

RAPPORT DES TRAVAUX DE L'ATELIER TENU A BAMAKO DU 25 AU 28 MAI 1998

SUR LE THEME STRATEGIE, GESTION DES RESSOURCES ET PILOTAGE D'UN INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE

Dans le cadre du projet d'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme statistique minimum commun (Projet PROSMIC) financé par l'Union Européenne (UE), l'Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne (AFRISTAT) a organisé à Bamako (Mali) du 25 au 28 mai 1998 un atelier regroupant les Directeurs des Instituts Nationaux de Statistique des Etats membres d'AFRISTAT sur le thème : **Stratégie, gestion des ressources et pilotage d'un Institut National de la Statistique (INS)**.

Y ont également pris part des représentants de la Commission de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), du Secrétariat Exécutif de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique Centrale (BCEAO) et du Ministère français délégué à la Coopération et à la Francophonie (voir la liste des participants en annexe 1).

Etaient absents, le Directeur Général de la Statistique de la République de Guinée Equatoriale et le représentant de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC).

Les travaux de l'atelier, présidés par Monsieur Lamine DIOP, Directeur Général d'AFRISTAT, étaient animés par Madame Awa THIONGANE, Conseiller Régional en matière d'organisation des systèmes statistiques à la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et Monsieur Xavier CHAROY, Chargé de Mission auprès du Chef du Département des Relations Internationales et de la Coopération à l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE).

Le secrétariat était assuré par la Direction Générale d'AFRISTAT.

Dans son allocution liminaire à l'ouverture de l'atelier, M. L. DIOP, après avoir souhaité la bienvenue aux participants, a restitué le contexte dans lequel cette rencontre a lieu. En se fondant sur les résultats de l'enquête organisée en 1996/97 sur l'état du système statistique dans les Etats membres d'AFRISTAT, il a énoncé l'objectif visé par la rencontre à savoir promouvoir les meilleures pratiques dans les INS pour un meilleur développement de la statistique au niveau national. Présentant l'atelier, il a rappelé qu'il constitue le deuxième résultat du volet A du projet PROSMIC : **Renforcement des capacités d'organisation, de programmation et de gestion des systèmes statistiques nationaux**, le premier ayant été l'organisation de l'enquête en 1996/97 ; le troisième résultat consiste en l'élaboration et l'adoption d'un programme statistique minimum commun - PROSMIC (avant la fin de l'année) et le dernier résultat, l'organisation d'un atelier sur la publication et la diffusion, interviendra au premier trimestre de l'année 1999 (voir le texte de l'allocution en annexe 2).

Les travaux étaient organisés suivant le programme joint en annexe 3 et portaient sur les thèmes ci-après : la planification stratégique, la programmation opérationnelle, le suivi et le pilotage.

En guise d'introduction aux thèmes inscrits à l'ordre du jour de l'atelier, Mme A. THIONGANE et M. X. CHAROY ont respectivement présenté la justification de l'atelier et exposé les considérations générales sur la stratégie, la gestion des ressources et le pilotage d'un INS.

1. LES EXPOSES INTRODUCTIFS

1.1. *Justification de l'atelier*

Le bilan que l'on dresse aujourd'hui de la Statistique africaine auquel s'ajoutent les bouleversements intervenus au plan de l'économie mondiale au cours de ces dernières années imposent aux INS la nécessité de se fixer de nouvelles orientations qui tiennent compte de l'évolution de l'environnement international (globalisation de l'économie et émergence de nouvelles technologies de l'information).

Cette situation met les systèmes nationaux de statistique face à une véritable révolution de l'information qui comporte des menaces, en réalité des défis à relever, en même temps qu'elle leur offre de nouvelles opportunités à saisir.

Parmi les menaces, l'accent a été mis particulièrement sur :

- la difficulté à satisfaire les demandes diverses et variées dues à l'augmentation du nombre des interlocuteurs et utilisateurs des données statistiques ;
- une concurrence accrue du secteur privé et celle d'autres acteurs (les universités, etc.) dans la collecte et l'analyse des données bien que la rapide disponibilité de l'information ne garantisse pas toujours la qualité de l'information livrée ;
- de nouvelles demandes nées des nouveaux besoins tels que la préservation de l'environnement et la lutte contre la pauvreté ;
- l'illusion que procurent des logiciels facilement accessibles et qui font croire à une simplification désormais possible du traitement des enquêtes même les plus complexes ;
- le tarissement accentué des moyens de travail alloués aux INS et la rigidité de leur système de gestion.

Par contre, de nouvelles opportunités sont offertes aux INS. La demande de données statistiques imposée par la globalisation de l'économie constitue l'opportunité la plus importante. On relève également la réduction des coûts de fonctionnement et surtout les améliorations apportées dans les travaux de collecte et de traitement des données et leurs modes de conservation ainsi que l'utilisation accrue des systèmes d'informations géographiques.

Cette introduction a posé une fois de plus la problématique de la statistique publique face au nouvel environnement économique mondial. Des débats qui ont suivi, il s'est dégagé la nécessité de développer de nouveaux comportements relationnels vis-à-vis des utilisateurs en identifiant clairement le rôle et le champ de la statistique publique face à une concurrence

réelle et à des besoins de plus en plus croissants dont la satisfaction ne saurait s'accommoder des lenteurs et du manque d'efficacité de la production des systèmes statistiques nationaux.

D'une manière générale, il a été admis que l'amélioration de la statistique publique répond au souci de disposer des données de bonne qualité produites avec des moyens limités. Produire des données de qualité signifie produire à moindre coût, maîtriser le processus de production de la donnée et respecter les délais de production. Ainsi la donnée statistique doit répondre aux caractéristiques suivantes : l'existence, la pertinence, la précision, la fraîcheur, la ponctualité, l'intégrité, l'accessibilité, la fiabilité, la comparabilité, la compatibilité avec d'autres données.

Mais comment accroître la qualité de la production avec des moyens limités ? Une solution est de discerner les activités dont l'INS doit assurer le monopole (nomenclatures, concepts, méthodes, etc.), les activités menées en partenariat avec d'autres institutions de celles dont il doit déclinier la compétence au profit d'autres acteurs.

L'atelier a également insisté sur le rôle de coordination des INS. Pour la plupart d'entre eux, ce rôle leur est attribué par des textes réglementaires qui ne demandent qu'à être appliqués.

1.2. Considérations générales sur la stratégie, la gestion des ressources et le pilotage d'un INS

Introduction aux thèmes de l'atelier, l'exposé a posé les principes fondamentaux qui doivent guider les responsables des INS dans leurs choix stratégiques au regard des faibles moyens mis à leur disposition. En s'appuyant sur les exemples de fonctionnement de Statistique Canada et de l'INSEE en matière de programmation des activités, il a été relevé que les performances d'un INS sont fortement tributaires de sa vision globale à moyen terme, de sa vision détaillée à court terme et du programme annuel d'exécution de ses activités. En particulier, la mise en œuvre d'un plan devrait permettre des ajustements compte tenu des changements pouvant intervenir au cours de l'exécution. La programmation est une démarche qui implique la responsabilisation du statisticien ; celui-ci n'est pas un attentiste mais celui qui provoque l'événement en suscitant la volonté politique auprès des décideurs.

Enfin, l'exercice de programmation doit aussi procéder au chiffrage des coûts de production des données statistiques en vue d'optimiser l'utilisation des ressources financières et humaines.

2. LA PLANIFICATION STRATEGIQUE

Mme A. THIONGANE a introduit ce thème par un exposé intitulé « **La planification stratégique : introduction** ». M. G. CHENAIS a présenté ensuite l'expérience de la Côte d'Ivoire en matière d'élaboration de schéma directeur de la statistique. Puis la première intervenante a fait un exposé sur l'Evaluation des Besoins et l'Elaboration d'une Stratégie (EBES), une autre démarche de la planification stratégique. Enfin, les représentants des Etats ont présenté leurs expériences en la matière.

2.1. La planification stratégique : introduction

La planification stratégique s'impose à toute structure qui veut avoir une vision du futur pour surmonter les défis de moyen et long termes. Cette vision permet de préciser les missions de la structure et de déterminer ses objectifs. Ces missions doivent être claires, objectives et cohérentes car fondées sur une vision évolutive véhiculée elle-même par un slogan devant être réaliste et intériorisé.

Ainsi, la planification stratégique n'est pas une idée qui s'impose en soi, elle se pose par rapport à un problème à résoudre, cohérent avec la mission de l'INS. Dédit de l'analyse de l'environnement de l'INS, ce problème permet d'identifier les menaces qui pèsent sur la bonne marche du travail, mais aussi les opportunités à saisir. L'analyse de l'environnement, première phase du processus, commence par l'examen des situations internationale, régionale, sous-régionale et nationale. Cette analyse se fonde sur les facteurs politique, socio-économique et technologique. La deuxième phase se concentre à déterminer les forces et les faiblesses de l'INS. Suite à cette analyse, on peut proposer des alternatives de solution. La solution retenue en définitive doit être cohérente, mesurable et contrôlable ; elle devient l'objectif à atteindre.

Pour mener à bien cet exercice, la volonté politique et un travail d'équipe, ayant l'adhésion de tous, sont indispensables. Enfin, la planification stratégique n'est jamais un exercice définitif, mais un processus permanent qui intègre de nouvelles contraintes de l'environnement.

2.2. Le Schéma Directeur de la Statistique de la Côte-d'Ivoire

Le deuxième exposé était consacré à l'expérience de la Côte-d'Ivoire dans l'élaboration d'un schéma directeur en matière de statistique. Ce schéma, élaboré pour la période 1996-2000, couvre l'ensemble de l'Appareil Statistique National (ASN) ; le champ de la production statistique va de la production à la transformation des données primaires (sources administratives, enquêtes).

Le « **Schéma Directeur de la Statistique** » de la Côte d'Ivoire, adopté en 1996 par la Commission Nationale de la Statistique et de la Normalisation Comptable (CNSNC), maître d'ouvrage du projet, est un plan national de développement de la statistique qui décrit les actions à mener dans les prochaines années pour rendre l'ASN durablement capable de répondre aux besoins des multiples utilisateurs. Son élaboration s'est déroulée en cinq étapes, chacune d'elles suivie par un comité de contrôle qui valide le rapport d'étape.

La première étape consistait à définir les objectifs et à mettre en place les structures impliquées dans l'opération. Un groupe de projet, qui fait office de maître d'œuvre, a été constitué. Il a été appuyé par un groupe de travail de six membres spécifiquement chargé du volet informatique et par six commissions spécialisées constituées autour des thèmes suivants : population, conditions de vie des ménages, agriculture, entreprises non agricoles, grands équilibres économiques, environnement.

A la deuxième étape, il s'agissait d'élaborer le bilan de l'existant et d'identifier les besoins des utilisateurs. Cette étape a abouti à une première conclusion : **organisation de la production statistique en filières homogènes**.

La troisième étape a consisté à étudier et à choisir un type d'organisation du cadre institutionnel parmi quatre scénarios proposés. Le choix a été porté sur le « **scénario décentralisé interne** » qui conserve les structures actuelles avec une gestion centralisée des ressources humaines à l'INS. L'INS a été transformé ensuite en société d'Etat.

La quatrième étape a été consacrée à l'élaboration des plans d'action annuels. Ces plans tournent autour des projets structurels et d'opérations statistiques majeures.

La dernière étape est la mise en œuvre du schéma directeur et le suivi des activités.

La démarche ivoirienne a intéressé beaucoup de participants et suscité de nombreuses questions sollicitant des compléments d'informations sur le schéma présenté. En particulier, sur l'absence de flexibilité qui semble caractériser ce plan, il a été répondu que la plupart des contraintes régionales apparues au cours de son élaboration ont été prises en compte ; tel est le cas du PARSTAT. Quant au PROSMIC, son adoption sera soumise aux commissions spécialisées.

2.3. Autre approche de la planification stratégique : la démarche EBES

La démarche EBES (évaluation des besoins et élaboration d'une stratégie), préconisée par la CEA, est un exercice préalable à la formulation d'une programmation stratégique. L'EBES peut être initiée par les utilisateurs insatisfaits de la production statistique nationale ou par l'INS. Les tâches relatives à l'EBES comportent notamment l'évaluation du programme et l'analyse des besoins des utilisateurs et des priorités.

Quelques directives ont été proposées pour aborder cet exercice :

- Définir les objectifs poursuivis et les appuis logistiques.
- Mettre en place une équipe multidisciplinaire dotée d'une responsabilité suffisante.
- Définir les termes de référence de l'EBES, c'est-à-dire formuler un ensemble de recommandations pour le développement de la statistique, y compris le calendrier, la durée et la fréquence de l'EBES.

L'EBES produit deux documents essentiels :

- un rapport comportant les articulations suivantes : contexte et description de la situation du pays ; infrastructures et objectifs en matière de planification et de statistique ; situation de l'appareil statistique national et identification des lacunes ; aspects concernant la formation et la recherche en matière statistique ; assistance extérieure et coordination de cette assistance ; recommandations issues des évaluations précitées.
- le projet de plan de développement de la statistique.

Par ailleurs, il a été noté que le schéma directeur, comme celui de la Côte d'Ivoire, et l'EBES sont deux démarches lourdes qui impliquent une volonté politique. Lorsque les moyens ne permettent pas de suivre ces voies, l'INS devrait mener des réflexions pour des approches plus légères qui pourraient constituer une phase préparatoire à une démarche plus lourde.

2.4. Expériences des autres pays en matière de planification stratégique

Les représentants des Etats ont présenté les expériences de leurs INS respectifs en matière de planification stratégique. En général, il ressort de ces présentations qu'en dehors de la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique du Mali (pour la période 1992-1995), aucun autre INS n'a eu à élaborer et à mettre en œuvre un plan statistique à moyen ou long termes. Néanmoins, certains pays ont fait faire des audits de leurs INS et/ou de leurs systèmes statistiques nationaux sans pour autant aller plus loin, pour diverses raisons. Par ailleurs, on a relevé que la pratique d'élaboration de programmes annuels est partagée par tous les INS même si ces programmes ne sont pas souvent exécutés faute de moyens.

3. LA PROGRAMMATION OPERATIONNELLE

Mr X. CHAROY, qui a introduit ce thème, a défini la programmation comme un exercice qui consiste à évaluer les ressources (moyens), à identifier les activités à réaliser, à évaluer les besoins de chaque activité et à rechercher l'équilibre entre les ressources et les besoins. Elle obéit à des exigences qui sont la cohérence entre les différentes catégories de besoins et la cohérence entre les moyens (personnel, matériel et équipement, crédits budgétaires et extra-budgétaires, temps, informations).

Au cours des débats, le problème de la « *substituabilité* » des moyens a été soulevé. Dans un contexte d'arbitrage permanent entre les ressources et les besoins et en s'appuyant sur les exemples de Statistique Canada et de l'INSEE, l'exposant a montré qu'il n'existe pas un remède unique à cette difficulté réelle. La réponse à cette question se trouve dans l'organisation de chaque INS.

L'instrument de programmation est le plan d'action qui doit contenir les activités, leur organisation et leur mode de coordination. Cela exige que soient définis les objectifs, les sous-objectifs, la précision des zones de performance, les critères d'évaluation pour mieux assurer les fonctions de contrôle.

Cet exposé introductif a été suivi de travaux pratiques de programmation opérationnelle en groupes. La restitution des résultats des travaux de groupes a permis aux participants et aux animateurs de mettre l'accent une fois de plus sur l'importance du travail en équipe. Les animateurs ont souligné que cet exercice d'école a eu le mérite de créer des réflexes nécessaires au traitement de telles situations à l'avenir. La recherche de l'équilibre par la méthode itérative utilisée par l'ensemble des groupes a été appréciée par les animateurs.

4. LE SUIVI ET LE PILOTAGE

Ce thème a été présenté par Mr X. CHAROY.

Le suivi est la constatation à intervalles réguliers de la réalisation d'un programme établi ; on constate la quantité des moyens utilisés et l'avancement du travail en terme de respect du calendrier. On fait apparaître les écarts entre la prévision et l'exécution et si possible on identifie les causes des écarts (absentéisme, mauvaise évaluation des moyens, etc.).

Le suivi permet la prise de décisions sur la poursuite des actions. Ces différentes décisions constituent le pilotage. En d'autres termes, avec les décisions prises, il s'agit de faire des ajustements du programme initial en rapport avec les moyens disponibles. Deux préalables sont importants pour le suivi :

- définition claire des responsabilités au niveau de chaque activité ;
- respect du calendrier d'élaboration et de suivi des activités.

En matière de suivi et de pilotage, on utilise généralement des fiches de suivi qui permettent d'élaborer des indicateurs de résultats bien identifiés : les outputs, la période de leur disponibilité, les moyens utilisés, etc.

Concernant la difficulté d'évaluer l'avancement des travaux statistiques, il est préconisé une évaluation en termes physiques lorsque cela est possible (exemples : nombre de questionnaires traités, pourcentage de temps utilisé par rapport aux prévisions). Cette évaluation se révèle difficile pour certaines opérations telle que l'élaboration des comptes nationaux dont les activités ne peuvent pas être facilement découpées en travaux élémentaires. En effet, il est plus aisé de suivre les travaux élémentaires faits par les agents d'exécution à l'inverse des travaux de direction et de gestion. Pour les cadres, on contourne la difficulté en s'intéressant aux résultats.

En matière d'évaluation de la répartition des coûts du matériel utilisé sur plusieurs opérations, il est suggéré de faire apparaître d'abord la catégorisation entre éléments transversaux et éléments individuels. La juste évaluation des moyens pour le respect du calendrier est possible en prenant des décisions critiques sur la nécessité de réduire les prétentions de départ car l'indicateur de résultat sera la mise à disposition des données dans le respect des normes, surtout des délais et de la qualité.

La périodicité du suivi et du pilotage doit dépendre de la nature des opérations. Une opération lourde telle qu'une enquête sera suivie régulièrement par ses responsables directs. Le suivi et le pilotage doivent se faire sans attendre les réunions de suivi du Directeur de l'INS pour éviter les dérapages. Pour tous les actions et programmes, il est conseillé de dresser un bilan à la fin de chaque année.

5. EVALUATION DE L'ATELIER

De l'évaluation réalisée à la fin de l'atelier, il ressort, d'une manière générale, que les participants ont été satisfaits du déroulement des travaux. Cette rencontre leur a permis de découvrir les tendances récentes du management tels que la planification stratégique, la programmation opérationnelle et le suivi – pilotage.

Les échanges d'expériences entre les responsables des différents INS ont été appréciés en ce sens qu'ils ont permis aux participants de tirer partie des expériences des autres. L'expérience de la Côte d'Ivoire a particulièrement intéressé les participants ainsi que la notion de qualité ISO.

Toutefois, les participants ont trouvé certains exposés trop généraux et très théoriques. Ils auraient souhaité avoir plus d'études de cas à analyser.

Enfin, l'atelier a formulé des recommandations :

Sur le plan général

- Poursuivre la réflexion au niveau national afin de faire profiter les autres cadres des INS des enseignements partagés.
- Pour les INS ne l'ayant pas encore fait, réaliser pour cette année et les années suivantes, l'exercice de programmation de leurs activités en prenant le soin d'y intégrer les engagements régionaux et sous-régionaux et produire les rapports d'activités ; des copies desdits travaux seront communiquées à AFRISTAT.
- Adresser à AFRISTAT les demandes d'assistance technique au plus tard en octobre de l'année n pour les missions de l'année n+1 afin de permettre à cette institution d'élaborer son programme d'activités.

A l'attention d'AFRISTAT

- Réunir et communiquer, dans la mesure du possible, la documentation susceptible d'intéresser les INS, en particulier celle portant sur la planification stratégique.
- A l'occasion des missions des experts (ou par des questionnaires), s'informer des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations des ateliers organisés par AFRISTAT.
- Organiser un atelier sur la stratégie de la diffusion.
- Disposer d'un fichier de consultants nationaux et internationaux.
- Réunir les comités de pilotage du programme PROSMIC en marge des réunions du Comité de direction.
- Organiser une réunion en marge des réunions du Comité de direction en vue d'évaluer la mise en œuvre des recommandations des ateliers et de discuter éventuellement d'une question d'intérêt général.

Pour l'organisation des futurs ateliers

- Améliorer et respecter les horaires des travaux.
- Mettre à l'avance la documentation de l'atelier à la disposition des participants.
- Identifier à l'avance les sujets pouvant faire l'objet de communications écrites de la part des participants et transmettre ces communications à l'avance à AFRISTAT.
- Encourager les études de cas par simulation.
- Communiquer par écrit à AFRISTAT les attentes concernant l'organisation des prochains séminaires, en particulier celui portant sur la stratégie de la diffusion.

