

La réforme juridique de l'activité statistique en Tunisie

M. Zgoulli*

La révision de la loi statistique en Tunisie vise à pallier les insuffisances du système statistique national (SSN) dans un nouveau contexte socio-politique afin d'améliorer l'efficacité, la qualité et le respect des principes fondamentaux de la statistique publique. Le renforcement du dispositif législatif dans le domaine de la statistique publique concerne particulièrement, d'une part, la garantie de l'indépendance professionnelle et, d'autre part, l'amélioration de la répartition des responsabilités de coordination et de gestion du SSN entre le Conseil national de la statistique (CNS) et l'Institut national de la statistique (INS). L'article décrit ensuite la démarche d'élaboration du nouveau projet de loi en détaillant les principales nouveautés. Enfin il dresse les perspectives liées à la mise en œuvre de la nouvelle loi et la réorganisation de l'INS et du CNS qu'elle implique.

Introduction

L'expérience tunisienne en matière de réforme de son système statistique national (SSN) a démarré en 1999 par la promulgation de la loi n° 99-32 du 13 avril 1999 relative au SSN et par la publication d'un certain nombre de décrets d'application.

Une nouvelle réforme du SSN est devenue indispensable afin de pallier des insuffisances et difficultés constatées pour répondre aux attentes des utilisateurs et fournir à la société tunisienne les informations nécessaires à son développement dans un nouveau contexte démocratique. Pour bien mener cette réforme, une évaluation globale a été menée en 2014 dans le cadre de la coopération avec Eurostat. Cette évaluation a conclu que le système statistique tunisien, disposait de bases solides mais qu'une profonde réforme était nécessaire pour qu'il atteigne les trois objectifs essentiels d'efficacité, de qualité et de respect des principes fondamentaux. Cette réforme nécessite essentiellement une révision de la loi statistique via le renforcement des dispositions législatives garantissant le respect des principes fondamentaux des statistiques officielles, en particulier l'indépendance professionnelle des statisticiens.

Cette réforme, importante pour l'accompagnement du processus de transition et le renforcement des aspects de gouvernance démocratique en Tunisie, a été intégrée dans le programme d'appui à la relance financé par

l'Union européenne. Un projet de jumelage a été lancé fin 2015 avec pour objectifs la mise en place d'un cadre législatif et institutionnel propice à une meilleure gouvernance en matière de statistique publique (encadré 1) et la consolidation du rôle de l'Institut national de la statistique (INS) comme acteur principal du SSN.

Le projet de nouvelle loi est actuellement articulé autour de six sections qui couvrent l'ensemble des questions juridiques portant sur l'organisation et la gestion de l'activité statistique à savoir, (1) l'objectif et la portée de la loi, (2) le SSN, (3) la production statistique, (4) l'accès aux données, (5) les infractions et pénalités, (6) les dispositions transitoires et l'entrée en vigueur. Les travaux autour de la nouvelle loi statistique ont débuté en 2016 et le texte est actuellement au niveau de la Présidence du gouvernement où il a été approuvé par le Conseil des ministres. Il sera soumis prochainement à l'assemblée des représentants du peuple tunisien.

Ainsi, afin de présenter la réforme juridique de l'activité statistique en Tunisie, cet article s'interroge sur les raisons qui ont poussé à la révision de la loi statistique (partie 1), sur les enjeux d'une telle révision (partie 2) et sur la démarche d'élaboration du nouveau projet de loi (partie 3). Il souligne en outre les principales nouveautés de la loi statistique et discute des perspectives.

Encadré 1 : la gouvernance statistique

Il existe plusieurs définitions du mot « gouvernance ». Communément on en donne la définition suivante : « *La gouvernance est, de façon générale, un concept représentant la manière dont un domaine d'activités est gouverné. La gouvernance renvoie à un système d'entités décisionnelles qui dirige un certain domaine d'activités, autrement dit à un « système de gouvernance », impliquant notamment une structure de gouvernance et un dynamisme de système (processus de gouvernance, activités de gestion, etc.)* ».

Dans le domaine de la statistique publique, on peut définir le concept de « gouvernance statistique » comme la manière dont le système statistique public d'un pays est organisé et géré pour remplir sa mission, à savoir « *fournir aux administrations publiques, aux institutions régionales et internationales, aux entreprises et organisations non gouvernementales, aux médias, aux chercheurs et au public des informations statistiques à jour se rapportant à l'ensemble des domaines de la vie du pays notamment économique, social, démographique, culturel et environnemental* ».

La gouvernance statistique englobe donc un ensemble d'institutions, de structures, de valeurs, de règles et de mécanismes qui tous concourent au bon fonctionnement de la statistique publique. Elle concerne notamment les éléments suivants :

- Le cadre juridique : la loi statistique et ses textes d'application (décrets, arrêtés, décisions, règlements, etc.) ;
- L'organisation du système statistique qui dépend en grande partie de son caractère centralisé ou décentralisé avec différentes variantes possibles ;
- Les organes de régulation du système ;
- La coordination et la concertation entre les acteurs du système : producteurs et utilisateurs de statistiques officielles ;
- La programmation des activités statistiques ;
- La gestion des ressources humaines ;
- Le financement de la statistique publique.

structure statistique centrale, est chargé de la coordination technique des activités statistiques. Enfin, parmi les missions du système national de la statistique, la loi tunisienne inclut celle d'assurer la formation initiale et continue du personnel exerçant dans le domaine de la statistique, principalement assurée par l'École nationale de la statistique.

Cependant la loi de 1999 a montré ses limites sur deux aspects importants. D'une part, elle ne garantit pas totalement le respect des principes fondamentaux de la statistique publique, notamment en ce qui concerne l'indépendance professionnelle. D'autre part, en répartissant la responsabilité de la coordination et de la gestion du SSN entre le CNS et l'INS sans établir une hiérarchie claire entre eux, elle crée des conditions de dysfonctionnement qui restreignent l'efficacité du SSN et la qualité de ses productions. Ainsi l'INS n'est pas en mesure d'assurer pleinement son rôle de coordination technique en prenant les initiatives nécessaires vis-à-vis des SSP. Le CNS peine également à coordonner toutes les productions statistiques des structures statistiques publiques trop nombreuses par ailleurs. Ces difficultés ont été amplifiées du fait du bouleversement politique de 2011 au cours duquel le système statistique a fait l'objet de critiques virulentes de la part des médias et de certains utilisateurs. Ces dysfonctionnements rendent nécessaire un important effort d'ajustement et de révision des textes pour une réforme en profondeur touchant plusieurs aspects, notamment législatifs, de processus de production et de ressources humaines.

Au tournant d'une nouvelle étape de l'histoire de la Tunisie, l'appareil statistique tunisien est confronté à une demande forte et accrue d'information statistique émanant de plusieurs opérateurs et acteurs publics, des médias et du grand public. Cela montre la prise de conscience du rôle important joué par les données chiffrées dans le débat public. Parallèlement à cette évolution, les doutes sur la pertinence et la crédibilité des statistiques publiques sont de plus en plus manifestes, comme le montrent les interrogations autour des chiffres de la pauvreté, du chômage et de l'inflation.

Pourquoi faut-il réviser la loi statistique ?

La loi de 1999¹ rassemblait pour la première fois dans le même texte des dispositions relatives à plusieurs aspects de l'activité statistique : la structure du SSN, sa mission et le rôle de chacune de ses composantes, ainsi que les principes fondamentaux qui régissent l'activité statistique dans le pays.

La loi est exhaustive en matière de missions du SSN. Certaines sont communes à toutes les structures statistiques publiques (SSP), à savoir la collecte des données, leur stockage, leur traitement, leur analyse et leur diffusion. D'autres ne concernent que le Conseil national de la statistique (CNS) et l'Institut national de la statistique (INS). Le premier est notamment chargé de la coordination institutionnelle et fonctionnelle, de la programmation de l'activité statistique et de la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de l'information statistique. Le second, en tant que

Encadré 2 : les expériences maghrébines en matière de révision de loi statistique

Au cours des dernières années, l'environnement de la statistique officielle a connu des changements importants caractérisés par de nouvelles méthodes de production des données, l'utilisation de technologies avancées dans les travaux statistiques, des sources de données de plus en plus variées et une demande des utilisateurs plus pressante et plus exigeante. Ces changements doivent être reflétés dans les législations statistiques de tous les pays.

Depuis l'adoption des principes fondamentaux de la statistique officielle en 1994 et de la Charte africaine de la statistique en 2009, les pays du Maghreb ont entrepris la réflexion pour la révision de leurs législations statistiques

¹ Loi n°99-32 du 13 avril 1999 relative au système national de la statistique.

pour se conformer aux dispositions de ces deux textes. L'expérience des deux autres pays du Maghreb (Algérie et Maroc) est résumée ci-après.

La loi statistique algérienne a été promulguée en janvier 1994. Elle était avant-gardiste par rapport aux principes fondamentaux de la statistique des Nations unies (avril 1994). Elle couvre bien l'ensemble du SSN, avec un CNS et des représentants de la société civile. Pour le Maroc, la loi statistique en vigueur est plus ancienne : elle date de 1968 et s'aligne avec les principes fondamentaux de la statistique officielle au niveau du principe 1 (indépendance professionnelle), du principe 2 (mandat pour la collecte des données) et du principe 5 portant sur la confidentialité et le secret statistique.

Les cadres juridiques régissant les systèmes statistiques algérien et marocain ne répondent plus aux évolutions qu'ont connues les structures produisant l'information statistique, ni aux nouveaux besoins informationnels, ni aux défis que devrait relever le système statistique national que ce soit sur le plan méthodologique, organisationnel, thématique ou technologique.

Des réflexions sont en cours en Algérie mais le processus de révision est beaucoup plus avancé au Maroc où il a été entamé depuis les années 2000 et a connu plusieurs mises à jour dont la dernière est soumise à examen par un comité interministériel.

Le nouveau projet de loi marocain a pour objet de définir les principes fondamentaux régissant les statistiques officielles, de fixer le cadre juridique applicable à leur collecte, traitement, diffusion et archivage et à définir la mission dévolue au système statistique national et sa composition. Pour améliorer la gouvernance du SSN, le projet de loi institue la création du CNS qui a pour mission de coordonner les programmes et activités statistiques et d'en évaluer la qualité et le respect des principes et normes en vigueur au niveau national et international. Le maintien de l'octroi de visa/label pour toute opération statistique menée par le SSN permettrait à l'autorité statistique (HCP) de jouer son rôle de garant du respect de la qualité et des normes internationales.

Quels sont les enjeux de cette révision ?

L'évolution du système statistique tunisien ne peut se faire que par l'alignement de la gouvernance statistique sur les standards internationaux.

Une véritable indépendance professionnelle de la statistique publique

La statistique publique est une activité confiée à la sphère administrative ce qui fait naître un certain scepticisme sur la crédibilité des statistiques, notamment sur le risque de manipulation par les autorités politiques. La gouvernance des services statistiques est de ce fait essentielle pour éviter les interférences, d'où l'importance de l'indépendance scientifique et de l'autonomie professionnelle de l'activité statistique pour garantir l'impartialité du système, l'objectivité des statistiques publiées et obtenir la confiance du public dans la fiabilité de ces statistiques (encadré 3).

Encadré 3 : le concept d'indépendance dans la statistique publique

Dans la littérature sur la statistique officielle, on trouve deux concepts étroitement liés mais qu'il convient de distinguer : « l'indépendance scientifique » et « l'indépendance professionnelle ».

Le principe 2 de la Résolution de la Commission de statistique des Nations unies d'avril 1994 sur les « Principes fondamentaux de la statistique publique » (PFSO) peut être considéré comme une définition de l'indépendance scientifique. Il est libellé comme suit : « Pour que se maintienne la confiance dans l'information statistique officielle, les organismes responsables de la collecte doivent déterminer, en fonction de considérations purement professionnelles, notamment de principes scientifiques et de règles déontologiques, les méthodes et les procédures de collecte, de traitement, de stockage et de présentation des données statistiques ».

La Charte africaine sur la statistique adoptée en 2009 reprend la définition très voisine suivante, en son article 3, sous la rubrique « Indépendance professionnelle » :

« Indépendance scientifique » : *les autorités statistiques doivent pouvoir exercer leurs activités selon le principe de l'indépendance scientifique, en particulier vis-à-vis du pouvoir politique et de tout groupe d'intérêt ; cela signifie que les méthodes, concepts et nomenclatures utilisés pour l'exécution d'une opération statistique ne doivent être choisis que par les autorités statistiques sans aucune influence de quelque forme que ce soit et dans le respect des règles d'éthique et de bonne conduite ».*

Pour la Charte africaine de la statistique, l'indépendance scientifique est un aspect de l'indépendance professionnelle qui englobe les trois autres aspects suivants : « l'impartialité », « la responsabilité » et « la transparence ».

L'impartialité signifie que « les autorités statistiques doivent produire, analyser, diffuser et commenter les statistiques publiques dans le respect de l'indépendance scientifique et de manière objective, professionnelle et transparente, plaçant tous les utilisateurs sur un pied d'égalité » (Cf. le Principe 6 du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne qui met ensemble l'impartialité et l'objectivité). Ces exigences se retrouvent pour l'essentiel dans le principe 1 des PFSO.

La transparence signifie que « les autorités statistiques doivent fournir, en fonction de normes scientifiques, des informations sur les sources, les méthodes et les procédures qu'elles utilisent pour faciliter une interprétation correcte des données. De plus, les textes législatifs et réglementaires et toutes dispositions régissant le fonctionnement des systèmes statistiques doivent être portés à la connaissance du public » En fait, il s'agit d'une combinaison des principes 3 et 7 des PFSO.

La responsabilité signifie que « les autorités statistiques doivent recourir à des méthodes de collecte, de traitement, d'analyse et de présentation des données statistiques claires et pertinentes. De plus, les autorités statistiques ont le droit de faire des observations sur les interprétations erronées et les usages abusifs de l'information statistique qu'elles diffusent ». Cette définition donnée par la Charte africaine sur la statistique reprend des éléments des principes 1 et 4 des PFSO.

Le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne a identifié des indicateurs pour juger du respect de l'indépendance professionnelle (Principe 1 du Code) et des 15 autres Principes du Code.

Une consolidation de l'INS

Un plan de modernisation de l'INS constitue l'axe fondamental autour duquel se fera l'évolution du système global. Il est important de s'engager dans une démarche de certification en se focalisant davantage sur la qualité du processus de production et en s'appuyant sur les possibilités offertes par les nouvelles technologies.

La réforme implique aussi une consolidation des outils de la coordination statistique en mettant en place une politique proactive vis-à-vis des SSP visant à harmoniser les nomenclatures, définitions, concepts et méthodologies utilisées et formaliser les canaux susceptibles de garantir une meilleure fluidité dans la circulation de l'information et des fichiers entre les différentes sources.

Une revalorisation de l'INS

La composante « ressources humaines » figure parmi les principales faiblesses du système. Elle mérite une attention particulière et une revalorisation pour accompagner la réforme par un renforcement des ressources humaines et une utilisation plus judicieuse des compétences et de leur maillage.

La consolidation du rôle de l'INS en tant que responsable de la coordination technique et garant de la qualité de la production statistique ne sera renforcée que par la création d'un centre de formation pour l'ensemble des ressources humaines du système statistique. Ce centre pourra assurer des formations sur mesure, des formations continues sur la pratique statistique et s'ouvrir à d'autres catégories d'utilisateurs, comme celle des médias, afin de promouvoir la culture statistique. Cette structure pourra également évoluer vers un centre de recherche en statistique moyennant des partenariats avec le milieu universitaire.

La démarche d'élaboration du nouveau projet de loi

Afin d'initier le processus de révision de la loi, une Commission de la réforme créée début 2016 au sein du CNS a regroupé des représentants du CNS, de l'INS, des principales SSP et différentes catégories d'utilisateurs. Sa mission a consisté à livrer des propositions concernant la réforme et les améliorations à apporter à la loi statistique afin de pouvoir honorer les engagements pris par la Tunisie dans le cadre du Programme d'appui à la relance (PAR IV) financé par l'Union européenne.

Cette réforme vient appuyer le processus de transition démocratique de la Tunisie inscrit dans le programme PAR IV dont l'objectif est le renforcement institutionnel de la Tunisie à travers celui du système statistique et de la gouvernance démocratique. À cet effet, un appui a été sollicité via le mécanisme de

jumelage proposé par l'UE dans le cadre du Programme d'appui à l'accord d'association et à la transition (P3AT), avec pour objectif le développement des capacités de l'administration tunisienne, tant au niveau central que régional. Cet appui a permis à l'INS de conduire un jumelage intitulé « Modernisation de l'appareil statistique tunisien » en partenariat avec l'Institut national de la statistique et des études économiques français (Insee) et l'Institut de la statistique italien (Istat), et avec l'appui de Statistiques Lituanie.

Ce jumelage visait à instaurer un système d'information statistique publique cohérent, performant et permanent à travers deux objectifs spécifiques :

- Proposer un cadre législatif et institutionnel propice à une meilleure gouvernance en matière de statistique publique qui jouerait pleinement et efficacement son rôle ;
- Consolider le rôle de l'INS comme acteur principal du SSN.

Le volet du jumelage dédié au cadre législatif et institutionnel du système statistique tunisien a permis à la commission de la réforme de bénéficier de l'expertise de l'Insee et de l'Istat en termes de gouvernance statistique des systèmes français et italien et des recommandations européennes sur le sujet afin d'en tirer les enseignements qui pourraient être utiles pour ce type de réformes.

État des lieux

Une première mission d'identification a permis aux experts du jumelage de prendre connaissance de l'organisation institutionnelle du système statistique tunisien et de discuter avec les membres de la commission, et particulièrement l'INS, des objectifs principaux de la révision qui ont été formulés par les parties prenantes tunisiennes se basant sur les recommandations formulées par l'évaluation d'Eurostat. Les experts du jumelage ont soutenu sans réserve ces objectifs généraux qui ont été identifiés comme des pistes d'amélioration de la loi statistique Tunisienne, à savoir :

- Garantir l'indépendance professionnelle des statistiques publiques ;
- Garantir une production de statistiques dont la qualité puisse faire consensus dans la société tunisienne ;
- Définir de façon plus adaptée le périmètre du SSN et ses composantes ;
- Redéfinir les attributions en matière de coordination ;
- Donner un cadre légal à l'accès aux données individuelles à des fins de recherche ;
- Améliorer le mode d'élaboration du programme statistique ;

- Renforcer le droit d'accès des statisticiens aux données administratives.

Une visite d'étude d'une délégation de la commission a ensuite été organisée en Italie à l'Istat puis en France à l'Insee afin de s'inspirer de l'expérience européenne et du rôle tenu par Eurostat, notamment en matière de codes de bonnes pratiques.

Les leçons tirées de cette visite se rapportent principalement aux aspects suivants :

- Le rôle primordial du cadre législatif pour le développement des systèmes statistiques qui doit obligatoirement garantir le respect total des principes fondamentaux de la statistique et le renforcement du principe de l'indépendance du système statistique dans la loi afin de garantir sa crédibilité et conserver la confiance des utilisateurs et des déclarants ;
- La définition fondamentale des statistiques officielles basées sur les principes fondamentaux de la statistique officielle de l'Organisation des Nations unies et les critères permettant de désigner les producteurs de statistiques officielles ;
- Le rôle primordial de l'INS dans la coordination entre les producteurs de statistiques officielles et la distinction avec les fournisseurs de données ;
- Le conseil de la statistique comme représentant essentiellement les utilisateurs et les communautés d'utilisateurs, et non les producteurs ;
- L'importance du programme statistique qui doit être établi par l'INS à l'aide des contributions des autres producteurs de statistiques officielles ;
- La nécessité d'une réorganisation de l'INS afin de garantir une meilleure gouvernance.

Mise en œuvre

À la lumière des enseignements tirés lors de ces visites et des présentations des parties prenantes des systèmes statistiques français et italiens et des logiques de l'organisation de la gouvernance de ces systèmes selon les directives d'Eurostat et le code de bonnes pratiques européen, la Commission de la réforme a engagé une réflexion autour d'une loi générique de la statistique officielle. Le projet a été élaboré conjointement avec l'Association européenne de libre-échange et Eurostat dans le cadre d'un projet plus vaste de la CEE relatif au renforcement des capacités statistiques, financé par le Compte de l'ONU pour le développement. L'objet de la loi générique est de fournir une solide référence pour mettre en place les bases juridiques nécessaires au fonctionnement du système statistique et à la production de statistiques officielles de qualité. Les principaux éléments pris en considération dans la loi générique sont les suivants :

- Définition des statistiques officielles, à distinguer des informations administratives ;

- Définition et description des producteurs de statistiques officielles ;
- Principe de l'indépendance professionnelle des organisations et entités produisant des statistiques officielles ;
- Rôle de l'organisme national de statistique en tant que producteur principal de statistiques officielles et coordonnateur du système de statistiques officielles dans le pays ;
- Programmation opérationnelle et stratégique, axée sur les besoins actuels et futurs des utilisateurs ;
- Mandat à prévoir pour la collecte de données et l'accès aux données administratives et autres sources de données ;
- Principes et procédures de traitement de données statistiques confidentielles ;
- Gestion de la qualité, eu égard au point de vue des utilisateurs ;
- Principes relatifs à la diffusion des statistiques officielles auprès de tous les groupes d'utilisateurs concernés.

À ce stade de la réflexion, deux options se présentent à la commission :

- Suivre la logique de la loi générique et extraire ce qui relève du niveau de la loi, du niveau des autres textes légaux (décrets, arrêtés) et du niveau de la charte en proposant des adaptations ;
- Procéder en proposant des amendements aux textes tunisiens existants (loi statistique de 1999, décrets et arrêtés, charte tunisienne) en conformité avec les principes fondamentaux de la statistique.

Chacune des approches présente des avantages et des inconvénients : le premier choix qui consiste à procéder à partir du texte de la loi générique a l'avantage de proposer des textes qui sont plus cohérents et plus homogènes en harmonie avec les recommandations des Nations unies. Le deuxième choix qui consiste à modifier des textes existants montre qu'il existe une situation de départ déjà fort appréciable, et que les amendements qui seraient proposés sont davantage des évolutions plutôt qu'une rupture radicale.

Encadré 4 : la Charte africaine de la statistique

La Charte africaine de la statistique, ci-après dénommée la Charte, a été adoptée par la douzième session de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine tenue à Addis Abéba (Éthiopie) le 4 février 2009. L'Afrique est ainsi le premier et le seul continent qui dispose d'un instrument juridique international contraignant ayant pour objectif de fixer les règles qui doivent régir la statistique publique dans tous ses États membres.

La Charte vise dix objectifs :

1. Servir de cadre d'orientation pour le développement de la statistique africaine, notamment la production, la gestion et la diffusion des données et de l'information statistique aux niveaux national régional et continental ;
2. Servir d'instrument et d'outil de plaidoyer pour le développement de la statistique sur le continent ;
3. Contribuer à l'amélioration de la qualité et à la comparabilité des données statistiques nécessaires pour le suivi du processus d'intégration économique et sociale de l'Afrique ;
4. Promouvoir le respect des principes fondamentaux de la production, du stockage, de la gestion, de l'analyse, de la diffusion et de l'utilisation de l'information statistique sur le continent africain ;
5. Contribuer au renforcement de la coordination des activités statistiques et des institutions statistiques en Afrique y compris la coordination des interventions des partenaires aux niveaux national, régional et continental ;
6. Renforcer les capacités institutionnelles des structures statistiques aux niveaux national, régional et continental en assurant leur autonomie de fonctionnement et en veillant particulièrement à ce qu'elles disposent des ressources humaines, matérielles et financières adéquates ;
7. Servir de référence pour l'exercice du métier de statisticien africain, de code d'éthique professionnelle et de bonnes pratiques ;
8. Promouvoir une culture faisant de l'observation des faits la base de la formulation, du suivi et de l'évaluation des politiques ;
9. Contribuer à l'amélioration et au fonctionnement effectif du système statistique africain ainsi qu'au partage d'expériences ;
10. Éviter les duplications dans la mise en œuvre des programmes statistiques.

S'inspirant des Principes fondamentaux de la statistique officielle des Nations unies adoptés en 1994, la Charte a retenu six principes ainsi libellés : l'indépendance professionnelle (Principe 1) ; la qualité (Principe 2) ; le mandat pour la collecte des données et des ressources (Principe 3) ; la diffusion (Principe 4) ; la protection des données individuelles, des sources d'information et des répondants (Principe 5) ; la coordination et la coopération (Principe 6).

La Charte est entrée en vigueur le 8 février 2015. Plusieurs lois statistiques récentes de pays africains ont pris la Charte comme référence pour leur élaboration.

Les experts ont soutenu le choix de la Commission d'adopter une forme de gouvernance sur un modèle internationalement partagé, permettant de renforcer la qualité des statistiques produites :

- Instaurer un conseil principalement tourné vers l'ensemble des utilisateurs (ministères, autres administrations, associations d'entreprises, de salariés, chercheurs, médias) fera progresser la pertinence des statistiques produites ;

- Transférer à l'INS le soin de proposer un programme statistique cohérent et compatible avec les ressources disponibles, en fonction des conditions de production qui sont requises pour des raisons techniques s'impose car l'INS est le seul à disposer des compétences et de la masse critique requises ;

- Confronter le programme statistique ainsi proposé par l'administration statistique aux usagers de cette administration (qu'ils soient internes ou externes à l'administration publique) est un principe de bonne gouvernance très largement reconnu.

Sur la base du manuel d'organisation statistique des Nations unies de 2005 décrivant les principes et mesures recommandées pour le fonctionnement et l'organisation d'un système statistique officiel, une première version de projet de loi a été élaborée par la Commission. Discuté, amendé et validé au sein du CNS, le texte a été soumis au ministère de tutelle, le ministère du développement et de la coopération internationale. Ce dernier a créé un groupe de travail formé de représentants juridiques du ministère avec l'INS et le CNS pour étudier les aspects juridiques du projet de loi et l'ajuster selon les particularités du pays, son histoire et ses traditions statistiques. Ces ajustements ont concerné principalement la structuration du modèle de gouvernance, les missions et prérogatives des composantes du système statistique et les mécanismes de coordination.

Après la finalisation du projet de loi, un séminaire a été organisé afin d'avoir une concertation plus large regroupant des représentants de l'administration publique, du secteur privé, des universitaires, de la société civile et des médias. Différentes présentations ont été partagées concernant la démarche entreprise pour l'élaboration du nouveau projet de loi en se basant sur une étude comparée des différents systèmes statistiques reconnus à l'échelle mondiale et du choix de la loi générique comme base de travail.

Les principales nouveautés de la loi statistique

Objectif et portée de la loi

La loi établit le cadre juridique applicable à l'élaboration, à la production et à la diffusion des statistiques officielles qui ont été définies clairement comme étant :

- Des statistiques décrivant de manière représentative les phénomènes économiques, démographiques, sociaux et environnementaux ;
- Élaborées, produites et diffusées conformément aux dispositions de la loi et aux principes fondamentaux de la statistique officielle de l'Organisation des Nations unies ;

- Désignées comme des statistiques officielles dans les programmes statistiques.

Les dispositions de la loi s'appliquent à tous les producteurs de statistiques selon les principes fondamentaux de la statistique officielle. Notamment selon le principe de l'indépendance professionnelle qui signifie que les producteurs décident, en toute indépendance et hors de toute pression et ingérence de la part de sources politiques ou autres sources extérieures, de l'élaboration, de la production et de la diffusion des statistiques.

Système statistique national

Cette section est consacrée à l'organisation structurelle des composantes du SSN. Le CNS y tient un rôle stratégique tandis que l'INS est le principal producteur de statistiques officielles et le responsable de la coordination technique avec une définition des structures publiques productrices de statistiques et des structures de formation en statistique.

Les principales nouveautés de la loi visent à :

Renforcer le rôle du CNS

Le projet de loi renforce le rôle du CNS en tant que principal organe de concertation, de suivi et d'évaluation de l'activité statistique dans le pays. Il assure une dynamique de concertation entre les utilisateurs et les producteurs de l'information statistique, ce qui incitera en permanence à l'amélioration du système. Ainsi, le CNS donne son avis sur la politique de développement de l'information statistique et sur les mesures susceptibles d'orienter et de promouvoir les activités statistiques. Il est également consulté sur les projets des textes juridiques et réglementaires relatifs à la statistique.

Afin de mener à bien ses tâches en toute indépendance, il a été proposé que le CNS devienne un établissement public à caractère non administratif jouissant d'une indépendance financière, à la différence de la situation actuelle du Conseil, où son budget est rattaché au budget de l'INS.

Assurer l'indépendance de l'INS

Cette section de la loi inclut l'activation des principes de base de la statistique officielle en attribuant au gestionnaire de l'INS le rôle de « statisticien en chef » selon le système des Nations unies en raison de son importance morale en tant que superviseur des activités de coordination et de programmation des statistiques officielles en respectant les principes fondamentaux de la statistique officielle dans la production statistique.

Afin de garantir l'application du principe fondamental de la statistique officielle, le principe d'indépendance, le mandat du « statisticien en chef » est fixé à 5 ans renouvelable une seule fois et il ne peut être mis fin au mandat du statisticien en chef avant sa date d'expiration uniquement pour un motif qui serait contraire aux principes fondamentaux de la statistique.

Le projet de loi renforce également les fonctions de l'INS en tant que principal producteur des statistiques officielles et responsable de la coordination technique du SSN. Il coordonne ainsi la préparation, le suivi et l'évaluation des programmes statistiques. Il assure également la gestion des registres statistiques, la coopération technique internationale et le développement des statistiques officielles par la consolidation des méthodologies et des classifications harmonisées et le développement des compétences des statisticiens.

Attribuer un label aux autres producteurs de statistiques officielles

Le projet de loi prévoit également l'attribution du label « Structure statistique publique » pour les structures publiques exerçant des fonctions de production statistique exclusivement ou partiellement, avec une indépendance professionnelle, dans le respect des principes fondamentaux et des dispositions légales en vigueur.

Production statistique

Cette section de la loi traite du processus statistique afin de clarifier les divers principes sur lesquels le système statistique est basé.

Ce processus est basé sur les règles suivantes :

L'importance de la programmation et de la qualité statistique

La programmation est définie comme principal outil de coordination de l'activité statistique au sein du SSN. Elle garantit la comparabilité et la qualité des statistiques officielles en suivant les meilleures pratiques universellement reconnues lors de la sélection des sources, des méthodologies et des classifications, ainsi que le respect des principes fondamentaux.

Les processus de coordination sont assurés par la préparation d'un programme national statistique dans le cadre du plan de développement qui est décliné en programmes statistiques annuels. Par ailleurs des rapports de suivi et d'évaluation sont réalisés par l'INS, en coordination avec les différents producteurs et sous la supervision du CNS.

Le projet de loi stipule également que la qualité est un fondement important de la crédibilité de l'activité statistique. Il s'appuie notamment sur les principes de base de la statistique en harmonisant la production statistique, en utilisant le plus grand nombre de normes, définitions et classifications nationales et internationales et en évaluant périodiquement la qualité.

L'amélioration de la collecte de données

Le projet de loi adopte plusieurs dispositions relatives à l'organisation de la collecte de données et à l'amélioration de l'efficacité. Ces dispositions sont prises en fonction de considérations professionnelles, d'éléments de qualité et de coûts, ainsi que de la charge

imposée aux répondants et visant à établir des contrôles pour l'échange de données statistiques entre les producteurs de statistiques officielles.

Compte tenu de l'importance de renforcer la confiance avec les répondants, il est nécessaire de les informer du contenu des recensements, des enquêtes et de leurs objectifs, ainsi que des procédures garantissant la confidentialité des données. L'obligation de réponse ainsi que sa gratuité est confirmée par la loi.

Le respect des règles de diffusion

Le projet de loi stipule que les statistiques officielles sont diffusées selon les principes énoncés, en particulier la protection du secret statistique et l'accès égal et simultané à ces statistiques selon le principe de l'impartialité. Chaque producteur de statistiques officielles établit et rend public un calendrier annonçant à l'avance des publications des statistiques officielles.

Accès aux données

Le projet de loi régit la question de l'accès aux données dans le contexte de la conciliation du droit d'accès aux données en tant que droit constitutionnel et réglementé en vertu de la Loi organique d'accès à l'information et de la protection des données à caractère personnel, ainsi que du maintien du secret statistique en tant que principe de base de la statistique. Cette section comprend des dispositions permettant aux producteurs de statistiques officielles d'accorder l'accès aux données individuelles soumises au secret statistique pour des projets de recherche.

Infractions et pénalités

Afin de garantir la crédibilité des statistiques officielles et le respect des dispositions légales en matière de confidentialité des données individuelles, le projet comporte une section sur les sanctions pénales.

Dispositions transitoires et entrée en vigueur

Dans la mesure où le projet de loi contient de nouvelles dispositions, il inclut des phases transitoires, notamment en accordant aux SSP qui produisent des statistiques officielles deux ans pour régler leurs positions et les rendre conformes aux dispositions de la nouvelle loi après sa publication.

Perspectives

Après finalisation du projet de loi et en tenant compte des remarques et propositions formulées par les différents intervenants dans le SSN, une note explicative détaillant les principes de cette réforme a été annexée à la loi et envoyée à la présidence du gouvernement. Cette dernière a finalisé la concertation avec les instances indépendantes qui ont appuyé le projet de loi (l'instance de protection des données personnelles et l'instance

d'accès à l'information) et garanti l'indépendance de l'INS.

La prochaine étape concerne l'approbation du projet de loi par l'assemblée des représentants du peuple afin de le rendre opérationnel. En parallèle un travail a été initié en termes de préparation des textes d'application organisant le fonctionnement de l'INS et du CNS, en conformité avec les prérogatives de la nouvelle loi.

Cette réforme de la loi doit s'accompagner de dispositions visant à consolider le rôle de l'INS en tant que responsable de la coordination technique et garant de la qualité de la production statistique. À cet effet, différentes activités ont été initiées dans le cadre du projet de jumelage visant la modernisation de l'INS comme la mise en place d'une unité de formation qui est la structure pré-configuratrice d'un centre de formation pour l'ensemble des ressources humaines du système statistique. Ce centre pourra assurer des formations sur mesure, des formations continues sur la pratique statistique et s'ouvrir à d'autres catégories d'utilisateurs comme celle des médias afin de promouvoir la culture statistique. Cette structure pourra également évoluer vers un centre de recherche en statistique moyennant des partenariats avec le milieu universitaire.

D'autres travaux techniques ont démarré pour appuyer le rôle de l'INS comme coordinateur des activités statistiques du SSN. Il s'agit principalement des mécanismes qui permettent d'améliorer la programmation statistique pluriannuelle et annuelle, instruments essentiels pour la gestion stratégique et opérationnelle et la coordination des activités dans le cadre du SSN. Le second aspect très important concerne la gestion de la qualité et la mise en œuvre des cadres d'assurance qualité afin d'obtenir de meilleurs résultats statistiques et d'améliorer le niveau de satisfaction des utilisateurs. À cet effet, des travaux ont été initiés lors du jumelage par l'introduction à la certification du système de gestion de la qualité de l'INS selon la norme ISO 9001 mais étant donné que les principaux objets nécessaires pour la certification ISO font défaut, comme l'identification des processus et des groupes d'utilisateurs, des procédures documentées, notamment des modèles pour décrire les méthodes et la qualité des rapports, l'identification des principaux indicateurs de qualité et des risques, il a été convenu de mettre en place une unité qualité et de choisir deux pilotes une enquête (l'enquête emploi salaires auprès des entreprises) et une source administrative (le répertoire national d'entreprises).

Après la formation des membres de l'unité qualité sur la conduite d'un projet ISO 9001, des ateliers ont permis l'implémentation du répertoire selon le standard GSBPM (Generic Statistical Business Process Model) avec identification des fournisseurs de données, des acteurs, des utilisateurs et analyse des risques. Un système de management de la qualité a été mis en place

et une cartographie des processus de l'enquête emploi salaire a été réalisée.

D'un autre côté, l'équipe a travaillé sur l'élaboration d'une version détaillée de la charte de la statistique Tunisienne avec proposition d'indicateurs de suivi qui

permettront d'évaluer sa mise en œuvre. L'adoption de la charte et sa diffusion à travers des cours organisés pour les cadres de l'INS et les autres structures statistiques publiques seraient sans doute un appui au processus d'amélioration de la qualité des statistiques et contribueraient à la préservation de sa crédibilité.

Schéma 1 : Organisation du SSN

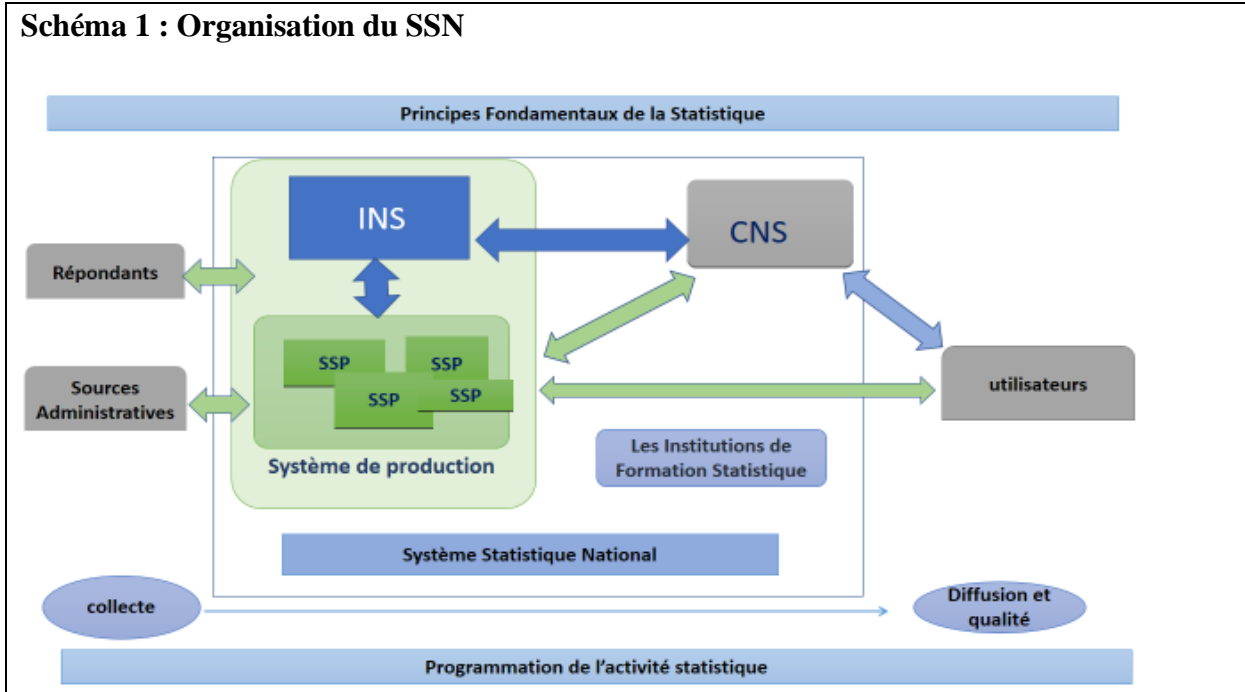


Schéma 2 : Implémentation du standard GSBPM au Répertoire National d'Entreprises

PHASE PROJET ou maintenances évolutives			PHASE DE PRODUCTION		PHASE D'ANALYSE ET DIFFUSION		PHASE D'ÉVALUATION
1. Définir les besoins	2. Concevoir	3. Construire	4. Collecter	5. Traiter les données	6. Analyser	7. Diffuser	8. Évaluer
1.1. Identifier les besoins 1	2.1. Concevoir les produits 7	3.1. Construire les outils de collecte 12	4.1. Création d'un cadre et sélection d'un échantillon	5.1. Intégrer les données 21	6.1. Préparer la version préliminaire des résultats 28	7.1. Mettre à jour les systèmes de diffusion 33	8.1. Recueillir les contributions d'évaluation 38
1.2. Consulter sur les besoins et les valider 2	2.2. Élaborer la description des variables 8	3.2. Créer ou enrichir les composants des traitements 13	4.2. Organisation de la collecte 18	5.2. Classifier et coder les données 22	6.2. Valider les résultats 29	7.2. Produire les produits de diffusion 34	8.2. Effectuer l'évaluation 39
1.3. Établir les objectifs en termes de produits 3	2.3. Définir la collecte des données 9	3.3. Créer ou améliorer les composants de la diffusion 14	4.3. Réalisation de la collecte 19	5.3. Contrôler et qualifier les données (traitements manuels) 23	6.3. Interpréter et expliquer les résultats 30	7.3. Gérer la sortie des produits de diffusion 35	8.3. Convenir d'un plan d'action 40
1.4. Identifier les concepts 4	2.4. Définir l'échantillonnage 10	3.4. Configurer la gestion des flux 15	4.4. Finalisation de la collecte 20	5.4. Redresser et imputer les données 24	6.4. Appliquer les contrôles de confidentialité 31	7.4. Promouvoir les produits de diffusion 3	
1.5. Vérifier la disponibilité des données 5	2.5. Concevoir le traitement et l'analyse 10	3.5. Tester le système de production 16		5.5. Dériver de nouvelles variables et unités statistiques 25	6.5. Finaliser les résultats 32	7.5. Gérer l'assistance aux clients 3	
1.6. Préparer et réaliser l'étude de faisabilité 6	2.6. Définir le système de production et de gestion des flux 11	3.6. Tester le processus de production 17		5.6. Calculer les pondérations 26			
		3.7. Finaliser le système de production 17		5.7. Calculer les agrégats 27			
				5.8. Finaliser les fichiers de données 26			

Schéma 3 : Cartographie des processus de l'enquête emploi salaire

