

L'Autorité de la statistique publique

 Paul Champsaur*

Le principe d'indépendance professionnelle est une condition préalable à la crédibilité des chiffres. Créée en août 2008 et installée le 8 juin 2009, l'Autorité de la statistique publique a notamment pour mission de veiller au respect de ce principe.

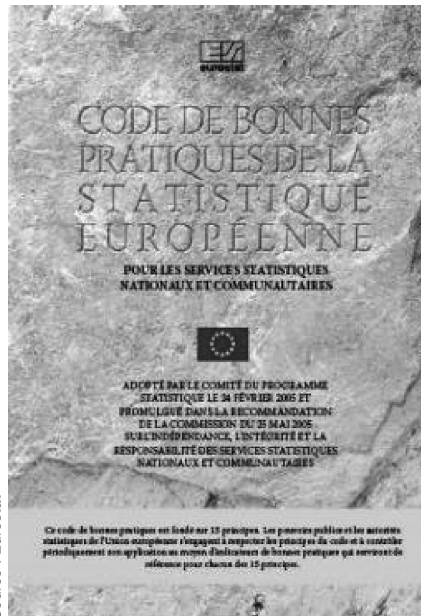
Depuis le 4 août 2008, le principe de l'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques est inscrit dans la loi. Une Autorité a été créée pour veiller au respect de ce principe.

Cette évolution est le résultat d'un processus engagé depuis de longs mois.

L'inscription de l'indépendance dans la loi

L'indépendance professionnelle est reconnue depuis toujours comme l'une des conditions préalables à la crédibilité de la statistique publique. Faute de cette indépendance, les statistiques produites deviennent douteuses aux yeux des utilisateurs potentiels et les efforts pour en améliorer la pertinence ou la précision sont vains. En France, le service statistique public et l'Insee ont de tout temps bénéficié d'une réelle indépendance de fait mais, ainsi que le disait Edmond Malinvaud¹, ancien directeur général de l'Insee, « elle a une telle importance qu'il ne faut manquer aucune occasion de rendre la chose plus manifeste encore et qu'il faut au contraire s'astreindre à ignorer les considérations de court terme qui pourraient conduire à prendre un peu de liberté avec l'indépendance ou déontologie ». Il ajoutait : « Indépendance et déontologie ne se décrètent pas ; elles se construisent sur le long terme par les pratiques des autorités ministérielles, de l'encadrement et du personnel. »

Au niveau européen, le traité instituant la Communauté européenne énonce dans son article 285 que « l'établisse-



Source : Eurostat

Code des bonnes pratiques de la statistique européenne

ment des statistiques se fait dans le respect de l'impartialité, de la fiabilité, de l'objectivité, de l'indépendance scientifique, de l'efficacité au regard du coût et de la confidentialité des informations statistiques ». Malgré cette déclaration, un incident impliquant un État membre a fait jeter le doute sur l'indépendance dans les modalités d'établissement des statistiques dans certains pays de l'Union. En conséquence, la Commission européenne a entrepris de rédiger un code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Cette initiative a débouché sur un document, promulgué dans une recommandation du 25 mai 2005 qui fixe quinze principes auxquels devraient se conformer les autorités nationales statistiques : le premier de ces principes est celui de l'indépendance professionnelle. Et afin d'en faciliter le respect, il est précisé que : « l'indépendance de l'autorité statis-

tique à l'égard des interventions politiques et autres interférences externes dans la production et la diffusion de statistiques publiques est inscrite dans le droit. » Au moment où ce texte a été promulgué, la plupart des pays européens vérifiaient bien l'exigence ainsi posée. Seuls deux grands pays ne s'y conformaient pas : le Royaume-Uni et la France. Après que le premier eut adapté son droit, la France restait le seul grand pays d'Europe à ne pas l'avoir fait. Certes, il existait bien un décret précisant que, au niveau régional, les « modalités d'établissement des statistiques » échappaient dans de nombreux domaines à l'autorité du préfet. Mais il n'y avait pas de texte équivalent au niveau national.

Les statisticiens européens, venus auditer la situation de l'Insee en janvier 2007, ont déclaré dans leur rapport final : « Nous croyons que l'Insee établit et diffuse les statistiques de façon indépendante sans intervention politique, bien que, contrairement à la situation générale des autres instituts nationaux de statistique du système statistique européen, cette indépendance ne soit pas inscrite dans le droit » ; puis ils ont ajouté : « On ne sera pas surpris que nous recommandions vivement que l'indépendance dans le droit soit accordée à l'Insee dès que possible. »

Il devenait donc urgent que la France mette le droit en concordance avec ses pratiques. En effet, si l'important est de vivre l'indépendance professionnelle dans les faits, il n'est pas bon de laisser supposer, par une

* Président de l'Autorité de la statistique publique

1. In *La fonction statistique et études économiques dans les services de l'État*, rapport au Premier ministre, janvier 1997.

Encadré 1 - L'Autorité au Royaume-Uni

L'Autorité statistique du Royaume-Uni est un organisme indépendant distinct du gouvernement en tant que département non ministériel, directement responsable devant le Parlement. Elle a été créée le 1^{er} avril 2008, par la loi sur les statistiques et les répertoires.

Selon ses statuts, les missions de l'Autorité sont de promouvoir et de surveiller la publication de statistiques publiques qui concourent au bien public. Il lui est aussi demandé de promouvoir et surveiller la qualité et l'exhaustivité des statistiques publiques et de garantir le respect des bonnes pratiques pour les statistiques publiques.

L'Autorité statistique du Royaume-Uni a deux fonctions principales :

1. la surveillance de l'Office for national statistics (ONS) - son organe exécutif ;
2. l'examen approfondi (surveillance et évaluation) de toutes les statistiques publiques produites au Royaume-Uni.

Le bureau de l'Autorité comprend son président, cinq autres membres non exécutifs et trois membres exécutifs. L'un des membres exécutifs est le directeur de l'évaluation. Un autre, dénommé « Statisticien national », conseille l'Autorité sur les questions relatives à la qualité des statistiques publiques, à leur exhaustivité et au respect des bonnes pratiques.

Le domaine de compétence de l'Autorité statistique du Royaume-Uni couvre l'ensemble du système statistique du Royaume-Uni. Ce dernier est défini comme l'ensemble des organisations responsables de la production de statistiques officielles au Royaume-Uni.

Les composantes-clefs du système statistique du Royaume-Uni sont :

- le bureau de l'Autorité statistique. L'Autorité est responsable de la promotion et de la surveillance de la production et de la diffusion de toutes les statistiques publiques du Royaume-Uni, où qu'elles soient produites, pour s'assurer qu'elles concourent au bien public ;
- l'Office for national statistics (ONS). L'ONS est l'organe exécutif de l'Autorité statistique du Royaume-Uni. C'est aussi l'Institut national de statistiques du Royaume-Uni ;
- chaque département ministériel du Royaume-Uni conserve la responsabilité opérationnelle de la collecte et la production de statistiques relevant de son domaine de responsabilité ;
- le Statisticien national est le chef du service statistique du gouvernement.

Le service statistique du gouvernement est composé de tout le personnel statistique travaillant à l'ONS, dans les départements ministériels et dans les administrations ayant bénéficié de la dévolution en Écosse et au Pays de Galles.

Un grand nombre de statistiques produites par le service statistique du gouvernement ont reçu le label de « Statistiques nationales ». Le qualificatif de « Statistiques nationales » signifie que l'on considère que ces statistiques sont établies conformément au Code de bonnes pratiques des statistiques publiques, publié par l'Autorité en janvier 2009. L'Autorité statistique a la mission évaluer toutes les « Statistiques nationales » existantes afin de déterminer si cette qualification doit être maintenue. Ce processus est en cours.

Pour en savoir plus : <http://www.statisticsauthority.gov.uk/>

absence d'inscription dans le droit, que celle-ci pourrait être remise en cause au gré des circonstances.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement a pris l'initiative d'inscrire, dans le projet de loi de modernisation de l'économie, un article prévoyant l'indépendance professionnelle pour la statistique publique et la mise en

place d'une instance chargée de veiller à son respect.

Le terme « indépendance professionnelle » ne se réfère pas seulement à l'indépendance dans les techniques et les méthodes retenues pour élaborer les statistiques (celle-ci correspondrait plutôt à l'« indépendance scientifique » qui figure dans le traité de l'Union) ; elle s'applique aussi à ses conditions de diffusion. En effet la façon dont est reçue une statisti-

que dépend non seulement de son contenu, mais aussi des circonstances dans lesquelles celle-ci est rendue publique : date de publication, commentaires d'accompagnement, statut de la personnalité qui rend cette statistique publique. Par contre, l'indépendance professionnelle ne préjuge pas du statut de l'organisation qui produit ces statistiques. Les parlementaires ont ainsi jugé, comme le gouvernement, que le statut de l'Insee et des services statistiques ministériels, parties intégrantes de l'administration française, était compatible avec leur indépendance professionnelle. L'alternative aurait été la transformation de l'Insee en « Agence » ou établissement public, dont on sait, au vu des expériences tant nationales qu'étrangères, qu'il ne garantit pas forcément l'indépendance, dans la mesure par exemple où son budget reste très dépendant du pouvoir politique.

La création de l'Autorité

En même temps qu'il affirmait l'indépendance professionnelle pour la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques, le Parlement a souhaité créer un organisme chargé de veiller non seulement au respect de ce principe, mais aussi à celui d'autres principes repris dans le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne : impartialité, objectivité, pertinence et qualité. L'Autorité de la statistique publique, ainsi créée, représente l'un des trois piliers de la gouvernance de la statistique publique, à côté du Conseil national de l'information statistique (Cnis), chargé de la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique, et des services composant la statistique publique qui exécutent les travaux. Le modèle d'organisation retenu pour la France place notre pays dans une configuration très comparable à celle de l'Union européenne, où, à côté du système statistique européen, figurent le Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique² (mieux connu sous son acronyme anglais ESGAB) et le Comité consul-

2. Décision n° 234/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008

Encadré 2 - Loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques**Article 1^{er}**

I. - Le service statistique public comprend l'Institut national de la statistique et des études économiques et les services statistiques ministériels.

Les statistiques publiques regroupent l'ensemble des productions issues :

- des enquêtes statistiques dont la liste est arrêtée chaque année par un arrêté du ministre chargé de l'économie ;
- de l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public.

La conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle.

II. - Il est créé une Autorité de la statistique publique qui veille au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites.

III. - L'autorité est composée de neuf membres :

- un président nommé par décret en conseil des ministres en raison de ses qualifications dans les domaines juridique, économique et technique ;
- une personnalité qualifiée désignée par le président de l'Assemblée nationale ;
- une personnalité qualifiée désignée par le président du Sénat ;
- un membre du Conseil économique et social désigné par le président de ce dernier ;
- le président du comité du secret statistique du Conseil national de l'information statistique ;
- un membre de la Cour des comptes nommé par le premier président de la Cour des comptes ;
- un membre de l'inspection générale des finances nommé par le chef du service de l'inspection générale des finances ;
- un membre de l'inspection générale des affaires sociales nommé par le chef de l'inspection générale des affaires sociales ;
- une personnalité qualifiée en matière statistique nommée par le ministre chargé de l'économie.

IV. - Un décret en Conseil d'État précise les attributions et les modalités de fonctionnement de l'Autorité de la statistique publique.

tatif européen de la statistique³ (ESAC en anglais). L'ESGAB a des missions voisines de celle de l'Autorité de la statistique publique. L'ESAC remplit certaines fonctions proches de celles qui sont assurées par le Cnis au niveau national. Une Autorité a également été mise en place au Royaume-Uni, dans une configuration et avec des prérogatives assez différentes de celle de la France (voir encadré 1)

Ce schéma a été préféré à un autre, un moment envisagé, qui aurait placé un organisme de surveillance au sein du Cnis. Il a été jugé qu'une telle organisation risquait de créer une confusion des genres entre les acti-

vités de concertation et de contrôle. En effet, les missions du Cnis et de l'Autorité de la statistique publique sont bien différentes : le premier formule des prescriptions ; la seconde veille à l'intégrité du système et à son indépendance.

Dans l'article adopté par le Parlement (voir encadré 2), figure la composition de l'Autorité de la statistique publique. Elle est composée de neuf membres (voir encadré 3).

Cette composition resserrée a pour but de faciliter les débats au sein de l'Autorité. Les personnes ainsi désignées forment un « comité des

sages » et ne reçoivent pas de mandat de la part de l'autorité qui les a désignées. Elles peuvent et doivent s'exprimer en toute liberté.

Le fonctionnement et les missions de l'Autorité

Un décret précise les attributions et les modalités de fonctionnement de l'Autorité de la statistique publique.

Il conforte l'indépendance des membres de l'Autorité en précisant les conditions d'exercice de leur mandat :

- ils sont nommés pour six ans (à l'exception du président du comité du secret statistique, nommé dans ces fonctions pour cinq ans), durée suffisamment longue pour pouvoir disposer du recul nécessaire pour juger en toute sérénité ;

- il ne peut être mis fin à leur mandat avant son terme, sauf en cas d'empêchement ou de faute grave, constatés par les autres membres de l'Autorité ; cette mesure protège également les membres pendant toute la durée de leur mandat ;

- le mandat du président n'est pas renouvelable, ce qui lui permet d'agir en toute indépendance jusqu'à la fin de celui-ci.

Pour exercer ses missions, l'Autorité agit essentiellement par la prévention, la persuasion, la dissuasion et l'information. La volonté du législateur était en effet d'essayer de prévenir toute interférence de groupes de pression quels qu'ils soient dans le processus de fabrication et de diffusion des statistiques publiques. Y adjoindre un arsenal répressif eut sans doute été illusoire et peut-être contre-productif, dans la mesure où il eut été difficile de le mettre en œuvre et où sa non-utilisation aurait pu laisser entendre que l'Autorité fermait les yeux sur des comportements coupables.

3. Décision n° 235/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008

Encadré 3 - La composition de l'Autorité de la statistique publique

M. Paul Champsaur, président, nommé par un décret en Conseil des ministres le 25 mars 2009,
M. Francis Mer, désigné par le président de l'Assemblée nationale,
M. Yves Fréville, désigné par le président du Sénat,
M. Philippe Le Clézio, désigné par le président du Conseil économique, social et environnemental,
M. Jean Gaeremynck, président du comité du secret statistique, désigné par le vice-président du Conseil d'État,
M. François Ecalte, nommé par le premier président de la Cour des comptes,
M. Philip Dane, nommé par le chef du service de l'inspection générale des finances,
M. Pascal Penaud, nommé par le chef de l'inspection générale des affaires sociales,
M. Bruno Durieux, nommé par le ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

Le décret donne à l'Autorité de la statistique le pouvoir :

– d'émettre des avis généraux sur la mise en œuvre en France du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne ;

– d'émettre des observations à l'égard de toute personne qui ne se conformerait pas à ces principes.

La France étant un pays où, dans les faits, le principe d'indépendance est très communément respecté, ces observations présenteront probablement un caractère exceptionnel qui leur donnera d'autant plus de poids.

Pour exercer ce pouvoir, l'Autorité pourra demander à qui de droit le concours des inspections générales ; par ce truchement, l'Autorité disposera d'un pouvoir d'investigation dont elle n'est pas dotée de façon permanente.

Un point important concernant cette Autorité est celui de sa saisine. Il faut en effet que tout doute sérieux sur la mise en cause de l'indépendance, de l'objectivité ou de la qualité des statistiques publiques puisse lui être soumis, afin qu'elle puisse décider si elle l'inscrit à son ordre du jour. Le décret de mars 2009 prévoit un assez large pouvoir de saisine. On peut en effet classer les possibilités de saisine de l'Autorité en quatre grandes catégories :

– les représentants de la Nation et du gouvernement : le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le président du Conseil économique, social et environnemental, le Premier ministre et le ministre chargé de l'économie ;

– l'instance de concertation entre les producteurs et les utilisateurs : le président du Conseil national de l'information statistique ; celui-ci, s'il est alerté par des membres du Cnis, pourra répercuter cette alerte sous la forme d'une saisine de l'Autorité ;

– le service statistique public : le directeur général de l'Insee agissant, précise le décret, au titre de ses attributions de coordination des méthodes, des moyens et des travaux statistiques des administrations publiques et des organismes privés subventionnés ou contrôlés par l'État, reprenant ainsi les termes du décret du 14 juin 1946, précisant les attributions de l'Insee ;

– un pouvoir d'autosaisine pour compléter cet ensemble de possibilités : si une personne, physique ou morale, sollicite l'Autorité pour qu'elle exerce son pouvoir d'autosaisine, celle-ci instruira cette demande afin de décider s'il convient ou non d'inscrire le point faisant l'objet de cette sollicitation à son ordre du jour.

Grâce à ce large éventail de canaux permettant d'aboutir à une saisine de

l'Autorité, on peut penser qu'aucun manquement grave aux principes figurant dans le code de bonnes pratiques ne devrait échapper à sa vigilance.

Chaque année, l'Autorité établira un rapport sur l'exécution du programme de travail des organismes producteurs de la statistique publique. Ce rapport, destiné à l'information du Parlement, sera rendu public. Il s'appuiera sur le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne et sur le bilan détaillé établi par le Conseil national de l'information statistique. Ce rapport a pour objectif d'établir d'une part si le programme s'est déroulé en conformité avec les principes déontologiques contenus dans le code, d'autre part de s'assurer que, compte tenu de leurs moyens, les services producteurs de statistiques ont bien produit et diffusé les statistiques correspondant aux avis émis l'année précédente par le Cnis.

L'Autorité n'a pas compétence pour s'exprimer sur la nature et le volume des moyens mis à la disposition du service statistique public ; ces domaines relèvent de la compétence du Parlement et du gouvernement. Elle doit néanmoins être consultée sur certains aspects liés à son organisation. Le décret prévoit en effet que :

– l'Autorité est consultée sur tout projet de décret relatif aux missions de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou des services statistiques ministériels ;

– elle doit donner son avis sur tout projet d'arrêté portant reconnaissance de la qualité de service statistique ministériel.

Ces avis ne sont que consultatifs. Ils impliquent néanmoins l'Autorité dans la construction et l'évolution du service statistique public.

De création récente, l'Autorité n'a encore tenu que peu de réunions. Espérons que, après la publication de ses premiers avis et rapports, sa position dans le paysage français de la statistique publique sera peu à peu précisée, reconnue et appréciée. ■