

Autorité de la statistique publique

Séance du 29 octobre 2014

Remarque

Les comptes rendus détaillés des débats de l'Autorité de la statistique publique ne sont pas publics.

Le texte ci-dessous expose toutefois les sujets abordés et les décisions ou avis qui en sont éventuellement issus.

**La séance est ouverte à 14h30
sous la présidence de M. Paul Champsaur**

Le président de l'ASP rappelle les sujets à l'ordre du jour de la séance :

- les auditions des chefs de bureau de « petits » services statistiques ministériels (SSM), le SSM Pêches et le SSM Jeunesse et Sports. L'objectif de ces auditions est d'apprécier, au vu de leur positionnement, de leurs activités, de leurs moyens si ces deux services sont à même de conserver leur statut de SSM.
- une présentation d'un audit mené par l'Inspection générale de l'Insee sur les enquêtes réalisées auprès des ménages.

1. *Audition de M. Pierre VERDIER, chef du bureau des statistiques de la pêche et de l'aquaculture sur les travaux relatifs au SSM Pêche, accompagné de Mme Laure TOURJANSKY, directrice adjointe de la direction des pêches et de l'aquaculture (DPMA)*

Contexte et cadre d'exercice du BSPA

Pierre VERDIER indique que le SSM de la pêche et de l'aquaculture, qui est le plus petit service statistique ministériel, fait partie de la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA). Celle-ci compte moins de 80 personnes mais a la responsabilité pleine et entière de la politique de la pêche et de l'aquaculture. La DPMA a longtemps fait partie du ministère chargé de l'agriculture. Elle a été rattachée en 2012 au ministère de l'écologie, du

développement durable et de l'énergie, sans modification de sa structure ni de son champ de compétences.

Le BSPA - SSM Pêches- est directement rattaché à la direction. Son rôle consiste à produire et diffuser les statistiques relatives aux domaines de compétences de la DPMA. L'insertion du BSPA dans cette direction a été demandée par les directeurs des pêches successifs, soucieux de disposer, de façon aussi fiable et impartiale que possible, des données nécessaires au pilotage de leurs politiques.

Plusieurs règlements européens régissent la production et la diffusion de données statistiques concernant la pêche et l'aquaculture. Ils définissent en particulier des obligations déclaratives vis-à-vis de la Commission européenne. Ces règlements ne sont pas tous des règlements statistiques mais il existe des règlements statistiques encadrant la communication annuelle des données statistiques relatives à la pêche et à l'aquaculture à Eurostat. Il existe aussi le règlement dit DCF (*Data Collection Framework*) qui a établi un cadre communautaire pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données afin de répondre aux besoins de la politique commune de la pêche (PCP).

Trois ensembles d'opérations

Un premier ensemble d'opérations du BSPA vise la production de données relatives à l'activité de pêche et en particulier les productions des pêches maritimes (mesure des captures et débarquements des produits de la pêche). Il ne s'agit pas de données statistiques. Le BSPA s'efforce néanmoins de s'appuyer, pour produire ces données, sur les mêmes critères de rigueur méthodologique afin qu'elles soient de la meilleure qualité possible. Il intervient au stade de la validation et du traitement des données en vue de la satisfaction des obligations déclaratives de l'Etat vis-à-vis de la Commission européenne et vis-à-vis d'Eurostat.

Le BSPA a mis en place, avec l'appui scientifique et technique de l'Ifremer, un dispositif de croisement de données afin d'améliorer la qualité de celles-ci (qui sont, au départ, de qualité variable). Il demeure cependant des problèmes de qualité, que la Commission européenne examine avec attention. A la suite d'un audit de la Commission, un plan d'action a été défini afin d'améliorer l'ensemble du système de collecte, de contrôle et de qualité des données. La DPMA applique ce plan afin de contribuer à l'amélioration de la qualité des données, sans jamais perdre de vue le respect des obligations déclaratives définies au niveau européen. Ces données produites par le BSPA sont également utilisées par les unités opérationnelles, notamment pour le suivi du contrôle des quotas de pêche.

Les deux autres types d'opérations sont plus strictement de nature statistique. Le BSPA produit des données économiques afin de répondre au règlement européen prévoyant la collecte de données scientifiques.

Sur ce sujet, le BSPA travaille avec deux partenaires, l'Ifremer et le Laboratoire d'Économie et de Management de l'Université de Nantes (LEMNA). Le BSPA a engagé une démarche devant le CNIS et le Comité du label afin de faire entrer cette opération dans le champ de la statistique publique et obtenir sa labellisation. Le règlement européen présentait en effet des exigences, en termes de fourniture d'indicateurs et de mise à disposition des données au profit des utilisateurs.

Compte tenu des réticences des pêcheurs professionnels à communiquer des données économiques, par exemple sur la structure de leurs revenus et de leurs coûts, le BSPA les a sensibilisés à sa démarche, en leur assurant que celle-ci serait entourée de toutes les garanties de confidentialité nécessaires. L'obtention du label a pris du temps, car le dispositif était assez éloigné, au départ, des standards méthodologiques définis par le Comité du label. Des changements importants ont dû être introduits dans la répartition du travail entre le BSPA et ses partenaires (Ifremer et LEMNA) et dans la méthodologie de l'opération. Le label d'intérêt général et de qualité statistique a finalement été obtenu en 2012 puis renouvelé en 2014. Sa prochaine échéance de renouvellement est fixée à 2019. Ces données permettent de répondre à un règlement européen et, de façon plus générale, de produire des indicateurs économiques afin d'évaluer les paramètres économiques de l'activité des flottilles de pêche.

Le troisième volet des activités du BSPA concerne l'aquaculture, pour laquelle les règlements européens imposent la production annuelle de données, ce à quoi pourvoit une enquête statistique labellisée conduite chaque année. Produite jusque sa dernière édition sur un format « papier », elle devrait être réalisée en ligne à compter de l'an prochain. Le BSPA est intégralement chargé de l'organisation de cette enquête et de la production des données. Il produit aussi les données économiques relatives à l'aquaculture, en vue de répondre au même règlement européen que pour la pêche (DCF). Il s'appuie pour ce faire sur le Laboratoire d'Économie et de Management de l'Université de Nantes, qui est déjà son partenaire pour la pêche. La mise en place de cette collecte, dans l'aquaculture, est plus récente que pour la pêche puisque l'extension de la demande européenne à l'aquaculture provient du second règlement mis en place en 2009. La collecte elle-même a débuté en 2011.

La diffusion

Pierre VERDIER indique avoir conscience de la faiblesse que constitue la diffusion des données relatives aux statistiques de la pêche et de l'aquaculture. La DPMA souhaite d'ailleurs mieux les valoriser et mieux les diffuser. Après son changement de rattachement ministériel, la Direction a cessé de publier ses données dans les supports du ministère de l'agriculture, en attendant notamment de voir si son rattachement au MEDDE allait être confirmé (ce qui fut le cas lors des deux remaniements successifs).

La DPMA a désormais pour priorité de développer la diffusion des données qu'elle produit. Elle a pris contact avec le SOeS afin de nouer une collaboration en vue de diffuser les données statistiques de la pêche et de l'aquaculture au plan national. Il existe déjà des publications au plan européen, notamment le Rapport économique annuel publié par la Commission européenne (avec un document pour la pêche et un autre pour l'aquaculture). Ces rapports sont établis en exploitant notamment toutes les données économiques fournies par les Etats-membres. Le Comité du label a aussi demandé au BSPA de développer la diffusion de ses données et la Direction y voit une priorité pour les mois à venir. Le BSPA s'efforcera, malgré ses faibles moyens, de développer la diffusion de ses données et de publier celles-ci, notamment dans les supports du SOeS.

Le BSPA compte trois personnes issues de l'Insee. Il s'efforce de travailler dans le respect des principes de la statistique publique et de la statistique européenne. Pierre VERDIER témoigne également du fait que l'indépendance professionnelle du BSPA est respectée.

Laure TOURJANSKY, directrice adjointe au sein de la DPMA, ajoute qu'une mission informatique est également rattachée à la direction de la DPMA, ce qui n'est pas anodin

compte tenu de l'ampleur des traitements informatiques nécessaires sur les données produites et permet des interrelations étroites. Ainsi, la DPMA tire bénéfice indispensable du savoir-faire du BSPA pour ses missions statistiques mais aussi pour la discussion avec différents partenaires, qui découle de la production des données (par exemple en ce qui concerne les quotas). C'est important pour avoir la confiance des professionnels d'une part, et, par ailleurs, bien travailler avec la Commission. Laure TOURJANSKY précise que lorsqu'il a mentionné la qualité des données, Pierre Verdier évoquait par exemple les bordereaux « papier » que les pêcheurs doivent remettre en sortant de leur bateau. Ces bordereaux sont plus ou moins bien remplis et il vaut mieux confier à des experts le traitement de ces éléments.

Compte tenu de ses activités qui ne sont pas majoritairement des activités relevant de la statistique et compte tenu de la faiblesse de ses moyens, les membres de l'ASP décident à la majorité de ne pas maintenir le statut de service statistique ministériel (SSM) au bureau des statistiques de la pêche et de l'aquaculture de la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), rattachée au Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Cet avis sera adressé d'une part à la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et d'autre part transmis pour information au directeur général de l'Insee. Il sera mentionné au Journal officiel.

2. Audition de M. Brahim LAOUISSET, chef de la mission des études et de l'observation des statistiques (MEOS) sur les travaux relatifs au SSM Jeunesse et Sports accompagné de Mme Catherine LAPOIX, adjointe au directeur délégué interministériel à la jeunesse

Brahim LAOUISSET explique que le ministère chargé des sports et de la jeunesse a souhaité se doter, en 1998, d'un service statistique afin de coordonner des productions jusqu'alors dispersées dans différents bureaux. Une mission a été confiée à un inspecteur général de l'Insee, qui a formulé différentes préconisations. Le SSM « jeunesse et sports » a été créé en 1999. Ses missions ont été définies par l'article 10 de l'arrêté du 21 septembre 1999.

La « mission des études, de l'observation et des statistiques » (MEOS) - SSM Jeunesse et Sports- a été rattachée en 2006 à la Direction de la vie associative, de l'emploi et des formations (DVAEF), dont les missions étaient transversales. Cette Direction a été supprimée en septembre 2008 et la MEOS est intégrée, depuis cette date, au sein d'une nouvelle Direction opérationnelle, la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), elle-même placée sous l'autorité du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports depuis le 26 août 2014.

Organisation et moyens

La MEOS compte 7 agents (en incluant le chef du SSM et son assistante), dont 5 cadres A (parmi lesquels quatre agents de l'Insee et un professeur de mathématiques détaché du ministère de l'éducation nationale). Le budget de la MEOS est très modeste (60 k€ annuels),

ce qui couvre les frais de publication et le coût d'une convention avec le CEREQ pour la réalisation d'une enquête triennale sur l'insertion professionnelle des diplômés du secteur des sports et de l'animation. Toutefois, les opérations lourdes, comme l'enquête nationale sur la pratique sportive en France, sont directement financées sur le budget du ministère.

Positionnement institutionnel

Le chef du SSM est directement rattaché au directeur de la DJEPVA (Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative). Une réunion mensuelle est également organisée avec le directeur des sports afin de faire le point sur l'avancement du programme de travail annuel. Du fait de son statut de SSM, la MEOS jouit d'une indépendance réelle vis-à-vis de la DJEPVA et de la direction des sports, sa tutelle. Brahim LAOUISSET indique n'avoir subi aucune pression en vue d'orienter les résultats d'une étude ni de modifier le contenu d'une analyse.

Programme de travail

La MEOS définit un programme de travail annuel soumis à l'arbitrage du directeur des sports en fin d'année « n-1 » pour l'année « n », sachant qu'une partie importante des travaux du SSM sont récurrents. Avec la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, le protocole est moins formalisé même si tous les travaux à développer avec les bureaux de cette direction ont été précisément recensés.

Insertion du SSM dans le système statistique public

La MEOS transmet son avant-programme et son programme définitif de travaux statistiques, chaque année, aux autorités de la statistique, de même qu'elle soumet au CNIS ses projets d'enquête. Elle noue des collaborations avec les autres membres du SSP, à commencer par l'Insee. Une convention lie la MEOS à l'Insee pour des travaux de géolocalisation de fichiers de licences et pour l'accès à l'enquête Emploi. Une autre convention a été passée avec la DARES pour l'accès aux données relatives aux contrats aidés, dans les secteurs concernant le ministère. Au plan européen, la MEOS représente la France au sein du groupe de travail animé par la Commission européenne en vue de la mise en place de comptes satellites du sport. Elle a été également représentante de la France au sein du groupe européen sur la détermination d'indicateurs communs de jeunesse pour la mise en place d'un tableau de bord européen.

La MEOS a créé une rubrique « définitions et méthodes », sur le site du ministère chargé de la jeunesse et des sports.

Par ailleurs, certains de ses agents ont suivi des sessions portant sur les règles européennes de bonnes pratiques afin de transmettre ces savoirs aux autres agents du SSM.

La MEOS développe également des enquêtes en ligne et accompagne les correspondants des services déconcentrés dans ce mode de collecte.

Productions statistiques propres

La MEOS produit un recensement national de licences sportives. Chaque année, l'ensemble des fédérations lui adressent un fichier détaillé, licence par licence. Les résultats de ce recensement, une fois anonymisés, sont mis en ligne sur le site du ministère. Ils donnent lieu à une publication annuelle sur les licences et clubs sportifs. Un travail de géolocalisation est réalisé parallèlement par l'Insee en vue de marquer les licences d'un indicateur « ZUS » lorsqu'elles émanent de ces quartiers. Cet enrichissement est ensuite valorisé et permet à la MEOS de charger une base territorialisée dans un outil de cartographie en ligne sur la base du

ministère. Les services déconcentrés et de l'administration centrale peuvent ainsi effectuer des requêtes territoriales jusqu'au niveau fin de la commune.

Un autre enquête triennale est réalisée sur l'insertion professionnelle des diplômés « sports et animation ». Elle s'appuie sur une extension de l'enquête « Génération » du CEREQ, avec l'interrogation d'un sur-échantillon de diplômés « sports et animation » et le passage de deux questionnaires spécifiques en complément du questionnaire simplifié de l'enquête CEREQ. Cette exploitation s'accompagne de la publication d'une étude sur le site ministériel (« l'accès au premier emploi des diplômés du champ sports et animation ») et de la rédaction d'un ouvrage présentant les résultats détaillés.

La MEOS produit par ailleurs des statistiques nationales sur la fréquentation des accueils collectifs de mineurs. Ce travail lui a été confié par la DJEPVA il y a trois ans. Il se base sur l'exploitation des données administratives constituées par les déclarations obligatoires faites par les organisateurs de séjours pour mineurs. Une étude présente les principaux résultats obtenus pour les séjours avec hébergement (« Les accueils collectifs de mineurs avec hébergement »). Depuis peu, des tableaux de données détaillées par type de séjour (région, département, âge des participants, etc.) sont mis en ligne sur le site « jeunesse » du ministère.

Outre ces productions régulières, la MEOS participe ponctuellement à des opérations nationales, à l'image de l'enquête nationale sur la pratique sportive en France, réalisée en 2010 en collaboration avec l'INSEP. Trois études ont déjà été publiées (« premiers résultats », « les différentes disciplines pratiquées » et « l'accidentologie dans le sport ») et un ouvrage complet doit paraître prochainement.

Le SSM s'efforce de mettre à la disposition des chercheurs certaines bases de données détaillées dont elle dispose. Ainsi, les tables de données de l'enquête nationale sur la pratique sportive ont été mises à disposition en 2013 sur le site Maurice Halbwachs, avec l'ensemble des éléments techniques (notamment les pondérations) et méthodologiques.

La réorganisation en cours au sein du ministère

Brahim LAOUISSET évoque enfin la réorganisation en cours actuellement au sein du ministère. Souhaitée en mai 2012 par Madame Valérie Fourneyron, alors ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative, cette réorganisation a été mise en œuvre à périmètre constant pour la Direction des sports. En ce qui concerne la jeunesse, aucun organigramme n'a encore été officiellement validé. Toutefois, le cap suivi pour cette réorganisation serait l'absorption de la MEOS par l'INJEP (institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire), lui-même intégré au sein de la DJEPVA avec un statut de service à compétence nationale et la perspective d'obtenir la qualité de SSM pour l'INJEP.

Catherine LAPOIX souligne que les réflexions conduites depuis deux ans s'inscrivent dans le cadre des demandes du SG-MAP visant à diminuer le nombre d'opérateurs, notamment pour ceux qui ont des effectifs faibles (ce qui est le cas, au sens de la LOLF, des deux opérateurs participant à la performance du programme 163, c'est-à-dire l'agence du service civique et l'Institut national de jeunesse et d'éducation populaire). Compte tenu de ces orientations, il est envisagé la création, au sein même de la Direction, d'un département d'observation et de recherche qui comprendrait l'INJEP, la MEOS et l'actuelle mission d'animation du fonds d'expérimentation pour la jeunesse. Ce projet doit être présenté au ministre M.Kanner très prochainement. La nouvelle entité aurait le statut de service à compétence nationale rattaché au délégué interministériel à la jeunesse et le statut de SSM. En d'autres termes, la MEOS

intégrerait un service à compétence nationale d'observation et de recherche composé du pôle observatoire de l'INJEP et de la section évaluation de la mission du fonds d'expérimentation jeunesse (FEJ).

Les membres de l'ASP décident de maintenir le statut de service statistique ministériel (SSM) à la mission des études et de l'observation (MEOS) dans son positionnement actuel, directement rattachée à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) du Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports.

En revanche, si la réorganisation visant à absorber la MEOS au sein d'un service à compétence nationale regroupant des services du Ministère est mise en place, le statut de SSM sera retiré à la MEOS et le nouveau service constitué ne pourra en aucun cas obtenir le statut de SSM.

3. Point relatif à l'audit mené par l'Inspection générale de l'Insee sur les enquêtes ménages

Philippe CUNEO, Chef de l'Inspection générale de l'Insee, indique que l'Insee mène depuis trois ans des audits d'efficience afin de mesurer la qualité de ses productions en tenant compte simultanément de leur coût. Un audit d'efficience vient d'être réalisé sur les enquêtes ménages. Cet audit établit un état des lieux des effectifs, des coûts et des recettes occasionnés à l'Insee par cet ensemble d'activités, ainsi que leurs évolutions au cours des cinq dernières années. Il identifie également plusieurs pistes et recommandations en vue d'en améliorer l'efficience à court et moyen termes.

Ce bilan met d'abord en évidence la place prise aujourd'hui par les enquêtes auprès des ménages au sein de l'Insee (47,3 M€ de coûts directs en 2013) et parmi elles, celle prépondérante des enquêtes européennes. En coûts complets (soit en incluant des coûts de fonctionnement et de fonctions support), elles représentent 16,4 % du budget de l'Insee en 2012. Le bilan souligne aussi l'accroissement important des coûts directs en 5 ans (+32 % de 2008 à 2013). Cette évolution qui diffère fortement de celle du budget de l'Insee, est principalement due à l'augmentation de la taille de l'échantillon de l'enquête emploi en continu en 2009 et 2010 et à la mise en place des nouvelles conditions d'emploi des enquêteurs en 2013. En structure, le principal constat porte sur la prépondérance des activités de pilotage et de gestion en Direction régionale (divisions des enquêtes ménages et services d'administrations des ressources), qui représentent à elles seules 42% des coûts directs, devant le poste de la rémunération des enquêteurs (32%).

Enfin, le coût moyen annuel d'une fiche adresse réussie (sur le champ du socle des enquêtes pérennes, c'est-à-dire produites chaque année), en augmentation régulière mais modérée de 1,2 % par an de 2008 à 2012, s'est accru de plus de 22% en 2013, sous l'effet conjoint d'une augmentation des charges de collecte et de la baisse des taux de réussite lors de la première année de mise en place des nouvelles conditions d'emploi des enquêteurs.

Philippe CUNEO souligne qu'il faudra au moins attendre la fin de 2014 pour faire la part des éléments transitoires et structurels dans cette baisse des taux de réussite. Une amélioration se

dessine déjà sur l'ensemble du territoire en 2014, sauf en Île-de-France où le taux de rotation des enquêteurs reste élevé.

Il ajoute que le taux de réponse a globalement diminué de 6 % à 7 % en 2013, ce qui ne traduit cependant pas un effondrement et demeure à un niveau moyen encore acceptable en comparaison de celui de nos partenaires européens. Le problème réside plutôt dans l'hétérogénéité de cette baisse entre les directions régionales de l'Insee et au sein de certaines d'entre elles.

Les principales recommandations du rapport sont les suivantes :

- Lancer une réflexion sur l'organisation et les effectifs des divisions des enquêtes ménages.
- Renforcer et mieux articuler les rôles des différentes instances qui interviennent dans le processus de décision ex-ante d'une enquête afin d'être mieux en mesure de statuer à temps sur l'opportunité, le calibrage et la programmation des enquêtes.
- Améliorer la standardisation des protocoles d'enquêtes et veiller à davantage de simplicité de façon à mieux maîtriser le coût des opérations. Cet effort doit porter sur les différentes phases de mise en œuvre des outils de développement et de suivi de collecte.
- Concernant les modes de collecte, réfléchir à développer les interrogations par téléphone et améliorer leur contrôle à distance dans les cas où le face à face s'avère trop difficile ou trop coûteux, élargir les expérimentations de collecte par internet en utilisant des questionnaires spécifiquement conçus pour ce mode d'interrogation et en apportant une vigilance particulière à la question du traitement des ruptures de série qui pourraient en résulter.
- Enfin, procéder à un réexamen transversal du contenu des principales enquêtes sur la base de la qualité des résultats attendus a priori et au regard des données disponibles dans d'autres sources. Cet exercice devra associer les services statistiques ministériels concernés et devra être mené en phase avec le projet de modernisation du système d'enquêtes sociales porté actuellement par Eurostat, qui vise à faire adopter un règlement-cadre sur les enquêtes ménages à dimension européenne à l'horizon de 2018.

La séance est levée à 17h30

La prochaine séance de l'ASP aura lieu le mercredi 17 décembre à 14h30

Autorité de la statistique publique
Séance du 29 octobre 2014

ANNEXE

ETAIENT PRESENTS

Monsieur Paul CHAMPSAUR
Président

Monsieur Yves FREVILLE
Vice-Président
Ancien Sénateur

Monsieur Francis MER
Ancien Ministre,
Président du conseil de surveillance du groupe Safran

Monsieur François ECALLE
Conseiller Maître à la Cour des comptes

Monsieur Bruno DURIEUX
Ancien ministre
Président du comité national des conseillers du commerce extérieur de la France

Madame Véronique HESPEL
Inspectrice générale des finances, en remplacement de Monsieur Philip DANE

EXCUSES

Monsieur Philippe LE CLEZIO
Membre du Conseil économique, social et environnemental

Monsieur Jean GAEREMYNCK
Président du comité du secret statistique
Membre du Conseil d'État

Monsieur Stéphane PAUL
Inspecteur général des affaires sociales, en remplacement de Monsieur Pascal PENAUD

ASSISTAIENT EGALEMENT À LA SEANCE

Monsieur Philippe CUNEO
Chef de l'Inspection générale de l'Insee

Madame Claudine GASNIER
Rapporteur de l'Autorité de la statistique publique

Madame Brigitte BAILLY-SAINTE-CLUQUE
Collaboratrice du Président