
UNION DES COMORES

Unité - Solidarité - Développement

MINISTERE DES FINANCES DU BUDGET ET DU
PLAN

COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN

DIRECTION NATIONALE DE LA STATISTIQUE

STRATEGIE NATIONALE
DE DEVELOPPEMENT DE
LA STATISTIQUE
(SNDS)



2008 - 2012



Le Gouvernement de l'Union des Comores a adopté une Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP). La version intérimaire (DSCRP), rédigée en juin 2003, a été révisée en octobre 2005 pour être présentée lors de la Conférence des donateurs en faveur de l'Union des Comores, tenue à Maurice en décembre 2005. Le processus de formulation de la SCRP a mis en exergue les problèmes de pertinence et de qualité des données statistiques. Par ailleurs, l'élaboration du rapport de suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2003 et 2005, a révélé la faiblesse du système d'information statistique, malgré les récentes opérations de collecte de données pour le suivi et l'analyse de la pauvreté. Face à ce constat, la SCRP intègre un renforcement du système de collecte et d'analyse des données, au sein d'un dispositif technique et institutionnel pour le suivi et l'évaluation des performances des politiques et des programmes de lutte contre la pauvreté.

Dans ce cadre, l'Union des Comores, à l'instar des pays africains, a élaboré une Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS). Le processus d'élaboration de la SNDS s'était inscrit dans un contexte particulier, marqué par le développement organisationnel de l'administration publique. Ce développement est requis par le nouvel ensemble comorien au sein duquel chaque île jouit d'une large autonomie et dispose d'une constitution propre.

Le processus a débuté formellement par la réalisation d'un atelier sur la Stratégie Nationale pour le Développement de la Statistique aux Comores, organisé par le Commissariat Général au Plan, en mai 2005. A l'issue de cet atelier, une Feuille de route de la SNDS, s'inscrivant dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, a été publiée. Les travaux techniques avaient démarré par la réalisation d'un diagnostic du système statistique national. Un plan de travail détaillé a ensuite été établi pour conduire l'ensemble des activités devant déboucher à la validation du projet de

la SNDS en février et approuvé par le Gouvernement en mars 2008.



1	<i>Diagnostic du Système Statistique National (SSN)</i>	
	<i>Page 4</i>	
2		
3	<i>Objectifs pour la période 2008 - 2012</i>	<i>Page 6</i>
4	<i>Principaux résultats attendus du SSN</i>	<i>Page 6</i>
5	<i>Stratégies Générales d'intervention</i>	
6	<i>Page 7</i>	
7	<i>Programmes prioritaires de la SNDS</i>	<i>Page 7</i>
8		

SOMMAIRE

La gouvernance d'un Système Statistique National revêt trois aspects fondamentaux de la statistique publique :

- *la loi statistique qui définit le champ d'application de la statistique publique et les responsabilités des différents services producteurs ;*
- *la nature statutaire et l'organisation des organes de production ;*
- *l'organisation de la coordination statistique entre les producteurs et les utilisateurs.*

Le Système Statistique National (SSN) des Comores est un système décentralisé mais non intégré, constitué par :

- *la Direction Nationale de la Statistique (DNS) ;*
- *les services statistiques créés au sein des ministères - Education, Santé, Agriculture/Elevage et Pêche - ;*
- *les départements ministériels potentiellement producteurs de statistiques - Finances publiques, Emploi, Transport/Tourisme, Justice - ;*
- *la Banque Centrale.*

Le SSN est caractérisé par l'absence d'une législation statistique¹ et de structure formelle de coordination générale des activités statistiques.

Les diagnostics réalisés indiquent que le SSN présente des atouts et des faiblesses, des opportunités et des risques.

Atouts

Les atouts du SSN sont essentiellement liés au nouveau contexte de la lutte contre la pauvreté et du financement du développement. Tous les acteurs du système d'information ont pris conscience de la nécessité pour le SSN, déjà faible et très vulnérable, de pouvoir répondre à des demandes de données et d'informations statistiques de qualité, disponibles en temps opportun et comparables sur l'ensemble des pays.

¹ Les normes de la loi statistique française de 1951 auraient servi de repère pour la gestion des activités du Système Statistique National

Quatre principaux atouts peuvent être mis en exergue :

- les réflexions en cours sur l'amélioration des outils de collecte, de traitement et de diffusion de l'information, comme c'est le cas pour le Système d'Information Sanitaire (SIS) et les statistiques de la Balance des paiements ;
- la mise en place, à partir de 2007/08, d'une formation diplômante appuyée par l'ENSEA d'Abidjan, au sein de l'Université des Comores. Cette dernière dispose déjà d'une structure de formation continue pour le personnel de l'Administration (Centre Universitaire de Formation Permanente - CUFOP) et pourrait offrir des formations courtes et professionnalisantes dans les domaines liés à la statistique ;
- la mise en place d'un observatoire de l'emploi, qui viendra en renfort du SSN et qui jouera un rôle de catalyseur pour la mobilisation des financements destinés à améliorer la production de données statistiques ;
- enfin, la taille du pays qui permettrait de rationaliser les coûts des dispositifs de collecte, de traitement et de diffusion des données statistiques.

● **Faiblesses** ●

Les faiblesses identifiées du SSN sont structurelles, institutionnelles et organisationnelles :

- insuffisances du cadre légal et réglementaire du système statistique ;
- ressources budgétaires et humaines insuffisantes, et cadre de travail non adapté à la production statistique ;
- intégrité des structures de production statistiques à reconsidérer ;
- rigueur méthodologique à consolider ;
- problèmes d'exactitude et fiabilité des données ;
- Faible utilisation et accessibilité des données.

● **Opportunités du SSN** ●

Les opportunités du SSN reposent principalement sur un contexte national et international, favorable au renforcement des capacités statistiques. Il s'agit :

- de la reconnaissance du rôle prépondérant de la Direction Nationale de la Statistique dans le dispositif de Suivi/Evaluation (S/E) de la SCRIP ;

- des facilités qu'offrent les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) pour construire des infrastructures de données statistiques et améliorer la gestion de l'information ;
- de la volonté d'un appui coordonné du Système des Nations Unies au renforcement des capacités statistiques ;
- de la disponibilité de la coopération française (Service de Coopération et d'Action Culturelle - SCAC) à soutenir, dans le cadre de la SNDS, l'investissement en ressources humaines à partir d'un plan de formation initiale ou continue ;
- de la perspective d'un soutien au renforcement des capacités statistiques, dans le cadre du volet d'Appui à la bonne gouvernance, du 10^{ème} Fonds Européen de Développement (FED), 2008-2013.

● Risques sur le SSN ●

Les risques sont par essence conjoncturels. A la lumière du diagnostic précédent, il faut distinguer trois types de menaces dont les impacts peuvent être déterminants sur le SSN :

- l'absence d'une coordination technique et opérationnelle effective de l'ensemble des dispositifs statistiques au niveau de l'Union et des Îles autonomes ;
- le manque de ressources humaines et financières, spécialement dédiées à la production statistique ;
- la faiblesse des capacités institutionnelles en matière de gestion du développement.

Objectif général

L'objectif fondamental poursuivi pour la période 2008-2012 est la construction d'un Système Statistique National décentralisé et intégré, dont les fondements théoriques restent conformes aux Principes Fondamentaux des statistiques officielles édictés par les Nations Unies et au projet de Charte africaine de la statistique.

L'objectif général de la Stratégie Nationale de Développement de la Statistique est d'édifier une fonction statistique dotée de moyens humains, matériels et financiers suffisants pour contribuer efficacement à la conception, au suivi et à l'évaluation des politiques, programmes et projets de développement économique et social, notamment la Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP), les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Objectifs spécifiques

- Développer les capacités institutionnelles du Système Statistique National.*
- Développer la production des indicateurs statistiques pour répondre aux besoins des utilisateurs.*
- Développer les capacités d'analyse des données statistiques ainsi que leur utilisation.*
- Promouvoir les conditions de stockage, d'archivage et de diffusion de l'information statistique.*

3

Principaux résultats attendus du SSN

La mise en œuvre de la SNDS rendra possibles les résultats suivants :

- Cadre légal et réglementaire : une Loi statistique adoptée, promulguée et mise en œuvre, ainsi que des mécanismes de coordination technique et opérationnelle de l'ensemble du Système Statistique National.*

- **Capacités humaines** : formation de cadres supérieurs et moyens, indispensables à moyen terme, pour l'ensemble du Système Statistique National, et formation continue du personnel en activité dans les domaines liés à la statistique.
- **Comptes économiques intégrés** : les données sur les comptes nationaux, les prix, la balance de paiements, la balance commerciale, la monnaie, les finances publiques, et le commerce extérieur et les statistiques conjoncturelles sont disponibles.
- **Suivi des conditions de vie des ménages et de la pauvreté** : les données sur l'état de la pauvreté, l'emploi et le marché du travail, la couverture et l'accessibilité à l'éducation, la santé, l'eau potable, l'hygiène/assainissement, et les autres services essentiels sont disponibles.
- **Gouvernance** : les données sur la gouvernance économique, politique et sociale, et la décentralisation sont disponibles.
- **Développement rural et pêche** : les données sur la production agricole, de l'élevage et de la pêche, sont disponibles.
- **Démographie** : les données d'état civil sont exploitées aux fins d'analyse démographique en complément de la préparation du quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) prévu en 2013.

4

Stratégies générales d'intervention

Pour une mise en œuvre et un suivi - évaluation efficaces de la SNDS 2008-2012, il convient d'adopter une démarche participative, comme lors de son élaboration, en y associant étroitement les principaux producteurs et utilisateurs des données statistiques. Le dispositif qui sera mis en place devra permettre :

- d'impliquer tous les acteurs concernés par la production et/ou l'utilisation des statistiques, à travers un Conseil National de la Statistique fonctionnel, comme cadre de concertation ;
- d'accorder la priorité à la consolidation des dispositifs statistiques de routine qui ont un meilleur rapport coût-efficacité et une meilleure régularité. Cet appui à la production des données administratives sera renforcé et complété par la réalisation d'enquêtes nationales ;
- d'assurer une meilleure adéquation entre la demande et l'offre statistiques ;
- de donner la priorité à la production d'indicateurs pertinents pour l'appréciation des résultats et impacts des programmes et projets de

développement économique et social, dans la perspective d'une approche de la gestion axée sur les résultats ;

- de mettre en place un système statistique centralisé et déconcentré dans le sens d'une coordination verticale et horizontale dans l'Union et les Îles Autonomes, en accordant une importance particulière à la DNS en tant qu'organe central de coordination ;
- de permettre une appropriation des mécanismes par les acteurs nationaux et d'assurer la durabilité des interventions dans la mise en œuvre de toutes les actions de la SNDS 2008-2012 ;
- de mettre en œuvre la SNDS dans le cadre de l'intégration sous-régionale, régionale et internationale, notamment dans le respect des normes admises en matière de qualité des données et indicateurs ;
- de généraliser l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TICs) pour faciliter les opérations de collecte, de traitement, de diffusion ainsi que la circulation et le partage d'information entre acteurs du SSN.

5 Programmes prioritaires de la SNDS

L'état des lieux du SSN a révélé de nombreuses insuffisances et fait naître des besoins énormes que ni les capacités financières de l'état et des Partenaires Techniques et Financiers, ni les capacités techniques du SSN ne permettent de couvrir intégralement pendant les cinq années de mise en œuvre de la SNDS. Il est donc nécessaire d'opérer un arbitrage sur les priorités à retenir, d'où le choix des programmes suivants pour la période 2008 - 2012 :

- établir un cadre juridique et institutionnel réglementant les activités statistiques et organisant la coordination statistique ;
- développer en quantité et en qualité les ressources humaines affectées au Système Statistique National ;
- renforcer la dotation et la gestion des ressources matérielles et financières ;
- améliorer la qualité globale et la régularité des statistiques produites ;
- favoriser l'accès aux données, encourager une diffusion des données selon des normes strictes et promouvoir la culture statistique.

6 Coût et financement de la SNDS

Le coût du programme statistique pour la période 2008-2012, est estimé sur la base des indications fournies par les départements sectoriels, des coûts paramétriques connus dans la mise en œuvre des projets et programmes statistiques et d'un certain nombre d'hypothèses. Il ne s'agit pas d'élaborer les budgets complets des services statistiques (objet régulier du travail gouvernemental), mais de donner des indications nouvelles qui pourraient être retenues pour élaborer les budgets annuels dédiés aux travaux statistiques. Les coûts unitaires sont souvent ceux appliqués par les partenaires au développement. Dans le cas de la SNDS, les coûts locaux qui sont proposés sont tous uniformes et évalués à un niveau raisonnable. Les coûts des études et enquêtes sont rapprochés avec ceux des opérations de collecte réalisées récemment dans les pays similaires.

Sur la base des hypothèses retenues, le coût total estimé de la mise en œuvre du projet de SNDS 2008-2012 s'élève à 4 903 millions de francs (KMF), soit environ 5,5 % des contributions financières annoncées lors de la Conférence des bailleurs de fonds en faveur de l'Union des Comores, tenue à Maurice en décembre 2005. Les coûts annuels de la SNDS 2008-2012 par objectifs opérationnel ou sectoriel sont présentés dans le Tableau synoptique d'ensemble en page 10.

En comparaison du coût des opérations statistiques réalisées aux Comores et dans d'autres pays comparables, celui de la SNDS apparaît raisonnable. Il s'agit d'un investissement financier nécessaire au renforcement d'un système statistique actuellement encore peu développé mais appelé à produire les données requises pour une gestion axée sur les résultats. En effet, une politique de développement axée sur les résultats entraîne un accroissement de la demande de statistiques de qualité auprès de services statistiques ayant des ressources humaines, techniques et financières aujourd'hui limitées ou inexistantes. Il est donc indispensable qu'un financement adéquat soit assuré afin de réorganiser, renforcer et construire des capacités statistiques durables. Ce coût intègre la décentralisation et l'intégration du Système Statistique National, générant ainsi des surcoûts par rapport à d'autres modes d'organisation.



Dans cette stratégie, l'accent est mis principalement sur l'amélioration de la qualité globale et la régularité des statistiques produites (68,5 %), et l'établissement d'un cadre juridique et institutionnel réglementant les activités statistiques et organisant la coordination statistique (17,7 %), y compris le renforcement des capacités de la DNS et des DSIA (Directions statistiques dans les îles autonomes- Grande Comore, Anjouan, Mohéli). La répartition des coûts de la SNDS 2008-2012 (voir Tableau p.10), montre l'importance accordée aux statistiques sociodémographiques (28,2 %), au suivi des conditions de vie des ménages et de la pauvreté (12,9 %), à l'établissement des comptes économiques intégrés (12,8 %), et aux statistiques de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (8,3 %).

La répartition des coûts du projet de SNDS 2008-2012 par rubrique des coûts met l'accent sur l'importance du renforcement des capacités en ressources humaines qualifiées (16,6 %), des études et enquêtes (13,6 %), de l'assistance technique internationale (13,3 %), et des équipements informatiques, bureautiques, logiciels et d'enquêtes (16,3 %). L'importance de l'assistance technique internationale se justifie par la nécessité de renforcer les ressources humaines dans les domaines statistiques prioritaires en attendant l'arrivée, à partir de 2010, des premiers contingents de statisticiens formés dans le cadre du présent plan d'actions. Ce recours à l'assistance technique permettra ainsi, aux départements concernés, d'exécuter normalement la mission statistique qui leur est confiée ; comme c'est le cas pour la DNS, avec un conseiller statisticien-économiste pendant 3 ans. Cette expertise internationale permanente est complétée par des consultations de courte durée pour des travaux techniques et méthodologiques. Un effort doit être fourni pour le recrutement de nouvelles ressources humaines (8,2 %), en plus du redéploiement du personnel en poste dans l'administration, afin de permettre aux organes de production d'exécuter les missions dévolues.

Tableau : répartition des coûts de la SNDS 2008-2012 par domaine statistique et par axe stratégique (en milliers de francs).

<i>Domaine</i>	<i>Coûts</i>	<i>%</i>
<i>Total Axe 1 : Cadre juridique et institutionnel</i>	<i>869 626</i>	<i>17,7</i>
<i>Gouvernance générale</i>	<i>2 467</i>	<i>0,1</i>
<i>Coordination</i>	<i>20 172</i>	<i>0,4</i>
<i>Réformes DNS et Capacités DSIA</i>	<i>846 987</i>	<i>17,3</i>
<i>Total Axe 2 : Formation des ressources humaines</i>	<i>457 676</i>	<i>9,3</i>
<i>Formation initiale</i>	<i>213 046</i>	<i>4,3</i>
<i>Formation continue</i>	<i>244 630</i>	<i>5,0</i>
<i>Total Axe 3 : Production statistique</i>	<i>3 358 747</i>	<i>68,5</i>

<i>Méthodologie</i>	97 119	2,0
<i>Suivi des conditions de vie des ménages et de la pauvreté</i>	632 846	12,9
<i>Comptes nationaux</i>	209 106	4,3
<i>Statistiques des prix</i>	35 999	0,7
<i>Finances publiques</i>	282 496	5,8
<i>Balance des paiements</i>	101 706	2,1
<i>Agriculture, Elevage et Pêche</i>	408 133	8,3
<i>Population active</i>	346 973	7,1
<i>Education</i>	352 542	7,2
<i>Santé</i>	345 563	7,0
<i>Etat civil</i>	336 986	6,9
<i>Préparation RGPH</i>	209 277	4,3
<i>Total Axe 4 : Accès et diffusion</i>	217 051	4,4
<i>Accès et Utilisation</i>	182 288	3,7
<i>Diffusion et Normes</i>	34 763	0,7
TOTAL SNDS 2008-2012	4 903 100	100,0

7 *Mise en œuvre, suivi et évaluation de la SNDS*

En l'absence d'un mécanisme de coordination, la mise en œuvre de la SNDS 2008-2012 dans sa phase initiale et, devra être assurée par les structures existantes sous la responsabilité du Ministère chargé de la Statistique. Dans le cadre du processus envisagé de réforme du cadre réglementaire et législatif, cette mise en œuvre serait assurée par le Conseil National de Statistique qui, une fois créé, devra superviser, orienter et coordonner le Système Statistique National, et proposer les orientations, les priorités et les instruments de coordination de l'activité statistique publique.

Les différents acteurs responsables de la mise en œuvre de la SNDS 2008-2012 seront :

- *le Conseil National de la Statistique ;*
- *le Ministère de tutelle de la Statistique ;*
- *la DNS et les organes de production statistique sectorielle qui assureront la maîtrise d'œuvre ; ils seront donc chargés de la mise en œuvre du volet de la SNDS pour lequel ils sont compétents. Les maîtres d'ouvrage ont la latitude de déléguer la maîtrise d'œuvre à des prestataires professionnels pour des interventions ciblées.*

Sur le plan opérationnel, un Comité de pilotage élargi aux Partenaires Techniques et Financiers sera mis en place, pour s'assurer du bon déroulement des activités programmées dans la SNDS et proposer éventuellement des recommandations d'amélioration ou des pistes de financement pour certaines activités.

Le succès de la mise en œuvre de la SNDS nécessite un suivi régulier et une évaluation périodique de ses plans d'actions globales et sectorielles afin de déceler à temps les contraintes et les insuffisances éventuelles et d'y apporter les ajustements nécessaires. Le Conseil National de la Statistique serait le premier niveau du dispositif de suivi et évaluation. Il examinera, lors de ses réunions périodiques, l'état d'avancement de la mise en œuvre de la SNDS et donnera les orientations nécessaires pour la poursuite de celle-ci. Le suivi opérationnel sera effectué au sein du cadre permanent de concertation regroupant la DNS et les organes de production statistique érigés en Comité de Pilotage, élargi aux Partenaires Techniques et Financiers.

Les activités de suivi et d'évaluation devront générer les produits suivants :

- *les rapports sectoriels annuels de suivi ;*
- *le rapport de synthèse annuel ;*
- *le relevé des conclusions et recommandations du Conseil National de la Statistique ;*
- *le rapport d'évaluation à mi-parcours en 2010 ;*
- *le rapport d'évaluation final au premier trimestre 2013.*



Les indicateurs de réalisation du programme statistique et du plan d'actions globales et sectorielles, doivent permettre d'apprécier quantitativement et qualitativement le niveau de réalisation des opérations du programme, sur une base annuelle. Ces réalisations doivent prendre en compte aussi bien le niveau de réalisation technique et financière atteint, le respect du planning, que le niveau de mobilisation des ressources financières. A mi-parcours et au terme de la mise en œuvre de la SNDS 2008-2012, ce  sont les indicateurs de renforcement des capacités statistiques, développés par le consortium PARIS21, qui seront utilisés.

Risques liés à la mise en œuvre de la SNDS

Les principaux risques afférents à la mise en œuvre de la SNDS 2008-2012 sont directement liés à ceux du Système Statistique National, à savoir :

- la lenteur dans la mise en œuvre du nouveau cadre légal et réglementaire du Système Statistique National ;
- le maintien du statu quo dans les missions, l'organisation et la gestion de la Direction Nationale de la Statistique, qui ne sont pas adaptés aux nouveaux enjeux de la statistique publique ;
- l'absence de ressources humaines suffisantes et spécialement dédiées à la production statistique, et la non disponibilité des moyens financiers au moment opportun ;
- la faiblesse des capacités institutionnelles en matière de gestion du développement.

QUELQUES INDICATEURS CLES

<i>INDICATEURS</i>	<i>SOURCE ET PERIODE</i>	<i>VALEUR</i>	<i>UNITES</i>
<i>Population (estimée)</i>	<i>Direction nationale de la Statistique ou DNS (2007)</i>	<i>635,7</i>	<i>Milliers d'individus</i>
<i>Taux net de scolarisation dans le primaire (6-11 ans)</i>	<i>DNS (RGPH 2003)</i>	<i>60,6</i>	<i>Pour cent %</i>
<i>Espérance de vie à la naissance</i>	<i>DNS (RGPH 2003)</i>	<i>65,5</i>	<i>Ans</i>
<i>Taux de mortalité infantile</i>	<i>DNS (RGPH 2003)</i>	<i>83,2</i>	<i>Pour mille</i>
<i>Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans</i>	<i>DNS RGPH 2003</i>		
<i>Taux de mortalité maternelle</i>	<i>DNS (RGPH 2003)</i>	<i>380</i>	<i>Pour 10000 naissances vivantes</i>
<i>Taux de prévalence du VIH sida</i>	<i>Ministère de la santé (PLNS 2007)</i>	<i>0,025</i>	<i>Pour cent</i>
<i>Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé</i>	<i>DNS (MICS 2000)</i>	<i>61,8</i>	<i>Pour cent</i>
<i>Taux de pauvreté</i>	<i>DNS (EIM 2004)</i>	<i>44,8</i>	<i>% de la population</i>
<i>Proportion de la population ayant accès à une source d'eau potable</i>	<i>DNS (MICS 2000)</i>	<i>91,8</i>	<i>Pour cent</i>
<i>PIB courant en 2005</i>	<i>INS comptes nationaux 2003, 2004, 2005</i>	<i>143 221</i>	<i>Millions de FC</i>
<i>Taux de croissance réel du PIB en 2005</i>	<i>INS comptes nationaux 2003, 2004, 2005</i>	<i>1,8</i>	<i>%</i>

