



Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne

ATELIER SUR LA PLANIFICATION STRATEGIQUE INTEGREE

Communication d'AFRISTAT sur le thème :

**Mise en œuvre de la planification stratégique et de la
gestion axée sur les résultats à AFRISTAT et dans ses
Etats membres**

Préparée et présentée par

Dr. Dodji V. SILETE-ADOGLI

Expert en Planification stratégique et gestion axée sur les résultats

Septembre 2014

Table des matières

Introduction	3
I. Genèse et bien fondé de la planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats à AFRISTAT et dans ses Etats membres	3
1.1. Les dispositions du Traité créant AFRISTAT par rapport aux programmes de travail de moyen terme de l'Observatoire.....	3
1.2. Contexte international déterminant pour l'application de la PS et la GAR à AFRISTAT et dans ses Etats membres.....	4
1.3. Caractéristiques de l'approche PS & GAR	5
II. Actions de promotion de l'approche « planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats» à AFRISTAT	5
2.1. Elaboration et suivi de la mise en œuvre des documents de programmation des activités et de formation des experts.....	5
2.2. Evaluation de la mise en œuvre des PSTA.....	6
2.3. Le système d'évaluation des résultats et des compétences.....	7
III. Actions de promotion de l'approche « planification stratégique et gestion axée sur les résultats » dans les Etats membres d'AFRISTAT	7
3.1. Actions de formation pour l'élaboration des SNDS	7
3.2. Appuis directs à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre des SNDS	8
3.3. Les changements induits par les actions entreprises	9
IV. Difficultés dans l'application de la planification stratégique et la gestion axée sur les résultats et approches de solutions	10
4.1. Les difficultés	10
4.2. Les approches de solutions	10
Conclusion	11

ATELIER SUR LA PLANIFICATION STRATEGIQUE INTEGREE

Communication d'AFRISTAT sur le thème :

Mise en œuvre de la planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats à AFRISTAT et dans ses Etats membres

Introduction

La présente communication se situe dans le cadre de l'atelier sur la planification stratégique intégrée qu'AFRISTAT organise en collaboration avec Statistique Canada au profit des Directeurs Généraux des Instituts nationaux de statistique des Etats membres d'AFRISTAT et ce, en marge des réunions statutaires du deuxième semestre de l'année 2014.

Elle a pour objectifs de faire l'état :

- des efforts d'AFRISTAT pour la promotion de la culture de la planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats en son sein et dans ses Etats membres ;
- de la situation d'AFRISTAT et de ses Etats membres en matière d'utilisation de la planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats.

Le plan de la communication s'articule autour des quatre principaux points suivants :

1. Genèse et bien fondé de la planification stratégique (PS) et de la gestion axée sur les résultats (GAR) à AFRISTAT et dans ses Etats membres ;
2. Actions de promotion de l'approche « planification stratégique et gestion axée sur les résultats » à AFRISTAT ;
3. Actions de promotion de l'approche « planification stratégique et gestion axée sur les résultats » dans les Etats membres d'AFRISTAT ;
4. Difficultés dans la mise en œuvre de la planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats et approches de solutions.

I. Genèse et bien fondé de la planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats à AFRISTAT et dans ses Etats membres

1.1. Les dispositions du Traité créant AFRISTAT par rapport aux programmes de travail de moyen terme de l'Observatoire

L'article 16 du Traité créant AFRISTAT a prévu pour son fonctionnement, l'élaboration de programmes de travail dont les orientations à moyen terme sont adoptées par décision du Conseil des Ministres. Ainsi, le Programme statistique minimum commun (PROSMIC) pour la période 2001-2005 a été élaboré et proposé aux Etats membres d'AFRISTAT après une période intérimaire de l'existence de l'Observatoire.

L'évaluation du PROSMIC en 2004 a fait ressortir que:

- à l'heure des stratégies nationales de développement de la statistique (SNDS), le PROSMIC paraissait démodé ;
- les éléments du socle commun ne pouvaient pas être réalisés par tous les pays avec la même vitesse au risque de le construire par le bas ;

- le PROSMIC ne pouvait pas être opposable aux Etats membres ; il était un outil de travail de la seule Direction générale¹.

Il était donc apparu déjà en 2004 la nécessité de s'interroger sur ce que sera le programme de travail d'AFRISTAT et de ses Etats membres pendant la période 2006-2010 eu égard au contexte international qui mettait l'accent sur l'obligation de résultats par rapport aux moyens mobilisés.

1.2. Contexte international déterminant pour l'application de la PS et la GAR à AFRISTAT et dans ses Etats membres

Le contexte international en matière d'utilisation de l'aide publique au développement (APD) était marqué par un besoin pressant de rationalisation des ressources financières allouées aux projets et programmes de développement et particulièrement dans les pays à faibles revenus. Les gouvernements du monde entier subissaient des pressions des bailleurs de fonds dans ce sens. ***Un accent particulier était mis sur un nouveau paradigme : la gestion axée sur les résultats.***

Une série de rencontres de haut niveau et d'événements internationaux ont été initiés pour déterminer comment procéder pour arriver **à des résultats en matière de développement** :

- en 2002, la première table ronde sur la gestion axée sur les résultats (GAR) tenue à Washington a fait ressortir que la GAR est un volet essentiel à l'amélioration de l'efficacité de l'aide ;
- en 2002, les participants à la conférence de Monterrey (Mexique) sur le financement ont analysé les exigences financières et opérationnelles à respecter pour matérialiser les résultats du développement ;
- en 2003, des représentants de la communauté internationale se sont rencontrés à Rome lors du forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide ;
- *en 2004, la Table ronde de Marrakech a traité des questions de planification et de statistique. En effet, dans le mémorandum de Marrakech, il a été retenu que : « Pour obtenir de meilleurs résultats de développement, il faut mettre en place des systèmes de gestion et des capacités en mesure de placer les résultats au cœur de la planification, de l'exécution et de l'évaluation. Pour orienter le processus de développement dans le sens des objectifs qu'ils ont définis, les pays doivent disposer d'une meilleure capacité de planification stratégique, de gestion responsable, d'analyse statistique, de suivi et d'évaluation. ... »/*
Le Plan d'action de Marrakech (MAPS) a recommandé à tous les pays à faibles revenus de disposer à l'horizon 2006 d'une stratégie de développement de la statistique (SNDS). Les Partenaires Techniques et Financiers s'étaient engagées à apporter des appuis aux pays en vue de l'élaboration des SNDS. En outre les activités statistiques non inscrites dans les SNDS ne devraient pas bénéficier financièrement ;
- en 2005, a eu lieu la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ;

¹ Evaluation à mi parcours du PROSMIC. Xavier Charoy. Octobre 2004

- en 2007, la troisième table ronde sur la gestion axée sur les résultats s'était tenue à Hanoi ;
- en 2008, le forum sur l'efficacité de l'aide s'était tenu à Accra.

C'est dans un tel contexte international que les Etats membres d'AFRISTAT se sont engagés dans l'élaboration des SNDS et que les programmes de travail de moyen terme d'AFRISTAT ont été eux aussi marqués par l'approche « Planification stratégique et gestion axée sur les résultats ».

1.3. Caractéristiques de l'approche PS & GAR

Cette approche consiste globalement, à partir de l'analyse diagnostique du système statistique, à relever les problèmes, à formuler les objectifs et les orientations stratégiques, à dégager la vision et la mission et à rédiger les plans stratégiques pluriannuels desquels découleront des plans d'action opérationnels annuels en prenant soin d'indiquer les risques inhérents à la mise en œuvre et les mesures de leur atténuation.

En plus, dans un cadre logique, faire apparaître les résultats attendus, les résultats obtenus, l'explication des écarts, les activités programmées, les indicateurs objectivement vérifiables, les sources de vérification, les coûts et les sources de financements. Les ressources humaines nécessaires pour la mise en œuvre du plan stratégique devront être prévues. Enfin le mécanisme de suivi et d'évaluation est aussi défini.

II. Actions de promotion de l'approche « planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats » à AFRISTAT

2.1. Elaboration et suivi de la mise en œuvre des documents de programmation des activités et de formation des experts

Les actions de promotion de la culture de la planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats se sont manifestées à AFRISTAT à deux niveaux ; d'abord à travers l'engagement pris par la Direction générale d'AFRISTAT en 2005 d'élaborer des plans stratégiques de travail : deux plans stratégiques de travail « 2006-2010 » et « 2011-2015 » ont été élaborés et ont reçu l'accord des instances statutaires (Conseil scientifique, Comité de direction et Conseil des Ministres) en vue de leur application.

Le deuxième niveau est la formation des experts d'AFRISTAT en planification stratégique et gestion axée sur les résultats et ce, pour leur permettre de se familiariser avec les concepts de base et de s'imprégner de la méthodologie nécessaire à une application de la nouvelle approche de programmation des activités. Les objectifs poursuivis par la formation étaient : (i) développer une compréhension des concepts, techniques et des enjeux de la planification stratégique et ses liens avec la gestion axée sur les résultats ; (ii) amener les participants à identifier les différentes étapes du processus d'élaboration d'un plan stratégique ; (iii) renforcer les capacités des participants en gestion

axée sur les résultats ; (iv) développer avec les participants les méthodes et outils de suivi et de rapportage.

Au fil des années, depuis 2006 année de lancement de la nouvelle approche, par la méthode de « learning by doing, les experts d'AFRISTAT se sont appropriés la nouvelle approche de programmation et de suivi et évaluation des activités statistiques. Avec la présence d'un expert en planification stratégique et gestion axée sur les résultats à AFRISTAT et la participation de tous les autres experts, de nouveaux outils de programmation et de suivi et évaluation des activités statistiques ont été développés et sont utilisés. Il s'agit ;

- du Programme d'activité annuel (PAA) ;
- du Programme d'activité annuel des Département (PAD) ;
- des Programmes de travail individuels (PTI) ;
- du tableau des résultats et des activités (TRA) ;
- le rapport de mise en œuvre du PAA au 30 juin de l'année en cours ;
- le rapport d'activité annuel d'AFRISTAT (RAA) ;
- les rapports d'activité semestriels des experts et des départements ;

Le processus d'élaboration de tous ces outils et du Programme stratégique de travail d'AFRISTAT est décrit dans un document intitulé « **Guide pratique d'élaboration et de suivi et évaluation des PSTA** ». Ce guide sert à orienter et à faciliter la tâche aux experts durant les cycles de programmation et de suivi et évaluation. C'est aussi un document de formation.

2.2. Evaluation de la mise en œuvre des PSTA

La Direction générale d'AFRISTAT veille non seulement sur le suivi de la mise en œuvre des PSTA mais également à leur évaluation. En effet les résultats et recommandations de ces évaluations sont utilisés lors de l'élaboration des nouveaux PSTA.

Le premier PSTA 2006-2010 a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours par un consultant externe et d'une évaluation finale à l'interne. La participation des institutions des Etats membres d'AFRISTAT bénéficiant des appuis de l'Observatoire à cette évaluation ayant été faible, le Comité de direction a recommandé qu'une évaluation sur l'impact des interventions d'AFRISTAT dans ses États membres soit réalisée. Cette activité presque arrivée à son terme a été réalisée par des consultants externes afin d'avoir des regards neutres et objectifs sur les impressions qu'ont les bénéficiaires des appuis d'AFRISTAT sur ses prestations.

L'évaluation à mi-parcours du deuxième PSTA « 2011-2015 » vient d'être réalisée par des consultants externes et ses conclusions et recommandations seront exploitées au moment de l'élaboration du PSTA 2016-2020.

2.3. Le système d'évaluation des résultats et des compétences

Dans la mouvance de la planification stratégique axée sur les résultats, la Direction générale d'AFRISTAT a remis en cause son système initial de notation du personnel jugé peu objectif. Un nouveau système d'évaluation des résultats et des compétences (SERC) a été conçu et tient compte prioritairement des résultats enregistrés par chaque expert.

Centré essentiellement sur les performances et les comportements de la personne évaluée, le SERC permet de : (i) mesurer les écarts entre les objectifs et les résultats ; (ii) tenir compte des circonstances qui ont pu influencer ses résultats ou ses comportements ; (iii) dégager les souhaits de l'intéressé ; et (iv) formuler des suggestions quant à sa formation, promotion, l'évolution de sa carrière.

Il s'agit certes, de mesurer les résultats obtenus et de les comparer aux résultats attendus dans un but qui, sans éliminer l'éventualité d'une sanction, est surtout d'offrir à la personne évaluée et à son supérieur hiérarchique l'occasion de mieux se connaître, et de réfléchir ensemble aux moyens à mettre en œuvre pour faciliter la tâche ou pour rechercher les possibilités d'une meilleure orientation.

III. Actions de promotion de l'approche « planification stratégique et gestion axée sur les résultats » dans les Etats membres d'AFRISTAT

A l'orée de l'élaboration du PSTA 2006-2010, les SSN des Etats d'AFRISTAT étaient confrontés à des difficultés pour réagir à des demandes de données de plus en plus fortes et variées permettant la gestion du développement axée sur les résultats. Cette situation résulte, d'une part, d'une organisation institutionnelle inadaptée à un tel contexte, et d'autre part, à l'insuffisance voire l'absence d'une programmation statistique qui définit les priorités. A ces deux facteurs, étaient venus se greffer la faiblesse des ressources financières, matérielles et humaines en effectif et en qualité.

C'est face à cette situation qu'il a été prévu dans le PSTA 2006-2010, qu'AFRISTAT renforce son assistance aux Etats membres, en collaboration avec les PTF pour, entre autres:

- la révision ou la formulation des projets de textes relatifs à l'organisation de l'activité statistique (management et coordination de l'activité statistique, définition des stratégies de communication et de plans de formation continue) ;
- l'élaboration ou l'actualisation de stratégies nationales de développement de la statistique² ;

Cinq ans plus tard, au bénéfice de la mise en œuvre du PSTA 2006-2010, la situation s'est globalement améliorée dans les SSN même si les appuis n'ont pas été apportés de façon équitable à tous les pays. Les actions de consolidation des acquis se sont poursuivies durant la mise en œuvre du PSTA 2011-2015. Les avancées enregistrées sont exposées ci-dessous.

3.1. Actions de formation pour l'élaboration des SNDS

² Rapport de l'évaluation finale du Programme stratégique de travail d'AFRISTAT 2006-2010. Décembre 2011.

Seul ou en collaboration avec d'autres partenaires, AFRISTAT a apporté l'assistance à ses Etats membres dans l'élaboration, l'actualisation ou la mise à disposition d'outils méthodologiques et de pilotage des SNDS à travers des séminaires-ateliers de formation.

En 2006, lors du séminaire atelier de lancement de l'élaboration des SNDS financé par la Banque africaine de développement, des réflexions relatives au démarrage des opérations de formulation des SNDS ont été partagées avec les participants. Les communications ont porté sur les sujets suivants :

- Initiatives internationales et approche de la BAD dans l'élaboration des SNDS ;
- Organisation institutionnelle des SSN et coordination statistique ;
- Ressources humaines et Stratégie nationale de développement de la statistique ;
- Gestion axée sur les résultats ;
- Planification stratégique ;
- Place des statistiques et synthèses économiques dans une SNDS ;
- Intégration des statistiques sociales sectorielles dans une SNDS :

En 2007, au cours d'un atelier, les capacités des responsables des instituts nationaux de statistique ont été renforcées sur les techniques d'élaboration des rapports devant rendre compte des résultats de la mise en œuvre des SNDS ou de tout autre programme de développement de la statistique.

Au cours d'un autre séminaire atelier tenu en 2009, auquel ont participé alternativement les chargés de programmation au sein des INS des Etats membres d'AFRISTAT et les Directeurs Généraux de ces institutions, l'attention a été focalisée sur les outils de pilotage et de suivi et évaluation de la mise en œuvre des SNDS : des pistes de solutions aux problèmes entravant la mise en œuvre des SNDS ont été préconisées et des modèles harmonisés d'outils de pilotage et de suivi et évaluation de la mise en œuvre des SNDS ont été retenus ; il s'agit d'une part, des canevas pour l'élaboration des plans d'action annuels et de rapports d'activité et de reporting des actions des PTF et, d'autre part, de cadre logique et des termes de référence spécialement conçus pour les activités de suivi et d'évaluation des stratégies de développement.

En outre, des formations en planification stratégique et gestion axée sur les résultats ont été également données aux cadres des SSN des pays suivants sur leur demande : Bénin, Côte d'Ivoire, Congo, Centrafrique et Togo.

3.2. Appuis directs à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre des SNDS

Dans le processus d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre des SNDS, des appuis directs ont été apportés à au moins deux tiers des Etats membres d'AFRISTAT : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Union des Comores, Congo Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Bissau, Madagascar, Mali, Mauritanie, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal et Togo.

Pour certains d'entre eux des activités très spécifiques qui méritent d'être signalées ont été réalisées.

Au Bénin, AFRISTAT a démarré en 2012 un appui à l'Institut national de la statistique et d'analyse économique (INSAE) dans la mise en place d'un système axé sur les résultats pour l'élaboration des programmes annuels d'activité et d'un mécanisme de leur suivi et évaluation. Cet appui répondait à la recommandation du Conseil d'Administration de cette institution de pouvoir mesurer les résultats des activités programmées. Dans la même lancée, un nouveau système de notation des cadres de l'INSAE a été élaboré. Ce système plus objectif met beaucoup plus l'accent sur les résultats issus de la réalisation des activités que sur le comportement des agents.

Au Togo, avec l'appui financier de l'Union européenne, AFRISTAT a, au cours de l'année 2013 mené des études pour la transformation de la Direction générale de la statistique et de la comptabilité nationale (DGSCN) en, un Institut national de la statistique et des études économiques et démographiques (INSEED). Plusieurs documents ont été élaborés parmi lesquels on peut citer le programme de travail 2015-2017, le budget 2015-2017, un organigramme définissant les ressources humaines nécessaires pour le bon fonctionnement de l'INSEED, etc.

Il convient de signaler que pour doter les systèmes statistiques nationaux de ses Etats membres d'outils de suivi et évaluation, AFRISTAT a publié au cours de cette année un document méthodologique intitulé : « Guide pour le suivi et évaluation axés sur les résultats des stratégies nationales de développement de la statistique ».

3.3. Les changements induits par les actions entreprises

Les changements que ces actions ont apportés se manifestent dans l'amélioration de la gestion des affaires des INS, de la production des statistiques, de l'appui à la coordination au sein des SSN ainsi que dans les efforts que la plupart des instituts nationaux de statistique déploient en produisant des programmes de travail et des rapports d'activité qui contribuent à la mobilisation des ressources financières..

Selon les données les plus récentes³, tous les Etats membres d'AFRISTAT :

- disposent d'au moins une SNDS ou d'un schéma directeur de la statistique (SDS) jouant le même rôle que les SNDS ;
- élaborent. des programmes annuels de travail découlant des SNDS/SDS ;
- élaborent des rapports d'activités annuels rendant compte de la mise en œuvre des programmes annuels de travail.

Il convient de signaler que, dans certains pays (Cameroun, Burkina Faso, Burundi, Mali, Sénégal, etc.), les programmes et les rapports annuels d'activité sont élaborés aussi bien pour l'INS que pour tout le Système statistique national. Par ailleurs, avec l'ère de la SNDS, ces documents sont régulièrement produits et avec une nette amélioration.

Dans le domaine du renforcement des capacités institutionnelles et de coordination des systèmes statistiques nationaux, une déclaration dite Déclaration de Bamako sur la coordination de l'assistance

³ Données d'une enquête légère effectuée dans le cadre de la rédaction de la présente communication

en Afrique francophone dans le domaine de la statistique a été adoptée en 2008 comme instrument de coordination et de mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du cadre stratégique régional de développement de la statistique en Afrique et des stratégies nationales de développement de la statistique.

IV. Difficultés dans l'application de la planification stratégique et la gestion axée sur les résultats et approches de solutions

4.1. Les difficultés

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la planification stratégique et de gestion axée sur les résultats varient selon les pays et les institutions. Elles sont résumées comme suit :

- non maîtrise des concepts de base (surtout par les agents nouvellement recruté), ce qui se répercute dans la mauvaise formulation des résultats attendus, les résultats obtenus, les activités, les indicateurs, les cibles ;
- difficulté d'évaluation des coûts des activités programmables ;
- difficulté pour élaborer un budget axé sur les résultats ;
- difficulté à obtenir les coûts des activités réalisées ;
- la programmation ne tient pas compte des axes stratégiques de la SNDS mais s'aligne aux différentes promesses des PTFs.
- l'élaboration du programme annuel d'activité se fait avant que l'enveloppe budgétaire destinée à couvrir les activités du PTA soit connue car cette enveloppe doit figurer dans la loi budgétaire ;
- difficulté d'opérer des choix d'activités compte tenu de l'enveloppe budgétaire mise à disposition par la tutelle financière ?
- le retard dans la communication des données par les services périphériques aux services centraux chargés de la programmation et du suivi évaluation, ce qui se répercute dans l'édition tardive des programmes et rapports d'activité ;
- manque d'outils d'évaluation empêchant de connaître avec précision le degré de réalisation des activités et surtout les raisons de leur non réalisation ;
- difficulté dans la consolidation au niveau des services centraux chargés de la programmation et du suivi évaluation des volumes importants de données envoyées par les services périphériques.

4.2. Les approches de solutions

Quelques pistes de solutions aux difficultés sus-énumérées sont :

- accentuer la formation à tous les niveaux des agents impliqués dans le processus d'élaboration des programmes et des rapports d'activité. Ces formations doivent se faire systématiquement sous forme de rappel au début de chaque cycle de programmation et de rapportage ;

- élaborer et mettre à la disposition des agents, des guides pratiques qui doivent décrire les processus d'élaboration de tous les documents à produire en matière de programmation et de suivi et évaluation ;
- recourir aux services d'un spécialiste en planification stratégique et gestion axée sur les résultats au besoin, par exemple en ce qui concerne les outils d'évaluation de la mise en œuvre des activités programmées;
- faire coïncider les cycles de programmation des SNDS à ceux des plans de développement national pour que les recherches de financement des activités se fasse ensemble :
- tenir compte des calendriers des conférences budgétaires dans l'élaboration des PAA ;
- inscrire les appuis des PTF dans les SNDS ;
- établir et respecter les calendriers pour la préparation des contributions des services périphériques ;
- un nouvel outil en perspective : application de suivi du programmes de travail (ASPRO).
- Etc.

Conclusion

Il ressort de ce qui précède que, huit ans après l'introduction formelle à AFRISTAT et dans ses Etats membres de la planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats comme méthode de programmation et de suivi et évaluation des activités statistiques, des efforts remarquables ont été déployés pour leur appropriation par les experts et les cadres. Cette approche a contribué à améliorer non seulement l'organisation et la gestion internes des institutions qui en ont fait l'usage mais aussi à améliorer la coordination au sein des SNN. Elle a servi aussi à élaborer des plans stratégiques et des programmes de travail ainsi que des rapports d'activité de qualité qui ont contribué à mobiliser des ressources nécessaires au développement des activités statistiques.

Il reste maintenant à surmonter les difficultés que l'on rencontre dans son application et à renforcer les capacités acquises en vue de la pérennisation de cette nouvelle méthode au sein d'AFRISTAT et de ses Etats membres.

La Direction générale d'AFRISTAT travaille activement sur la recherche des solutions à ces difficultés, notamment sur la conception d'une application informatique (ASPRO) qui facilitera le suivi de la mise en œuvre des plans stratégiques de travail. Cette application une fois expérimentée à AFRISTAT sera déployée dans les INS des Etats membres.