

PROJET DE FEUILLE DE ROUTE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME INSTITUTIONNELLE DU SYSTEME STATISTIQUE NATIONAL DE L'UNION DES COMORES

1. Contexte et justification

Le gouvernement de l'Union des Comores a adopté en 2007 une stratégie nationale de développement de la statistique pour la période 2008-2012 (SNDS 2008-2012).

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 Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRCP) et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)* ».

Compte tenu des retards enregistrés dans sa mise en œuvre et de la nécessité de l'arrimer sur le Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSCR 2010-2014), le plan d'action de la SNDS 2008-2012 a été révisé en 2010 pour couvrir la période 2010-2014.

La SNDS comprend quatre axes stratégiques :

- Axe 1 : Etablir un cadre juridique et institutionnel règlementant les activités statistiques et organiser la coordination statistique.
- Axe 2 : Développer en quantité et en qualité les ressources humaines affectées au Système statistique national.
- Axe 3 : Améliorer la qualité globale et la régularité des statistiques produites.
- Axe 4 : Favoriser l'accès et une diffusion des données adaptées aux normes et promouvoir la culture statistique.

Le premier axe stratégique porte sur la réforme institutionnelle du Système statistique national (SSN). Il s'agit de :

- i) mettre en place les textes législatifs et réglementaires devant régir le SSN ;
- ii) mettre en place un système de coordination technique effective entre les producteurs et les utilisateurs des données statistiques ;
- iii) renforcer les capacités du SSN pour lui permettre d'assurer au mieux sa mission de production statistique et de coordination technique.

C'est ainsi que la loi n° 11-003 du 26 mars 2011 portant organisation et réglementation des activités statistiques aux Comores a été votée par l'Assemblée nationale. Cette loi définit les principes fondamentaux et le cadre institutionnel qui régissent la statistique publique.

Elle traite du fonctionnement général du Système statistique national et de la coordination au sein du système.

La loi crée, en son article 18, le Conseil national de la statistique (CNS), organe officiel chargé de la coordination statistique et l'Institut national de la statistique et des études économiques et démographiques (INSEED) qui doit remplacer la Direction nationale de la statistique (DNS) en tant qu'organisme central du SSN.

Aux termes de l'article 18 de la loi du 26 mars 2011 dite loi statistique, l'INSEED est un établissement public à caractère scientifique et technique placé sous la tutelle du Ministère des Finances. Il est doté de la personnalité morale et d'une autonomie de gestion.

Deux projets de décrets d'application de la loi statistique portant respectivement sur les attributions et les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'INSEED et du CNS ont été préparés en 2009 au moment de l'élaboration du projet de loi statistique.

Il convient à présent de s'atteler résolument à la mise en place de l'INSEED et du CNS. Tel est l'objet de la présente feuille de route.

2. Objectif de la feuille de route

L'objectif de la feuille de route est de décrire le processus à suivre pour la mise en place effective de l'Institut national de la statistique et des études démographiques (INSEED) d'une part, et du Conseil national de la statistique (CNS) d'autre part. La feuille de route indique les étapes à suivre, les moyens à mettre en œuvre, les structures responsables et le calendrier des actions à réaliser. On traitera successivement de la mise en place de l'INSEED puis de celle du CNS.

3. Mise en place de l'INSEED

L'INSEED devenant le nouvel organisme statistique central du SSN, sa mise en place revêt la plus haute priorité. De sa mise en place dépend la bonne mise en œuvre de la SNDS et du dispositif de coordination statistique défini par la loi du 26 mars 2011. En effet, l'INSEED sera le principal producteur de statistiques publiques de l'Union des Comores et la cheville ouvrière du dispositif de coordination statistique, en tant qu'assurant le secrétariat exécutif du Conseil national de la statistique.

Compte tenu des ressources humaines limitées de la Direction nationale de la statistique (DNS) et pour ne pas perturber ses activités de production et de diffusion statistiques, **il est proposé de mettre en place un Comité de pilotage** dont les attributions pourraient être les suivantes :

- ✓ préparer les termes de référence, organiser et superviser toutes les études et activités préalables nécessaires au bon démarrage de l'INSEED ;
- ✓ organiser les concertations devant permettre de valider les résultats des études ;
- ✓ préparer le projet de texte de nomination des membres du Conseil d'administration ;
- ✓ préparer et organiser la première réunion du Conseil d'administration ;
- ✓ assister le Conseil d'administration dans le recrutement des cadres dirigeants de l'INSEED ;
- ✓ assister le Directeur Général dans le recrutement et la nomination du personnel de l'INSEED.

Le Comité de pilotage pourrait être présidé par le Ministre des Finances avec comme vice-président le Commissaire Général au Plan. Il comprendrait en outre les membres suivants :

- ✓ le Secrétaire Général du Ministère des Finances, rapporteur ;
- ✓ le Directeur national de la statistique, secrétaire (jusqu'à la nomination du Directeur Général de l'INSEED) ;
- ✓ le Directeur du budget ;
- ✓ le Directeur du Trésor ;
- ✓ le Directeur de la Fonction publique ;

- ✓ un représentant de la Présidence de l'Union des Comores ;
- ✓ un représentant du ministère chargé de la santé ;
- ✓ un représentant du ministère chargé de l'éducation ;
- ✓ un représentant du ministère chargé de l'agriculture.

Le Comité de pilotage pourra également superviser la finalisation du décret relatif au CNS (voir point 4 ci-dessous).

Pour l'opérationnalisation de l'INSEED les études suivantes devraient être menées :

- ✓ élaboration du projet d'entreprise de l'INSEED
- ✓ réalisation d'autres études d'accompagnement.

S'agissant du projet d'entreprise, les résultats attendus sont les suivants :

- ✓ un organigramme assorti d'une description des profils, des postes, et des missions ;
- ✓ un programme d'activités et un budget prévisionnel sur trois ans, assorti d'un budget détaillé pour la première année de fonctionnement de l'INSEED ;
- ✓ une convention d'établissement définissant notamment le statut du personnel, le système d'évaluation des performances et de rémunération, les perspectives de carrières, et les avantages divers accordés au personnel.

Les études d'accompagnement pourraient comprendre :

- ✓ l'élaboration d'un manuel de procédures administratives et de gestion financière;
- ✓ l'élaboration d'un protocole de coopération entre l'INSEED et les autres organes de production statistique ;
- ✓ l'élaboration d'un contrat plan pour justifier la subvention publique avec des indicateurs de performance sur trois ans.

Compte tenu de l'urgence de la mise en place effective de l'INSEED et des moyens limités susceptibles d'être mobilisés à court terme, il est suggéré de se limiter dans un premier temps aux études portant sur le projet d'entreprise de l'Institut.

Il est proposé de confier l'élaboration du projet d'entreprise à un bureau d'études ou à une équipe de consultants.

Il serait souhaitable que les principaux dirigeants de l'INSEED (Directeur Général, Directeur Général adjoint, Chefs de division (ou de département) soient recrutés après appels à candidatures. Le Comité de pilotage pourra créer un comité de sélection à cet effet.

Outre la rémunération du bureau d'études (ou des consultants) chargés d'élaborer le projet d'entreprise de l'INSEED, il faudra prévoir le financement des réunions du Comité de pilotage (trois réunions) et du Conseil d'administration de l'INSEED (ces dernières devront être financées sur le budget de l'Institut).

Des informations recueillies sur place indiquent qu'il sera difficile, voir impossible de trouver aux Comores un bureau d'études local susceptible de pouvoir faire les études envisagées. Comme le recours à un bureau d'études étranger risque de coûter beaucoup plus cher, on pourrait envisager les deux scénarii suivants :

- ✓ confier les études à une équipe de deux consultants internationaux ;

- ✓ confier les études à une équipe composée d'un consultant international et d'un consultant national.

Bien entendu, le coût du deuxième scénario serait moindre puisqu'il n'y aurait à prendre à charge, outre les honoraires des deux consultants, que les frais de déplacement et de séjour aux Comores du consultant international. Le coût des études dans ce deuxième scénario pourrait être estimé à 40 000 Euros, soit 19 680 000 francs comoriens, sur la base des hypothèses suivantes :

Pour le Consultant international :

Honoraires : 45 jours X 600 Euros/jour= 27 000 Euros

2 missions de 15 jours à Moroni : (2 billets d'avion X 1750 Euros) + (30 per diemX150 Euros)= 8000 Euros

Total consultant international= 35 000 Euros.

Pour le consultant national :

Honoraires : 25 jours X 200 Euros= 5 000 Euros.

Total Général : 40 000 Euros.

Le cas échéant, on pourrait envisager de négocier avec un partenaire technique et financier, la prise en charge de tout ou partie du coût du projet, l'autre partie étant prise en charge par un deuxième partenaire.

Le tableau suivant donne le chronogramme et le coût des activités de la feuille de route, pour le volet « Mise en place de l'INSEED ».

Chronogramme des activités de mise en place de l'INSEED

N°	Activités	Début activité	Durée d'activité	Responsables	Coût (en KMF)
1	Mise en place du Comité de pilotage (CP)	1 ^{er} au 15 août 2011	15 jours	Ministère des Finances	PM
2	Finalisation et adoption du décret relatif à l'INSEED	16 août au 30 septembre 2011	45 jours	Ministère des Finances/CGP	PM
2	Préparation des termes de référence de l'étude sur le plan d'entreprise	1 ^{er} au 15 septembre 2011	15 jours	CGP	PM
3	Recrutement du bureau d'études (ou des consultants)	16 septembre au 15 novembre 2011	60 jours	CGP/Bureau d'études (ou consultants)	PM
2	Mise en œuvre étude sur le projet d'entreprise	1 ^{er} octobre au 30 novembre 2011	60 jours	CGP/Consultants	19 680 000
3	Nomination des membres du Conseil d'administration (CA)	1 ^{er} au 15 octobre 2011	15 jours	Ministère des Finances/CGP	PM
4	Consultations sur les résultats de l'étude sur le projet d'entreprise	1 ^{er} au 15 décembre 2011	15 jours	CGP	PM
5	Adoption des résultats de l'étude par le Conseil d'administration de l'INSEED (1 ^{ère} session du CA)	22 décembre 2011	1 jour	CA	PM
6	Soumission du budget 2012 de l'INSEED à l'arbitrage budgétaire	1 ^{er} au 20 janvier 2012	20 jours	CA	PM
7	Recrutement du Directeur Général	1 ^{er} au 28 février 2012	1 mois	CA/CP	PM
8	Recrutement du Directeur Général adjoint	1 ^{er} au 31 mars 2012	1 mois	CP/CA	PM
9	Recrutement des chefs de Division (ou de Département)	1 ^{er} au 31 mars 2012	1 mois	Direction Générale	PM

				INSEED/CA	
10	Recrutement/affectation du reste du personnel	1 ^{er} au 30 avril 2012	1 mois	Direction Générale INSEED/CA	PM
11	Démarrage effectif de l'INSEED	2 mai 2012	1 jour	Direction Générale INSEED/CA	PM

4. Mise en place du Conseil national de la statistique (CNS)

Il s'agit de mener à bien les activités suivantes :

- ✓ finaliser et faire adopter le projet de décret relatif au CNS ;
- ✓ préparer et faire adopter le projet de décret nommant les membres du CNS ;
- ✓ organiser la première réunion du CNS.

Toutefois pour des raisons pratiques et pour gagner du temps, la première activité pourrait être entreprise en même temps que la finalisation et l'adoption du projet de décret relatif à l'INSEED. En effet, ces deux documents devront être soumis au Conseil des Ministres. Il vaut mieux donc les présenter en même temps. La deuxième activité sera menée dès que le Directeur Général de l'INSEED aura été nommé c'est-à-dire à partir du 1^{er} mars 2012. La première réunion du CNS pourrait ainsi se tenir en avril 2012.

Les seuls coûts à financer sont ceux de la tenue de la première réunion du CNS. En principe ces coûts devraient figurer dans le budget de l'INSEED.

Le tableau suivant donne le chronogramme et le coût des activités de la feuille de route, pour le volet « Mise en place du CNS ».

Chronogramme des activités de mise en place du CNS

N°	Activités	Début activité	Durée d'activité	Responsables	Coût (en KMF)
1	Finalisation et adoption du décret relatif au CNS	16 août au 30 septembre 2011	45 jours	Ministère des Finances/CP	PM
2	Préparation et adoption du décret portant nomination des membres du CNS	1 ^{er} mars au 15 avril 2012	45 jours	Ministère des Finances	PM