

Les trois institutions de la statistique publique en France

 Jean Pierre Le Gléau*

L'organisation et le fonctionnement du service statistique public de la France ont été fortement modifiés, suite à la publication de la loi de modernisation de l'économie et des décrets pris pour l'application de cette dernière¹.

La statistique publique est désormais gouvernée par une organisation ternaire : le service statistique public qui joue un rôle majeur dans sa conception, sa production et sa diffusion ; le Conseil national de l'information statistique (Cnis) qui assure en amont la concertation entre ses producteurs et ses utilisateurs ; l'Autorité de la statistique publique qui veille au respect des principes d'indépendance professionnelle, d'impartialité, d'objectivité, de pertinence et de qualité dans son élaboration.

Un service statistique public aux contours mieux définis

La loi statistique française² commence dorénavant par cette phrase : « Le service statistique public comprend l'Insee et les services statistiques ministériels ». C'est la première fois qu'un texte officiel précise clairement le périmètre du service statistique public³. La suite de l'article de loi précise ce que sont les statistiques publiques : ce sont d'une part les informations issues d'enquêtes statistiques dont la liste paraît chaque année au *Journal Officiel* et, d'autre part, celles qui sont issues de l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées à d'autres fins par des organismes publics ou para-publics.

Il n'y a pas coïncidence exacte entre le service statistique public (SSP) et les statistiques publiques. Les productions du SSP sont certes, pour l'essentiel, constituées de statistiques publiques. Mais le SSP réalise aussi des travaux de nature purement administrative (fichier des entreprises et des établissements, répertoire des personnes physiques, fichier des électeurs...) Ceux-ci ne répondent pas aux règles qui gouvernent l'élaboration de statistiques publiques. Le SSP produit également des études (il s'agit là d'une spécificité de la France) qui sortent également du cadre strict des statistiques publiques. À l'inverse, certains services



Source : Statistique publique

Logo de la statistique publique

producteurs de statistiques publiques ne font pas partie du SSP : ainsi, la Banque de France ou l'Ined, pour ne citer qu'eux, produisent des informations répondant clairement aux critères ci-dessus, mais ne font pas pour autant partie du SSP, car ils n'ont pas le statut de services statistiques ministériels (SSM).

Qui sont donc exactement les SSM ? Jusqu'à la loi et aux décrets récents, la réponse à cette question n'était pas très fondée juridiquement. Certes, plusieurs documents émanant du service statistique public donnaient régulièrement une liste mise à jour des SSM : le *Courrier des statistiques* comporte ainsi chaque année un encart fort apprécié, donnant la liste de tous les SSM et l'organisation de chacun d'entre eux. Mais ces documents n'ont qu'une faible valeur

juridique, si on les compare aux textes de loi qui accordent aux SSM des droits et devoirs spécifiques :

- l'article 7^{bis} de la loi de 1951 leur donne accès, sous certaines conditions, à l'ensemble données administratives ;
- l'article 8 de la loi « Informatique et libertés » leur facilite la réalisation d'enquêtes portant sur des données sensibles⁴ ;
- l'article L.135D du livre des procédures fiscales leur autorise l'accès, à des fins exclusives d'établissement de statistiques, à des informations confidentielles collectées par les services des douanes ou du fisc.

Pour combler cette lacune, le décret du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique prévoit maintenant que la liste des SSM sera

* Jean Pierre Le Gléau est chef du département de la Coordination statistique à l'Insee.

1. Notamment les décrets : du 3 mars 2009, relatif à l'Autorité de la statistique publique, et du 20 mars, relatif au Conseil national de l'information statistique et au Comité du secret statistique.

2. Loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

3. appelé souvent auparavant « Système statistique public » : le passage du terme « système » au terme « service » substitue la référence de l'objectif (le service) à celle des moyens (le système).

4. Les « données sensibles » sont celles qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci.

établie et mise à jour par un arrêté du ministre chargé de l'économie, pris après avis de l'Autorité de la statistique publique. Le décret relatif à cette Autorité fait figurer, dans son annexe, la liste des SSM, au jour de sa publication.

Un Cnis recentré sur ses missions

La loi le dit très clairement : la mission du Cnis est d'organiser la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique. La composition et le fonctionnement du Cnis ont été rénovés pour satisfaire cette exigence de façon plus efficace.

Contrairement à ce qui prévalait jusqu'à ce jour, ce n'est plus le ministre chargé de l'économie qui présidera le Cnis. Une procédure est prévue pour la désignation du président : il sera nommé par le ministre de l'économie, parmi les membres du bureau et après consultation de ce dernier. Le président du Cnis sera également le président du bureau. Cette disposition introduit une plus grande distanciation entre le Cnis et le gouvernement, pour mieux signifier la place majeure qui doit y être réservée aux utilisateurs de la statistique publique. Le président du Cnis, comme tous les autres membres, est nommé pour un mandat de cinq ans. Le mandat du président est renouvelable une seule fois.

L'Assemblée plénière du Cnis a été resserrée, avec l'objectif de mieux faire émerger la « demande sociale ». Il n'y figure plus, comme par le passé, un représentant de chaque membre du gouvernement, ici encore pour mieux mettre en valeur l'avis des utilisateurs. De plus, chaque organisme présent n'y disposera désormais que d'une voix et non plusieurs, comme

c'était souvent le cas dans l'organisation précédente. Le nombre de membres de l'assemblée plénière du Cnis passe ainsi de 138 à 46, ce qui rendra ses décisions plus claires. Ils auront un suppléant et pourront se faire accompagner d'un expert, avec l'accord du président. Il est aussi prévu que certains organismes (SSM, Eurostat, etc.) puissent participer aux assemblées plénières du Cnis, sans droit de vote.

Par ailleurs, le Cnis établira chaque année un rapport sur ses activités. Ce rapport comprendra un bilan détaillé non seulement du suivi des avis qu'il a formulés l'année précédente, comme il le fait déjà, mais aussi de l'exécution par les services producteurs de leur programme de travail annuel et à moyen terme. Le but de cette nouvelle disposition est d'effectuer un suivi, non seulement des avis eux-mêmes, mais de la réalisation effective du programme statistique par les services producteurs. L'objectif est de passer d'un constat formel à un début d'évaluation de la production de statistiques publiques au cours de l'année précédente et de son évolution sur le moyen terme.

Le rôle du bureau est également renforcé. Véritable « conseil d'administration » du Cnis, le bureau comprend des représentants des principaux utilisateurs de la statistique publique : partenaires sociaux, élus locaux, chercheurs, grandes administrations, personnalités qualifiées...

Outre sa consultation obligatoire pour la nomination, en son sein, du président du Cnis, il prépare les travaux du Cnis, crée les commissions thématiques, fixe les missions, la composition et la durée des groupes de travail et approuve les rapports établis par ces commissions et ces groupes de travail. Il dispose par ailleurs d'une sorte d'autorité sur toutes les commissions composant le Cnis, dans la mesure où il peut établir, s'il l'estime nécessaire, leur règlement intérieur.

Ce renforcement du rôle et des pouvoirs du bureau vise à une meilleure efficacité dans le fonctionnement du Cnis au quotidien. Les grands axes guidant l'action du Cnis continueront

cependant à nécessiter la validation de l'assemblée plénière.

Une Autorité de la statistique publique

La principale innovation de la loi du 4 août 2009 en matière de statistique, reste cependant la création d'une Autorité de la statistique publique.

La création de cette nouvelle entité répond à une logique tout à la fois spécifique à la France et s'appuyant sur le modèle retenu par plusieurs pays européens et par l'Union européenne elle-même.

En 2004, une mission confiée à l'Inspection générale des finances avait déjà constaté que « dans plusieurs pays, le « statisticien national » peut s'appuyer sur une instance collégiale pour détourner une partie des pressions qui s'exercent sur lui : commission centrale de la statistique aux Pays-Bas, conseil des gouverneurs de l'institut au Danemark, conseil de la statistique officielle en Suède, commission pour la garantie de l'information statistique en Italie. Ces organes, composés d'une dizaine de membres, peuvent renforcer l'autorité et la légitimité du statisticien national⁵ ». Il en conclut que « l'organisation institutionnelle du système statistique public français, et singulièrement de l'Insee, pourrait être complété par une instance collégiale restreinte qui lui fait actuellement défaut⁶ ».

Une première ébauche de cette instance avait été envisagée sous la forme d'un projet de décret qui n'a finalement jamais abouti (décembre 2005). Parallèlement, l'adoption du code de bonnes pratiques⁷ de la statistique européenne, promu par la France, faisait figurer, comme premier des principes à respecter, celui de l'indépendance professionnelle dans l'élaboration des statistiques publiques.

Le premier critère d'appréciation de cette indépendance était le fait que l'indépendance professionnelle de la statistique publique était inscrite dans le droit. La France était l'un

5. « Mission d'analyse comparative internationale de l'Insee » Inspection générale des finances n° 2004-M042-01, sous la supervision de Philip Dane, rapport de synthèse p. 14.

6. ibidem p. 42.

7. On peut consulter ce code sur le site du Cnis : http://www.cnis.fr/agenda/DPR/Dpr_0291.pdf



Le Cnis, extrait de la plaquette de présentation

Source : Cnis

des rares pays européens, et le seul grand pays après la réforme conduite au Royaume-Uni, à ne pas satisfaire formellement ce critère. Tout en reconnaissant que, dans les faits, le service statistique public français jouissait d'une indépendance réelle et reconnue, les « pairs » européens ont souligné, en janvier 2007, cette carence du droit français.

L'idée s'est alors imposée que la création d'un organisme de gouvernance de la statistique publique devait être le garant de l'indépendance dans la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques. De façon assez naturelle, cette indépendance devait être étendue à l'ensemble de la statistique publique française et pas seulement à la production de statistiques pour le compte de l'Union européenne.

Restait à trouver le vecteur législatif pour une telle innovation. Celui-ci est apparu avec le projet de loi de modernisation de l'économie, préparé par le gouvernement au début de l'année 2008. Au même moment, et de façon indépendante, une mission parlementaire « d'information sur la mesure des grandes données économiques et sociales » s'est également saisie de la question. Le rapport remis par cette mission « Muet-Mariton » a formulé des propositions pour une instance de veille sur les questions de déontologie et d'indépendance de la statistique publique.

Après des modifications provenant tant de l'Assemblée nationale que du

Sénat, partant du projet du gouvernement et reprenant certaines propositions du rapport parlementaire, il en est résulté un texte de loi très innovant pour la France.

Ce texte 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 statistique⁸ (mieux connu sous son acronyme anglais ESGAB) et le comité consultatif européen de la statistique⁹ (ESAC en anglais). Le premier a des missions voisines de celle de l'Autorité de la statistique publique en France. Le second remplit certaines fonctions proches de celles qui sont assurées par le Cnis au niveau national.

L'Autorité de la statistique publique a une composition très ramassée et des missions précises.

Sa composition est figée dans la loi :

- un président nommé en Conseil des ministres ;
- des membres nommés par
 - les présidents du Sénat, de l'Assemblée nationale et du Conseil économique, social et environnemental,
 - le vice-président du Conseil d'État (ce membre est également président du comité du secret statistique),
 - le premier président de la Cour des comptes,

- le chef de l'Inspection générale des affaires sociales,
- celui de l'Inspection générale des finances,
- le ministre chargé de l'économie.

Cette composition, reprise du rapport Muet-Mariton déjà mentionné, vise à associer la compétence technique des grands corps de l'État à la sensibilité politique des assemblées constitutionnelles. Le petit nombre de ses membres (à rapprocher des sept membres de l'ESGAB) lui donnera une réactivité qui pourra s'avérer nécessaire dans certaines circonstances. Ces membres sont nommés pour un mandat de six ans : une durée un peu plus longue que celle des membres du Cnis (cinq ans), afin de pouvoir donner une certaine continuité à leur action.

Afin de renforcer son indépendance, le président n'est pas renouvelable, ce qui lui permettra d'exercer son mandat sans avoir à se poser la question de l'éventualité de son renouvellement. Il ne peut être mis fin aux fonctions de membre de l'Autorité qu'en cas de démission ou d'empêchement ou de faute grave, constatés par l'Autorité elle-même, à la majorité de ses membres. Cette disposition introduit une garantie contre les risques d'interférence des

8. décision n° 234/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008.

9. décision n° 235/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008.

instances de nomination dans l'activité de l'Autorité.

Ses missions sont celles d'une veille du respect des principes du code de bonnes pratiques de la statistique européenne, qui devront aussi s'appliquer à l'ensemble des statistiques françaises. Pour cela, l'Autorité ne dispose d'aucun arsenal judiciaire ou répressif : il a été souhaité que, s'agissant de déontologie, la force de la parole et de l'exemple soit employée pour corriger les éventuelles déviations par rapport à ces principes. Ses moyens seront ceux qui seront mis à sa disposition par les divers services d'inspection générale des ministères. Ses membres auront accès à tous les lieux de production ou de diffusion de la statistique publique, ils pourront obtenir communication de tous les documents utiles et recueillir des informations auprès de tous les agents des services producteurs.

C'est ainsi que l'Autorité pourra émettre tout avis qu'elle estimera utile pour garantir le respect de ces principes. Si elle constate qu'une personne (physique ou morale, quels que soient son rang et sa position) ne s'est pas conformée à ces principes, elle pourra émettre des observations, après que l'intéressé aura pu faire valoir son point de vue.

En matière d'organisation de la statistique publique, elle devra être consultée sur tout projet de décret relatif aux missions de l'Insee ou des SSM. Comme on l'a déjà vu, elle sera obligatoirement saisie pour avis sur les projets d'arrêtés portant reconnaissance de la qualité de SSM.

Elle entendra, au moins une fois par an, le président du Cnis et le directeur général de l'Insee sur les avis du Cnis et sur la réalisation des programmes statistiques annuels ou à moyen terme. Elle pourra ainsi apprécier si

les travaux retenus et réalisés par le SSP sont une traduction fidèle, compte tenu des moyens disponibles, de la demande sociale exprimée au travers des avis annuels et à moyen terme du Cnis.

Elle établira, à partir de l'ensemble de ces documents et consultations, un rapport annuel, public, qui sera remis au Parlement.

L'Autorité pourra être saisie par les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat ou du Conseil économique, social et environnemental, au titre de la représentation de la nation que leur confère la constitution. Elle pourra être saisie par le Premier ministre ou le ministre chargé de l'économie en tant que représentants du gouvernement. Elle pourra l'être également par le président du Cnis, représentant éminent des utilisateurs de la statistique publique. Elle pourra enfin être saisie par le directeur général de l'Insee : le décret précise que ce dernier agira au nom des fonctions de coordination de l'ensemble du service statistique public. Ces fonctions lui sont conférées par le décret du 14 juin 1946 qui définit, parmi les attributions de l'Insee, celle de coordination de la statistique dans l'ensemble de l'administration. Cette solution a été retenue afin qu'un très large éventail de personnes, représentatives des divers producteurs et utilisateurs de la statistique publique, puisse saisir l'Autorité. De plus, celle-ci peut bien entendu s'autosaisir de tout sujet de sa compétence.

Un comité du secret statistique aux compétences élargies

Parallèlement à ces évolutions, une réforme importante des règles du secret statistique est intervenue, avec l'adoption de la loi sur les archives du

15 juillet 2008 (voir l'article « Trente ans après »).

Le comité du secret statistique a dû se transformer pour prendre en compte ces nouvelles dispositions. Il pourra dorénavant donner un avis sur les demandes d'accès à des informations confidentielles, non seulement pour celles qui portent sur des données économiques ou financières, mais aussi sur les faits et comportements d'ordre privé. Cette évolution répond à une demande ancienne des utilisateurs importants que sont les chercheurs en sciences humaines et sociales. Pour cela, la composition du comité du secret statistique a été profondément revue, afin de faire une place plus large à ces chercheurs, ainsi qu'à la Commission nationale de l'informatique et des libertés, chargée de veiller à la protection de la confidentialité de la vie privée.

L'accès à ces données se fera selon un protocole très strict, dans le cadre notamment de centres d'accès sécurisés.

Une nouvelle organisation

Ces évolutions profondes mettent le service statistique public français en phase avec les derniers développements de la gouvernance statistique européenne. Elles donneront une représentation plus claire aux utilisateurs de la statistique publique. Elles précisent les contours et le fonctionnement du service statistique public. Elles ouvrent un vaste domaine d'opportunité à la recherche scientifique française en lui donnant des possibilités nouvelles. Les chercheurs seront désormais placés dans une position favorable par rapport à leurs collègues étrangers, dans le respect des règles de protection de la confidentialité. ■