



Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne

**ATELIER DES DIRECTEURS GENERAUX DES INSTITUTS NATIONAUX DE
STATISTIQUE DES ETATS MEMBRES REGIONAUX DE LA BAD SOUS LA
SUPERVISION D'AFRISTAT SUR LA LEGISLATION STATISTIQUE ET
L'INITIATIVE OPEN DATA**

Bamako, 24 septembre 2013

Session 1 : La législation statistique

Communication préparée par Monsieur Lamine DIOP, Consultant

(Idiopsen@yahoo.fr)

Trois sujets sont abordés au cours de la session :

- i) Nécessité pour les pays de disposer d'une loi statistique adaptée
- ii) Contenu souhaitable d'une loi statistique
- iii) Importance de la coordination statistique : nature, rôle, organisation et fonctionnement des conseils nationaux de la statistique.

Cette note aborde successivement ces trois sujets en essayant de mettre en exergue l'expérience des pays africains francophones. Elle ne prétend pas les aborder de manière exhaustive. Son objet est de susciter un échange de bonnes pratiques afin de fournir des repères pour les pays qui envisagent de réformer leurs systèmes statistiques nationaux et/ou de mettre à jour leur législation statistique.

1. Nécessité pour les pays de disposer d'une loi statistique adaptée

La mission première du système statistique national d'un pays est de 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 notamment économique, social, démographique, culturel et environnemental.

Les informations statistiques sont le résultat de la collecte et du traitement de données recueillies auprès des personnes physiques et morales. Ces données peuvent provenir d'enquêtes et de recensements ou de l'exploitation à des fins statistiques de fichiers administratifs (on parle dans ce dernier cas de données de sources administratives). Ces données peuvent porter sur des aspects de la vie privée des personnes physiques et sur les activités et les résultats de la gestion des personnes morales, notamment des entreprises. Pour que les personnes physiques et morales acceptent de fournir ces données, il faut que leur confidentialité soit garantie, c'est-à-dire que ces données individuelles ne puissent pas, par leur communication aux autorités administratives, judiciaires et autres, leur porter préjudice. Cette garantie relève habituellement de la loi qui prescrit, en même temps l'obligation de réponse et la confidentialité des données individuelles.

Les pays africains francophones qui, pour l'essentiel étaient d'anciennes colonies françaises, ont hérité, au moment de leur accession à l'indépendance au début des années 1960, de la loi française n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques qui régissait les activités statistiques en France et dans ses colonies.

Quelques années après leur accession à l'indépendance, les anciennes colonies françaises ont élaboré et promulgué leurs propres lois statistiques pour tenir compte de leurs spécificités sur les plans institutionnel, administratif, voire culturel. Ces lois ont abrogé et remplacé la loi statistique française de 1951.

2. Contenu souhaitable d'une loi statistique

Cette partie traite successivement des points suivants : rappels sur l'évolution des lois statistiques ; les principaux sujets à traiter dans une loi statistique ; l'accès aux données individuelles en tant que demande émergente.

Quelques brefs rappels sur l'évolution des lois statistiques

Il n'existe pas de modèle unique de loi statistique. Une loi statistique doit prendre en compte les spécificités de chaque pays : organisation politique, institutionnelle et administrative, culture, état de développement économique et social, etc. Le contenu d'une loi statistique est également influencé par l'état des connaissances scientifiques et technologiques.

Les premières lois statistiques et notamment la loi statistique française (comme son nom le montre) se sont focalisées sur trois sujets majeurs ou principes fondamentaux : l'obligation de réponse, le secret statistique comme moyen de garantir la confidentialité des données individuelles, et la coordination statistique. Pour mettre en œuvre ces principes fondamentaux, plusieurs instruments ont été créés : le visa statistique (ou autorisation préalable pour mener des enquêtes ou recensements), un organe officiel de coordination statistique (cf. le comité de coordination des enquêtes statistiques (COCOES) créé par la loi statistique française de 1951¹), un comité du contentieux. Pour une bonne application de la loi statistique des pénalités sont également prévues : amendes voire peines de prison.

Comme on peut le constater, les premières lois statistiques des pays africains, anciennes colonies françaises ont des contenus très proches de la loi française de 1951.

Comme il se doit, les lois statistiques ont évolué aussi bien dans les pays développés que dans ceux en développement même si on peut noter que l'évolution a été plus régulière et rapide dans le premier groupe de pays.

Au niveau mondial, un tournant majeur est constitué par l'adoption en avril 1994 des Principes fondamentaux de la statistique publique (ou officielle) par la Commission de statistique des Nations Unies. L'élaboration des Principes fondamentaux est à mettre en rapport avec la chute du mur de Berlin suivie par le passage à l'économie de marché des pays de l'ancien Bloc de l'Est qui étaient caractérisés par des économies centralisées et planifiées. C'est en effet, la Conférence des statisticiens européens, soucieuse de traduire cette nouvelle donne au niveau de la statistique publique des pays en transition vers l'économie de marché, qui a pris l'initiative d'une telle codification et est à la base de l'adoption des Principes fondamentaux qui ont une portée universelle.

Les lois statistiques promulguées après 1994 ont pris dûment en compte les Principes fondamentaux en s'y référant directement ou indirectement. Les lois statistiques des pays africains francophones ont suivi le même mouvement.

¹ La loi statistique française de juin 1951 a été modifiée à plusieurs reprises. De nouvelles structures ont été créées depuis lors comme le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), le Comité du label et l'Autorité de la Statistique Publique (ASP). Des informations détaillées sur ces structures peuvent être obtenues sur le site de l'INSEE (www.insee.fr).

Pour les pays africains, un nouveau tournant majeur est constitué par l'adoption en février 2009 de la Charte africaine de la statistique par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine. Cette charte qui a la même portée qu'un traité international est en cours de ratification. Elle s'inspire des Principes fondamentaux de la statistique publique, les explicite et les adapte aux conditions des pays du continent africain.

On peut noter que les nouvelles lois statistiques africaines promulguées récemment ou en cours de révision se réfèrent à la Charte africaine de la statistique en plus (ou à la place) des Principes fondamentaux.

Les principaux sujets à traiter dans une loi statistique

Au vu de l'évolution décrite précédemment, on peut résumer comme suit le contenu souhaitable des nouvelles lois statistiques.

- i) Affirmation des principes fondamentaux de la statistique publique, notamment des principes d'indépendance scientifique, d'objectivité, d'impartialité, de transparence (y inclus le droit pour les statisticiens de faire des observations sur les interprétations erronées et les usages abusifs de l'information statistique qu'ils diffusent)
- ii) Institution (ou réaffirmation) de l'obligation de réponse et de sa contrepartie : le secret statistique.
- iii) Définition du concept de système statistique national (SSN), de ses missions et de ses composantes.
- iv) Définition des missions de l'organisme statistique central du SSN et affirmation de sa prééminence au sein du SSN et notamment de sa mission de coordination technique du SSN.
- v) Création (ou réaffirmation de l'existence) d'un organe de coordination statistique habituellement dénommé « Conseil national de la statistique ».
- vi) Obligation faite aux services statistiques publics sectoriels de transmettre à l'organisme statistique central les statistiques qu'ils produisent dès qu'elles sont disponibles ;
- vii) Instauration (ou réaffirmation) de l'autorisation préalable (ou visa statistique) pour les enquêtes et recensements réalisés par les services statistiques publics
- viii) Introduction (ou réaffirmation) du concept de programme statistique national (ou officiel), voire de la gestion axée sur les résultats fondée sur la programmation stratégique (Stratégies nationales de développement de la statistique, schémas directeurs de la statistique, Programmes pluriannuels d'activités statistique, etc. selon les appellations retenues).
- ix) Droit d'accès des services statistiques publics aux fichiers administratifs à des fins statistiques pour les besoins du programme statistique national.

Une demande émergente : l'accès aux données individuelles

Depuis quelques années, les services statistiques publics sont confrontés à une demande pressante, provenant notamment des chercheurs, de pouvoir accéder à des données individuelles « anonymisées ». Certaines lois statistiques ont prévu des dispositions destinées à répondre à cette demande, tout en préservant le secret statistique. C'est le cas notamment pour le système statistique européen². A ce jour, les nouvelles lois statistiques promulguées dans les pays africains francophones ne contiennent pas encore, sauf exception³, de telles dispositions.

3. Sur quelques particularités des lois statistiques africaines

Les pays membres d'AFRISTAT disposent presque tous d'une loi statistique maintenant que le Togo (en 2011) et la Côte d'Ivoire (en 2013) ont abrogé la loi statistique française de juin 1951 en promulguant leurs premières lois statistiques depuis leur accession à l'indépendance.

Selon la date à laquelle ces lois ont été promulguées, celles-ci reprennent de manière plus ou moins complète les sujets majeurs décrits au point 2 précédent. Certaines lois statistiques couvrent des sujets qui ne figurent pas dans cette liste comme le financement du système statistique national. A ce propos, l'affectation d'une partie de recettes existantes comme la taxe statistique assise sur les importations, est évoquée à côté de ressources financières plus « classiques » comme les subventions publiques, les recettes propres ou les contributions financières des partenaires au développement.

Sur un autre plan, plusieurs lois statistiques étendent l'obligation du visa à toutes les enquêtes statistiques, même celles réalisées par des structures privées. Il convient de rappeler ici que les lois statistiques sont relatives à la statistique publique. Leur objet n'est pas de régir les activités statistiques privées, ce qui dans la pratique s'avère être une tâche impossible.

Certaines lois statistiques instituent également l'immatriculation obligatoire des personnes morales et/ou physiques. De même, beaucoup de lois statistiques soumettent les statisticiens publics à l'obligation de prêter serment devant une autorité judiciaire, allant même jusqu'à inclure la formule rituelle à prononcer.

Par ailleurs, les lois statistiques de plusieurs pays ne définissent pas les principaux concepts utilisés, comme les statistiques publiques, l'identification directe ou indirecte des unités statistiques, les enquêtes et recensements, la diffusion, les fichiers administratifs, le ministre chargé de la statistique, etc.

Enfin, comme annoncé au point 2 ci-dessus, la plupart des lois statistiques récentes sont muettes sur l'accès aux données individuelles notamment pour les chercheurs.

² Voir les articles 19 et 23 du Règlement (CE) No 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes qui traitent respectivement des « fichiers à usage public » et de « l'accès aux données confidentielles à des fins scientifiques ».

³ La loi statistique sénégalaise n° 2012-03 du 3 janvier 2012 modifiant et complétant la loi n° 2004-21 du 21 juillet 2004 contient, dans le nouvel article 8-ter, une disposition qui reprend le contenu de l'article 19 du Règlement (CE) du 11 mars 2009 relatif aux « fichiers à usage public ».

4. Sur quelques sujets qui méritent un débat

Comme nous venons de le voir, certaines lois statistiques africaines, même récentes, traitent de sujets qui généralement ne sont pas abordées dans les lois statistiques d'autres pays. Un débat à ce propos serait tout à fait utile. Pour résumer, il s'agit des sujets suivants :

- i) Le financement du système statistique national
- ii) L'immatriculation obligatoire des personnes morales et/ou des personnes physiques
- iii) L'institution de sanctions pénales spécifiques pour les agents du système statistique national qui ne respectent pas le principe du secret statistique
- iv) Le statut du principal responsable de l'organisme statistique central.

Concernant le financement du système statistique national, s'il s'agit de ne lister dans la loi statistique que les ressources financières classiques, cela peut ne pas présenter beaucoup d'intérêt dans la mesure où les textes fixant les attributions et les modalités de fonctionnement des organismes statistiques centraux qui sont maintenant devenus un peu partout en Afrique francophone des structures autonomes (dotées de la personnalité morale et d'une autonomie de gestion) définissent également leurs ressources. S'il s'agit d'introduire de nouvelles ressources, comme la taxe statistique, l'expérience montre que cette possibilité n'a à ce jour pratiquement jamais été matérialisée.

S'agissant maintenant de l'immatriculation obligatoire des personnes physiques et morales, elle peut très bien être du ressort d'un texte législatif ou réglementaire spécifique. C'est d'ailleurs le cas dans certains pays membre d'AFRISTAT.

Par ailleurs, la plupart des lois statistiques prévoient des pénalités dans deux cas de figure :

- en cas de refus de répondre ou de réponses sciemment fausses de la part des personnes physiques et morales faisant l'objet d'une enquête ou d'un recensement ;
- en cas de non-respect du secret statistique par les agents du système statistique national.

Dans le premier cas, l'institution de pénalités peut se justifier même si l'expérience montre qu'on applique rarement cette disposition, les responsables des services statistiques préférant opter pour le dialogue et la persuasion. Dans le deuxième cas, on peut se demander si l'application des dispositions relatives à la violation du secret professionnel ne peut pas suffire.

Les lois statistiques restent généralement muettes sur le statut du principal responsable de l'organisme statistique central : son rang dans la hiérarchie administrative, son mode de nomination (et les motifs de sa révocation éventuelle), la durée de son mandat et son renouvellement éventuel. Même s'il s'agit là de sujets sensibles qui peuvent mettre en jeu la souveraineté des Etats et les prérogatives des autorités nationales, une réflexion et un débat doivent être menés car il en va de l'indépendance scientifique de la statistique publique. Il convient de noter que ces sujets sont brièvement abordés dans le code de bonnes pratiques de

la statistique européennes de 2011. En effet, concernant le principe 1 : « Indépendance professionnelle », l'indicateur 1.8 stipule ceci : « *Les responsables des instituts nationaux de statistique, d'Eurostat et, le cas échéant, des autres autorités statistiques sont désignés en fonction de leurs compétences professionnelles uniquement. Les motifs de fin de fonctions sont précisés dans le cadre juridique. Il ne peut s'agir de raisons susceptibles de mettre en péril l'indépendance professionnelle ou scientifique* ». Il semble également que les statisticiens européens envisagent d'aller plus loin dans ce domaine lors de la prochaine révision de la législation statistique européenne.

5. A propos de la coordination statistique

La coordination statistique fait partie des dix (10) principes fondamentaux de la statistique publique adoptés en 1994 par la Commission de statistique des Nations Unies. Tous les statisticiens s'accordent sur sa nécessité et son rôle fondamental dans la qualité des statistiques publiques, leur harmonisation et leur comparabilité, la bonne utilisation des ressources publiques mises à la disposition des systèmes statistiques nationaux et dans l'allègement de la charge qui pèsent sur les répondants. Les lois statistiques de pratiquement tous les pays traitent de la coordination statistique. Selon la nature (centralisée ou décentralisée) des systèmes statistiques, la nature, le rôle et l'organisation des organes de coordination statistique diffèrent. Même pour des pays ayant des SSN du même type, l'expérience montre que les solutions adoptées peuvent différer sensiblement.

La plupart, voire la quasi-totalité des systèmes statistiques des pays africains francophones sont de type décentralisé. Tous ces pays ont créé des organes de coordination statistique, soit dans leur loi statistique, soit par décret. Les dénominations adoptées peuvent varier d'un pays à l'autre : Conseil national de la statistique (CNS), Conseil supérieur de la statistique sont les dénominations les plus fréquentes. La plupart de ces organes sont présidés par le ministre chargé de la statistique (généralement le ministre des finances ou le ministre du plan) et les membres sont des fonctionnaires ayant le rang de directeurs généraux, directeurs ou chefs de service, et des représentants des utilisateurs et décideurs publics et privés. Dans certains pays (cas du Sénégal), l'organe de coordination est présidé par le Premier Ministre et des ministres y siègent. Généralement le secrétariat est assuré par l'organisme statistique central du pays.

Il existe toutefois des variantes. Il peut arriver que l'organe de coordination soit présidée par une personnalité de haut niveau nommé par le gouvernement et exerçant ses fonctions à temps plein. Un tel responsable peut s'appuyer sur une structure distincte de l'organisme statistique central (cas de la Tunisie). D'autres cas de figure peuvent se présenter. La réforme du système statistique du Burkina Faso de 2006/2007 avait dédoublé la coordination statistique entre l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) chargé de la coordination technique du SSN et un « Secrétariat Permanent » directement rattaché au cabinet du ministre en charge de la statistique et chargé du volet institutionnel de la coordination statistique. Cette solution a donné de bons résultats jusqu'à la décision prise en 2012 de supprimer le Secrétariat Permanent et de confier ses attributions à l'INSD.

D'une manière générale, à quelques exceptions près, le fonctionnement des organes de coordination (CNS, Conseils supérieurs de la statistique) laisse beaucoup à désirer dans la plupart des pays africains francophones. Souvent, ces organes ne se réunissent pas régulièrement faute de ressources financières disponibles. En effet, il revient en général aux organismes statistiques centraux de prendre en charge les réunions de ces organes sur leurs propres budgets déjà largement insuffisants pour les activités de production statistique. Dans certains cas, les organes de coordination ne se sont jamais réunis depuis leur création.

Nous avons déjà noté que les systèmes statistiques des pays africains francophones sont de type décentralisé. Pour qu'un système statistique décentralisé fonctionne de manière optimale, il faut généralement un organisme statistique central fort comme en France avec l'INSEE⁴. C'est malheureusement rarement le cas en Afrique francophone où le nombre de statisticiens est encore très insuffisant sans compter les ressources matérielles et financière très en deçà des besoins. Il n'est donc pas étonnant que dans un tel contexte, la coordination statistique ne bénéficie pas d'un bon rang de priorité, l'organisme statistique central étant plus jugé sur la quantité et la qualité des statistiques qu'il produit et diffuse que sur ses activités de coordination du système statistique national.

Malgré les progrès enregistrés dans quelques pays, le problème de la coordination statistique demeure entier. Même si une solution unique ne peut être proposée pour un bon fonctionnement des organes de coordination statistique, un débat sur les bonnes et mauvaises pratiques est plus que souhaitable. Le présent atelier sur la législation statistique devrait contribuer à amorcer le débat.

⁴ On pourrait citer quelques exceptions qui confirment la règle selon une expression consacrée.