Il est important de distinguer deux périodes consécutives :

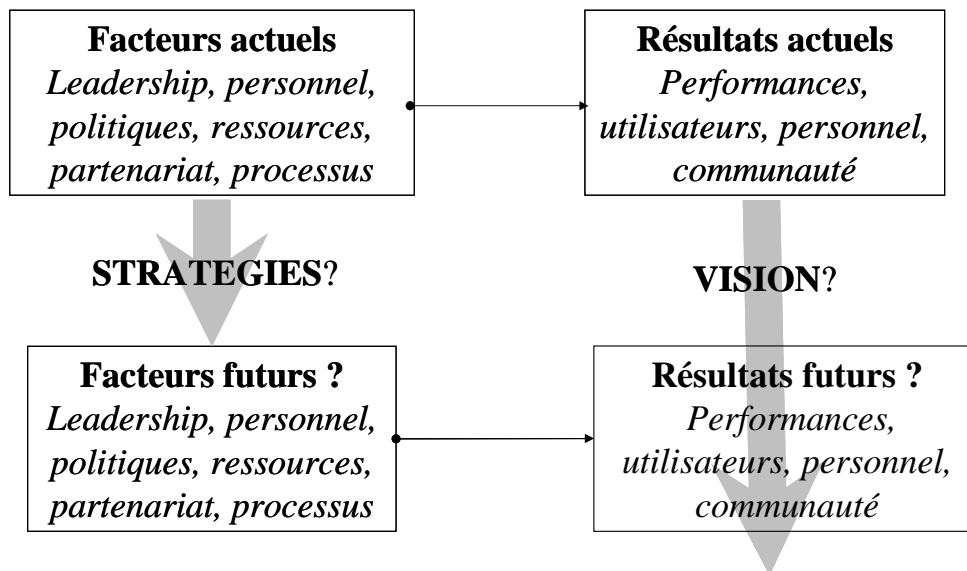
- l'élaboration : quelques mois pour décider de ce qui sera fait au cours des 4 à 5 prochaines années
- la mise en œuvre : 4 à 5 années pour faire ce qui a été décidé.

L'élaboration des Stratégies Nationales de Développement de la Statistique.

Il faut être parfaitement conscient qu'il n'y a pas un seul plan optimum qu'il suffit d'explicitier et de faire enregistrer. Autrement dit il n'est pas réaliste de penser pouvoir présenter en fin de parcours un jeu de recommandations à prendre ou à laisser, même si ces propositions ont fait l'objet d'une large consultation de toutes les parties prenantes dans le cadre d'un atelier de validation. Le processus est plus complexe, du type d'un arbre de décision dans lequel le pouvoir politique doit nécessairement arbitrer. Ces arbitrages doivent lui être présentés chaque fois qu'il faut choisir entre plusieurs options techniquement équivalentes mais ayant des répercussions politiques de natures différentes.

Les phases d'élaboration des SNDS

Le découpage présenté ci-après est imposé par une contrainte et une rationalité. La contrainte est celle identifiée précédemment, à savoir le passage obligé par le pouvoir politique chaque fois que des choix sont à faire pour le futur. La rationalité est l'enchaînement logique suivant : établir un diagnostic et en déduire une vision pour l'avenir et des résultats à obtenir, arrêter les stratégies pour construire la capacité à produire les résultats attendus, déterminer l'enchaînement temporel des actions à mener. Voir le tableau synoptique et le calendrier indicatif en fin de document.



Les cinq phases d'élaboration sont donc : l'engagement, la feuille de route, le diagnostic et la vision, les stratégies et enfin les plans d'action annuels. Chaque phase est considérée comme terminée lorsque les propositions formulées dans un rapport d'étape ont reçu l'assentiment formel des autorités. Dans la plupart des cas cet assentiment sera matérialisé par le compte rendu de la séance du Conseil des Ministres qui a statué sur les propositions.

Phase 0 ou l'engagement :

Toute la période conduisant à la décision d'élaborer les SNDS constitue une phase préparatoire **0** qui peut aussi être qualifiée aussi d'étude d'opportunité - opportunité ou non de lancer une telle opération de planification stratégique, et si oui selon quelle démarche et avec quels acteurs.

Phase 1 ou la feuille de route

Il s'agit de s'accorder sur les objectifs de l'exercice, sur les modalités pratiques de la démarche, ainsi que sur les moyens humains, le calendrier de réalisation et le budget nécessaire et de soumettre l'ensemble des propositions d'organisation aux autorités politiques. C'est à cette étape que se répartissent explicitement les fonctions de maître d'ouvrage, de maître d'œuvre, de conseil, d'appuis techniques et financiers en accord avec la réglementation en vigueur.

Phase 2 ou le diagnostic et la vision

Il s'agit dans cette phase de s'accorder sur le diagnostic c'est-à-dire répondre aux deux questions : où en sommes nous aujourd'hui ? et pourquoi sommes nous arrivés là ? Puis de s'accorder sur la Vision à moyen terme et donc de répondre à deux nouvelles questions : qui voulons-nous être ? et où voulons-nous aller ?

Les analyses conduites doivent permettre d'identifier les éléments traditionnels (SWOT) forces –faiblesses, menaces – opportunités et de décrire la relation entre les résultats constatés et les facteurs mis en œuvre. Mais, et c'est tout aussi important, par le dialogue avec toutes les parties prenantes d'explicitier les résultats attendus du système de production statistique, attendus par la communauté, par les utilisateurs, par les personnels, par ceux qui supporte le coût de cette production, ainsi que les performances que l'on attend du système de production.

Phase 3 ou les stratégies :

La phase II a, d'une part fixé le présent par le diagnostic, identifié les forces, les faiblesses, les menaces et les opportunités, et d'autre part explicité les résultats attendus à l'horizon du plan ainsi que la vision de plus long terme. Quelles que soient les stratégies retenues, elles devront naturellement et au minimum s'attacher à réduire les faiblesses, consolider les forces, parer les menaces, saisir les opportunités.

La première réflexion porte sur la combinaison de facteurs qui, dans le futur permettra de livrer les résultats retenus. Il n'y pas qu'une seule combinaison possible et des choix seront donc à effectuer. Parmi ces facteurs il y a bien entendu les ressources financière et humaine et chacune devra faire l'objet de stratégies propres, mais pas indépendantes.

La seconde réflexion porte sur les stratégies possibles pour faire évoluer chacun des facteurs actuels vers un ensemble intégré de facteurs suffisants pour permettre, à l'horizon du plan, d'être en mesure d'atteindre les résultats que l'on s'est fixés. Là encore il peut y avoir des stratégies équivalentes qu'il vaudrait mieux explorer. Par exemple, le recours à l'emprunt peut faire partie des stratégies possibles pour le financement.

Phase 4 ou les plans d'actions :

Il s'agit dans cette phase d'établir le calendrier d'échelonnement des actions, d'arrêter les mécanismes de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation, et ce pour toutes les composantes de ce qui a été défini au début comme le système statistique national.

Pour débiter cette phase il est envisageable d'organiser un atelier présentant les choix du maître d'ouvrage - le scénario retenu et ses stratégies constitutives - et recueillant les premiers avis en matière de calendrier de mise en oeuvre, de dispositif de suivi et d'évaluation.

C'est à ce stade que doit être pris en considération le passage entre la stratégie et l'action en s'inspirant des principes suivants :

1. traduire la stratégie en termes opérationnels,
2. mettre l'organisation en adéquation avec la stratégie,
3. faire que la stratégie soit l'affaire quotidienne de tous,
4. transformer la stratégie en un processus continu,
5. mobiliser le changement grâce au leadership des dirigeants.

La mise en œuvre des plans d'action commence dès l'adoption des rapports de la dernière étape, au début de la première année budgétaire de la période de planification.

La prise en compte des statistiques du travail.

Il s'agit de l'ensemble des données collectives nécessaires pour prendre des décisions efficaces dans les domaines liés au travail ; elles ont fait l'objet de résolutions adoptées par les statisticiens du travail portant sur :

- Population active, emploi, chômage et sous-emploi	- Les statistiques des lésions professionnelles résultant des accidents du travail
- Statistiques de l'emploi dans le secteur informel	- Statistiques des conflits du travail : grèves, lock-out et autres actions de revendication
- La mesure du sous-emploi et des situations d'emploi inadéquat	- Conventions collectives
- La mesure du revenu lié à l'emploi	- Sécurité sociale
- Heures de travail	- Classification internationale type des professions (CITP-88)
- Système intégré de statistiques des salaires	- Classification internationale d'après la situation dans la profession (CISP)
- Coût de la main-d'oeuvre	
- Revenus et dépenses des ménages	
- Indices des prix à la consommation	

En ratifiant la convention C 160, les pays peuvent s'engager à 'régulièrement recueillir, compiler et diffuser des statistiques de base du travail, en tenant compte de ses ressources, ...'

C'est lors de la phase 2, diagnostic et vision que les décisions principales sont prises concernant les statistiques du travail.

Les statistiques du travail, le diagnostic et la vision.

Le niveau de satisfaction des utilisateurs, nationaux et extérieurs, est évalué en terme de données accessibles, des divers aspects de leur qualité, des usages qui en sont fait, ainsi qu'en termes de données manquantes. La capacité des utilisateurs à tirer partie des statistiques pour prendre des décisions efficaces fait aussi l'objet d'une évaluation.

Les processus de production de ces données fait aussi l'objet d'une évaluation pour en apprécier les forces et les faiblesses. Dans un système décentralisé, les intervenants sont nombreux et l'on se trouve le plus souvent en présence de plusieurs filières de production correspondant à des sous-ensembles de données du travail : emploi des individus, coût et revenus du travail, conditions de travail, conflits du travail, sécurité sociale, etc. Les sources de données individuelles servant à élaborer les statistiques peuvent être des individus ou des ménages, des entreprises ou des établissements, des administrations ou des organismes parapublics ; les méthodes de collectes sont principalement les recensements ou des enquêtes par sondages, l'exploitation des dossiers des administrations, avec pour les activités informelle une identification partielle entre individus et entreprise. Le DQAF en cours de préparation avec le FMI sera l'un des outils privilégié pour l'établissement du diagnostic.

De ce diagnostic il faut établir les priorités concernant les statistiques du travail qui seront rendues disponibles dans l'avenir en précisant leurs caractéristiques essentielles, compatibles avec les usages qui en seront faits. Il faut aussi prévoir les améliorations à apporter aux processus existants, sachant que les dispositifs de normalisation et de coordination, ou d'investigation statistiques seront communs avec d'autres domaines statistiques - enquête ménages, enquêtes entreprises.

La vision concerne la place et le devenir du système statistique et sa définition ne fait pas intervenir explicitement les statistiques du travail.

Les statistiques du travail et les stratégies

La phase précédente a établi l'état du système de production des statistiques du travail et fixé des objectifs de mise à disposition.

En se projetant dans le futur, la toute première réflexion porte sur les facteurs qui devront être mis en place pour rendre disponibles les statistiques retenues : organisation des filières, dispositifs de collecte des données primaires, méthode de traitement des données, dispositifs de diffusion, capacité d'analyse, qualifications des personnels, mécanismes de financement, équipements

informatiques, locaux, partenariats avec les administrations non statistiques et avec les organismes patronaux et syndicaux, etc. Plusieurs combinaisons sont possibles et leurs avantages et inconvénients respectifs doivent être explicités et comparés.

La seconde réflexion doit porter sur les synergies possibles avec les dispositifs des autres productions de statistiques : bases et répertoires de sondages, dispositifs d'enquêtes, traitement archivage et diffusion des données statistiques, compatibilité des concepts retenus, synchronisation des opérations, formation, analyses multisectorielles dans le cadre des politiques de développement et de lutte contre la pauvreté ; enquêtes de satisfaction des utilisateurs, etc.

Les stratégies portant sur les facteurs permettant de produire les statistiques du travail feront partie intégrante du jeu de stratégies retenues pour le développement de l'ensemble du système statistique.

Les statistiques du travail et les plans d'actions annuels.

C'est lors de cette phase que sont arrêtés les mécanismes de concertation, de normalisation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation ainsi que le programme d'action détaillé de la première année et le calendrier indicatif pour les années suivantes.

Le calendrier des enquêtes ménages et entreprises doit préciser chacun des domaines statistiques, dont celui du travail, qui feront l'objet de recueils d'information, de manière autonome ou non. Une attention particulière doit être apportée aux actions de formation aux concepts et aux méthodes propres à chaque domaine sans sous-estimer les besoins de compatibilité induits par les études multisectorielles comme tout naturellement celles de la pauvreté.

La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation

Il ne s'agit pas d'une phase de la préparation des SNDS. Il est important que l'ensemble des activités statistiques de la première année soient perçues comme faisant partie de la mise en œuvre des SNDS.

Parmi les instruments du suivi il y a naturellement un rapport annuel sur les activités statistiques, ce rapport est nécessaire pour argumenter l'affectation de ressources nouvelles dans les budgets nationaux ; il est aussi une ressource lors des discussions avec les partenaires auxquels il faut faire rapport des engagements pris et avec lesquels discuter de leurs contributions à venir.

Les mécanismes de suivi sont généralement à ancrer dans le dispositif de coordination des activités statistiques que la réglementation prévoit presque toujours ; si cette réglementation présentait des dysfonctionnements, le plan d'action lui-même en aura recommandé les correctifs permettant le suivi de sa propre mise en œuvre. La coordination doit permettre d'établir un calendrier pluriannuel glissant des actions majeures afin d'en assurer la préparation dans de bonnes conditions.

L'évaluation est indispensable à deux titres ; comme appréciation de la justesse des décisions stratégiques et de l'efficacité des mesures de mise en œuvre, afin d'apporter les correctifs nécessaires, mais aussi comme bilan des politiques entreprises, élément indispensable à l'élaboration de nouvelles SNDS à l'issue de la période de planification. On peut donc programmer deux évaluations, une première légère à mi-parcours, sous la conduite d'un organisme ou d'une personnalité n'ayant pas pris part à l'élaboration ; la seconde dans l'avant dernière année plus complète dans le cadre d'une revue par les pairs par exemple.

Tableau synoptique d'élaboration de SNDS

PHASES	Objectifs	Outputs	Activités	Acteurs	Durée	Commentaires
	Nationaux	<i>pour chaque phase :</i> <ul style="list-style-type: none"> • P.v de réunion, avis, rapports de mission • Communication en conseil des ministres, son compte rendu 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mise à jour de PARLISTAT ■ Réunion des instances chargées de la coordination ■ Rédaction des rapports d'étape 	<p>Gouvernement et tutelle de la statistique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministre de la statistique 	<i>le calendrier politique prime les délais seront ajustés en conséquence</i>	
Phase 0 : ENGAGEMENT	<ul style="list-style-type: none"> ■ Engagement politique pris en vue de l'élaboration de SNDS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport de Peer review (optionnel) • Lettre du Ministre à ses collègues et aux partenaires 	<ul style="list-style-type: none"> ● Plaidoyer (Film vidéo) ● Documentation (PARLISTAT) ● Rencontres avec partenaires ● Peer review, missions d'études ● Participations aux réunions PARIS21 et autres ● Consultation des partenaires 	<p>Coordonnateur du système statistique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Responsable de l'équipe nationale 	De 1 à 6 mois, dépendant du pays	L'élaboration de PDSIS a été recommandée par tous les ateliers régionaux de PARIS21
Phase 1 : FEUILLE DE ROUTE	<ul style="list-style-type: none"> ■ Organisation mise en place et moyens affectés 	<ul style="list-style-type: none"> • Accord avec les partenaires nationaux et internationaux • Descriptif de l'élaboration des SNDS • Budget approuvé pour l'élaboration des SNDS ; document projet TF 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mission de consultant ● Identification des membres de la future équipe nationale ● Rédaction de la demande de financement (TF) ■ Missions de consultant 	<p>Responsable de l'équipe nationale</p>	2 - 3 mois	3 mois pour prendre en compte le cas d'une requête auprès du Trust Fund
Phase 2 : DIAGNOSTIC ET VISION	<ul style="list-style-type: none"> ■ Diagnostic établi ■ Vision définie ■ Besoins à satisfaire fixés 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rapport comportant : le Diagnostic, la Vision et les besoins à satisfaire à terme 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Atelier de lancement (manuel PARIS21) ■ Consultation de toutes les parties prenantes ■ Recueil d'information sur l'état des composantes du système (SCBI) ■ Atelier de validation (manuel PARIS21) 	<p>Principaux utilisateurs et producteurs</p> <p>Partenaires et</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secrétariat PARIS21 • Consultants 	4 mois	C'est la phase qui requière le plus de travail de recueil d'informations auprès des différents acteurs Généralement beaucoup de rapports sont déjà disponibles. Il s'agit surtout d'un travail de réflexion, de prospective et de mise en cohérence
Phase 3 : STRATÉGIES	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stratégies choisies 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rapport comportant l'étude comparative entre plusieurs scénarios de stratégies 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Consultation de toutes les parties prenantes 	<p>Partenaires et</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secrétariat PARIS21 • Consultants 	3 mois	De nombreuses actions sont déjà programmées Les stratégies seront arrêtées avant les discussions budgétaires ainsi que le projet de programme de la première année budgétaire
Phase 4 : PLANS D'ACTION	<ul style="list-style-type: none"> ■ Calendriers et modalités d'exécution arrêtés 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rapport comportant - le calendrier d'exécution - le dispositif de mise en œuvre et de suivi - les dispositions pour l'évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mission de consultant ■ Atelier national de concertation (manuel PARIS21) ■ Consultation de toutes les parties prenantes ■ Table ronde des bailleurs de fonds 	<p>Producteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Utilisateurs ■ Partenaires 	6-7 mois Cette durée correspond au dernier semestre de l'année budgétaire n-1	
EXÉCUTION	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stratégies mises en œuvre ■ Résultats attendus atteints 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rapports annuels sur le système statistique. ■ Programmes annuels détaillés ■ Budgets annuels ■ Rapport d'évaluation à mi-parcours ■ Rapport d'évaluation finale 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Atelier de lancement (manuel PARIS21) ■ Rédaction des rapports annuels ■ Préparation des programmes et budgets annuels détaillés ■ Conduite de l'évaluation à mis parcours ■ Conduite de l'évaluation finale 	<p>Discussions budgétaires</p>	Sur la durée prévue pour le plan soit 4 à 6 ans	On démarre avec la première année budgétaire de la période retenue

Calendrier indicatif sur 16 mois pour les phases 0 à 4

Phases	Année budgétaire -1																
	Année budgétaire -2								Année budgétaire -1								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
Phase 0 : ENGAGEMENT																	
Phase 1 : FEUILLE DE ROUTE																	
Phase 2 : DIAGNOSTIC ET VISION																	
Phase 3 : STRATÉGIES																	
Phase 4 : PLANS D'ACTION																	
EXÉCUTION DES SNDS																	