

## Autorité de la statistique publique

Séance du 17 juin 2020

### 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. Dominique Bureau**

### 1) Intervention de M. Jean-Luc TAVERNIER, Directeur général de l'Insee, sur les travaux menés par la statistique publique dans le cadre de la crise sanitaire

**Jean-Luc TAVERNIER** signale en préambule divers mouvements parmi les chefs de SSM : Fabrice Lenglard a été nommé à la Drees, Béatrice Sédillot au SDES après le retour de Sylvain Moreau à l'Insee et Corinne Prost au SSM Agriculture.

Il présente ensuite les impacts de la crise sanitaire sur les conditions de travail des SSM et de l'Insee. Il décrira ensuite les travaux originaux liés à la crise sanitaire et ses répercussions, conduits par le service statistique public depuis mars.

Le recours au télétravail a connu des fortunes diverses. Dans certains SSM, la culture du télétravail était assez développée. D'autres SSM, en revanche, ont été contraints de réduire leur activité, notamment les SSM Justice, Collectivités locales et Immigration.

**Le directeur général** signale la situation du SSM Défense qui soulève des inquiétudes particulières. À des problématiques de matériel s'ajoutent des problématiques de confidentialité qui ont empêché l'accès des agents du SSM à leur messagerie professionnelle depuis l'extérieur pendant le confinement et au-delà jusqu'à fin juin. Ces difficultés se conjuguent à des problèmes structurels. Le service souffre d'un manque d'attractivité et d'un turn-over important depuis plusieurs années. Après son entretien avec le chef du SSM, **le directeur général** se demande s'il est possible de produire des statistiques pouvant donner lieu à publication et se pose plus généralement la question de la viabilité des missions de ce service en tant que service statistique ministériel. C'est pourquoi il lui semblerait

opportun que l'ASP puisse saisir l'Inspection générale de l'Insee et celle du Ministère des Armées pour conduire un audit commun sur les conditions d'activité de ce service.

**Jean-Luc TAVERNIER** indique que la plupart des SSM et l'Insee ont réussi à travailler en mode dégradé. La continuité a été maintenue dans la plupart des cas, avec des publications assez nombreuses. L'Insee a publié l'essentiel de ce qu'il avait prévu : environ 70 Infos rapides, un *Insee Référence* sur les indépendants, ainsi que des études ponctuelles.

Quelques travaux n'ont cependant pas pu se poursuivre durant le confinement, et des publications et productions ont été annulées. L'Insee ne publiera pas *L'Economie française* cette année et s'interroge de façon plus structurelle sur le maintien de cette publication papier. Les indices de prix à la consommation dans les DOM n'ont pas pu être réalisés en avril et mai.

À fin juin, l'activité devrait être revenue à 100 %, sur site ou en télétravail. Les équipes doivent s'organiser pour parvenir à cette cible. Certaines opérations connaîtront cependant des retards, dont certains ne pourront pas être rattrapés.

La tenue des répertoires des personnes et des entreprises a été assurée. L'Insee a incité les communes qui ne dématérialisaient pas encore l'envoi de leur bulletin d'état civil à le faire. 8 000 communes le faisaient déjà et près de 5 000 nouvelles communes sont passées à la dématérialisation durant la période. Pour autant, la majorité conserve l'envoi papier.

Les collectes ont connu de nombreux bouleversements. Le pilote de l'enquête PIAAC a été reporté en 2021. Les enquêtes TIC et CVS (sur les victimations) ne seront pas non plus menées, faute de possibilité de les basculer sur téléphone. Pour cette dernière, le ministère de l'Intérieur en a été informé. La deuxième phase de l'enquête TEO prend du retard, car le face à face aurait dû être lancé au printemps. Les collectes ont basculé en interrogations par téléphone autant que possible, notamment l'enquête Emploi ou l'enquête SRCV, mais l'exercice reste compliqué. Ces enquêtes ne sont pas conçues pour une interrogation par téléphone ou internet. Le taux de réponse a donc baissé durant la période. Le pilote pour l'enquête Emploi sur internet avait démarré au 1<sup>er</sup> janvier afin de maîtriser les effets de mode et d'identifier d'éventuels biais. Ce pilote s'est poursuivi durant la crise. Le directeur général ignore cependant s'il sera possible d'en tirer autant d'enseignements qu'il en était attendu.

Pour les entreprises, les collectes s'effectuaient déjà principalement par internet. Elles ont donc pu se poursuivre, mais les taux de réponse ont fortement chuté. Pour les enquêtes de conjoncture d'avril, par exemple, le taux s'est établi à 40 %. Les relevés de prix dans les magasins ont été suspendus à mi-mars. L'Insee a recouru aux données de caisse et aux données des sites internet. Des relevés ont été réalisés à titre expérimental dans les magasins voilà deux semaines. L'Insee s'interroge aussi sur la reprise des enquêtes en face à face en mode là encore expérimental. En Europe, la plupart des instituts nationaux n'envisagent pas un retour avant la rentrée.

La période a également interrogé la pertinence de certaines statistiques et certains indicateurs. Durant le confinement, l'Insee a communiqué largement sur le fait que les critères de chômage au sens du BIT perdaient de leur pertinence et que la baisse du taux de chômage au 1<sup>er</sup> trimestre 2020 apparaissait en trompe-l'œil, évoquant l'augmentation concomitante du halo. Quelques interrogations se sont fait jour aussi sur la pondération de l'indice des prix. L'Insee a publié des notes méthodologiques et construit, à titre expérimental, un indice de Paasche pour tenir compte de l'évolution des prix avec la structure de consommation des ménages telle qu'elle était pendant le confinement.

L'Insee et les SSM ont mené des travaux spécifiques durant la crise pour éclairer le sujet, dont certains travaux innovants. L'Insee a également créé une page spécifique Covid sur son site internet pour orienter les visiteurs vers ces travaux.

L'Insee publie chaque mois le nombre de naissances et décès survenus au cours du mois précédent. Avec la crise, il a fallu changer le mode de fonctionnement. Dès le 20 mars, à la demande du ministère de l'Intérieur, l'Institut a transmis quotidiennement aux préfets un décompte du nombre de décès survenus jusqu'à dix jours plus tôt, les communes disposant d'une semaine pour transmettre leurs actes d'état civil.

Le directeur général a souhaité que cette information soit rendue publique chaque semaine sur Insee.fr., au niveau national et départemental, avec une comparaison avec les années antérieures. Au

fil du temps, cette publication a été enrichie de tableaux désagrégés par genre, âge, type de lieu de décès (hôpital, maison de retraite, domicile). L'exercice a demandé un travail considérable, surtout depuis la cyberattaque sur la ville de Marseille, dont les chiffres sont indisponibles depuis trois mois. L'Insee a par ailleurs publié deux billets de blog sur le sujet et une étude plus spécifique sur le lien entre les décès et la densité de population. Une autre étude est prévue sur les décès et l'origine. Désormais, la communication aux préfets est revenue à un rythme hebdomadaire. La surmortalité a disparu depuis le 1<sup>er</sup> mai.

Les causes de décès soulèvent une problématique particulière. Il s'agit du seul règlement européen pour lequel la réponse dépend d'un service extérieur à la statistique publique. Le règlement impose une transmission une fois l'an pour les décès de l'année précédente. Or le CépiDC de l'INSERM code les causes de décès avec un peu de retard chaque année, faute de moyens. Certains éléments ont cependant déjà été publiés sur les certificats transmis électroniquement, sans que l'on en connaisse la fiabilité selon leur « ethnic group ». Seuls 25 % des certificats de décès sont transmis de manière dématérialisée, les certificats au format papier empruntant un circuit de deux à trois mois *via* les ARS. Il n'est pas non plus certain que tous les médecins codent de la même manière. Au Royaume-Uni, contrairement à l'Insee qui ne connaît pas les causes de décès, l'office statistique dispose de toute l'information et a déjà publié des statistiques très complètes sur les décès liés au Covid, examinant notamment s'il touchait davantage la « *black ethnicity* ».

Voilà deux mois, le directeur général a proposé à l'IGAS de mener une mission commune avec l'Inspection générale de l'Insee sur les statistiques et les causes de décès et la limite des comparaisons internationales en la matière. L'IGAS n'a pas souhaité programmer cette mission à court terme.

**Jean-Luc TAVERNIER** signale qu'un journaliste a constaté que certaines communes de l'agglomération parisienne affichaient une surmortalité dans les décès à domicile. Or il apparaît que dans ces communes, les employés d'état civil avaient tendance à déclarer les décès survenus en EHPAD comme des décès à domicile. L'Insee a donc été amené à clarifier les consignes en la matière.

**Le Président de l'ASP** observe que le CépiDC est un ONA sur lequel l'ASP est consultée. L'ESGAB constate que la statistique en situation de crise est plus difficile à produire dans une organisation dispersée. Au regard des enjeux statistiques et sanitaires, l'ASP pourrait diligenter une mission.

**Jean-Luc TAVERNIER** estime qu'il faudrait impliquer l'IGAS et remarque que l'appui de l'ASP pourrait l'aider à faire approuver cette démarche.

Plusieurs SSM ont par ailleurs été sollicités pour mener des travaux de simulation et de veille durant la crise.

Le SSM Fonction publique a lancé une enquête administrative auprès des DRH ministérielles sur les conséquences sur l'organisation du développement du télétravail.

Le SSM Culture a évalué l'impact de la crise sur les secteurs culturels.

La Drees a mis quelques-uns de ses cadres statisticiens à la disposition du centre de crise sanitaire.

La Dares publie un tableau de bord hebdomadaire sur le marché du travail. Le recours à l'activité partielle constitue un enjeu important. Le chiffre mis en avant au départ par les autorités (13 millions) correspondait à un recours théorique et donnait à penser que tous les salariés du secteur marchand avaient été placés en chômage partiel. Pour le mois d'avril, la Dares a évalué ce recours à l'activité partielle à 8,6 millions de salariés pour 2,8 semaines.

Le SSMSI a publié durant six semaines un tableau de bord hebdomadaire sur l'état de la délinquance enregistrée par la police et la gendarmerie, avec un focus sur les violences intrafamiliales, les escroqueries et abus de confiance.

L'Insee a également réalisé des tableaux de bord à destination des préfets pour caractériser les territoires avant le déconfinement et rassemblé des indicateurs de condition de vie des ménages à l'échelle locale pour éclairer les phénomènes liés au confinement (sur-occupation du logement, familles monoparentales, personnes seules, etc.).

S'agissant des estimations de la perte d'activité économique, cinq points de conjoncture ont été réalisés à ce jour. Le 6<sup>ème</sup> sera publié le 17 juin à 18 heures. **Le directeur général** avait décidé de surseoir à la publication de la note de conjoncture prévue quelques jours après le confinement, note qu'il a remplacée par des points de conjoncture bimensuels. Pour produire ces points, il a fallu innover en ayant recours aux données des fédérations professionnelles et aux données de haute fréquence. L'électricité, indicateur fréquemment utilisé, reste un indicateur très agrégé. L'Insee a utilisé des informations sur le fret ferroviaire ou des données de Google Mobility. Il n'a pas réussi en revanche à obtenir des éléments sur le fret routier, faute de pouvoir collecter de l'information auprès des sociétés d'autoroutes. Avec l'écotaxe, l'Allemagne dispose au contraire de données administratives très robustes sur le transport routier.

L'Insee a recueilli par ailleurs de façon quotidienne les données de cartes bancaires par secteur de magasins. Ces données se sont révélées assez fiables pour mesurer la consommation et l'activité dans ces secteurs. Le fait de disposer de ces indicateurs a permis de publier le chiffre de -35 % de baisse du PIB et aussi de consommation, qui constituait un bon ordre de grandeur à l'époque.

Sur la période de confinement, l'Insee a continué de produire et de diffuser les indicateurs de production industrielle et de chiffre d'affaires. Les résultats semblant moins négatifs que prévu dans les services aux entreprises, la chute de l'activité pourrait donc être revue sur le mois d'avril et le second trimestre 2020.

**Le directeur général de l'Insee** avait décidé que les modalités de transmission sous embargo des points de conjoncture obéiraient aux modalités des *Infos rapides* plutôt qu'à celles de la note de conjoncture (envoi à 21 heures au directeur de cabinet pour une publication à 7 heures 30 le lendemain). Cette procédure s'est déroulée sans difficulté.

Dans cet exercice, l'Insee a exploité des données détenues par des entreprises publiques ou privées (RTE, Enedis), des données de caisse pour analyser les volumes, des données de cartes bancaires et des données de téléphonie mobile. Dans ce domaine, des coopérations étaient engagées de longue date, mais leur mise en œuvre restait compliquée. Pour pouvoir dimensionner les services de santé, il paraissait important d'identifier les lieux de confinement. Face à cette demande, Orange a décidé que les données de sa filiale Flux Vision seraient transmises gratuitement durant trois mois à toutes les autorités gouvernementales qui en feraient la demande. Des données endogènes ont finalement été communiquées par Bouygues. Grâce à ces informations, l'Insee a pu établir la carte du confinement et préciser notamment le nombre de Parisiens qui avaient quitté l'agglomération. Dans la publication de 18 heures, l'Insee a également examiné la chute des déplacements domicile-travail durant le confinement et leur reprise plus graduelle depuis la fin du confinement.

Des enquêtes spécifiques ont également été réalisées durant la période.

La Dares a utilisé l'infrastructure de l'enquête ACEMO pour interroger les entreprises de façon mensuelle sur la façon dont elles ont adapté leur force de travail du fait de la crise (évolution des effectifs, de l'activité, télétravail, chômage partiel, mesures de prévention, etc.). Les résultats, très robustes, ont pu être utilisés pour l'exercice de conjoncture.

La Drees a réalisé une enquête flash auprès d'un panel de médecins généralistes, ainsi que sur le fonctionnement des services de l'aide sociale à l'enfance.

L'Insee a ajouté des questions dans l'enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages (CAMME) sur les conditions de vie en confinement. L'enquête sous-traitance prévue à la fin de l'année a été reportée et remplacée par une enquête *ad hoc* sur les impacts de la crise sur l'économie et l'organisation des entreprises, le coût des mesures sanitaires, etc.

Enfin, l'Insee participe avec la Drees à une enquête épidémiologique et statistique pour connaître le statut immunitaire de la population. L'enquête EPICOV a été lancée mi-avril par l'INSERM sur un échantillon représentatif. Elle vise 200 000 personnes pour une 1<sup>ère</sup> vague de questionnaire, avant un prélèvement de sang au domicile afin de connaître le niveau de prévalence du virus dans la population. Cette opération est très attendue.

En conclusion, **Jean-Luc TAVERNIER** évoque les discussions au niveau européen. Après un moment de sidération, Eurostat a joué son rôle et publié des *guidance notes* pour préciser s'il fallait

adapter les questionnaires durant la crise. De nombreux pays ont adapté leurs enquêtes ou réalisé des enquêtes *ad hoc*. Beaucoup ont également essayé, encouragés par l'Insee et son utilisation des données de cartes bancaires, d'avoir recours à des données de haute fréquence auxquelles ils n'avaient pas accès jusqu'à présent, relançant le débat sur l'opportunité d'adopter une législation européenne en la matière. **Le directeur général** a insisté sur les questions de comparabilité. Il apparaît difficile de considérer que les comptes du 1<sup>er</sup> trimestre sont comparables d'un pays à l'autre et il en sera sans doute de même au 2<sup>nd</sup>. Il a également estimé qu'Eurostat se devait de publier une note sur la surmortalité au niveau européen avec des données comparables. Sur ce sujet, le directeur général a été appuyé par beaucoup de ses homologues.

## 2) *Délibération*

**Suite à l'intervention du directeur général de l'Insee, l'Autorité de la statistique publique constate :**

**1- que la plupart des SSM et l'Insee ont réussi à maintenir la continuité de leurs activités, malgré des conditions de travail difficiles, en basculant autant que possible les collectes des enquêtes auprès des ménages en interrogation par téléphone et en s'appuyant sur la collecte par Internet pour les enquêtes menées auprès des entreprises.**

**2- que le SSP, constatant dans ce contexte les limites de pertinence de certaines statistiques et indicateurs, notamment en matière d'activité et de marché du travail s'est attaché à mobiliser des sources alternatives, à fournir les éléments d'informations pédagogiques nécessaires à la compréhension des chiffres, dans ses publications et également via son blog qui a prouvé, dans ce cadre, toute son utilité.**

**3- qu'au-delà du souci d'assurer la continuité de l'information habituelle dans les domaines économique, social et démographique, le SSP a mené des travaux spécifiques pour éclairer les différents aspects de la crise sanitaire, dont certains travaux très innovants (mobilisation de données à « haute fréquence » disponibles en temps quasi réel, réalisations d'enquêtes flash, etc.).**

**4- Toutefois, la crise sanitaire a révélé des fragilités liées à des problèmes d'organisation de la statistique publique, notamment dans deux domaines :**

**- les causes de décès, produites par le CépiDC de l'Inserm, qui sont disponibles très tardivement, car seuls 25 % des certificats de décès sont aujourd'hui transmis de manière matérialisée. Contrairement à d'autres pays, la statistique publique française n'a pas fourni ces informations pendant la crise.**

**- le fonctionnement du SSM des Armées (OED), seul SSM où la production statistique s'est arrêtée pendant la période de confinement.**

**L'ASP considère que dans ces deux domaines, la situation n'est pas satisfaisante.**

**S'agissant des causes de décès, il convient d'y remédier selon des moyens à préciser avec l'Inserm.**

**S'agissant du fonctionnement de l'OED, l'ASP estime nécessaire qu'un audit commun soit mené, au titre de l'article 1-6 du décret n° 2009-250 modifié du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique, sur les conditions de la production statistique dans le domaine de la défense, en associant le contrôle général des Armées et l'Inspection générale de l'Insee.**

## II) Le service statistique ministériel du commerce extérieur

1) *Audition de Mme. Isabelle BRAUN-LEMAIRE, Directrice générale des douanes et droits indirects, accompagné de M. Raoul DEPOUTOT, chef du département des statistiques et des études économiques (SSM Commerce extérieur)*

**Le Président de l'ASP** remercie le service pour le dossier qu'il a transmis, qui pourrait servir de modèle pour l'audition d'autres SSM ou des exercices de labellisation de données hors SSP.

**Isabelle BRAUN-LEMAIRE** indique qu'une réflexion a récemment été lancée sur les missions de la douane et la production des statistiques du commerce extérieur est apparue comme une mission essentielle cohérente avec l'action économique que conduit la douane. C'est néanmoins une activité indépendante. Ses publications sont régulières. Il reste malgré tout quelques marges de progrès. Le service s'est lancé dans la réingénierie de sa chaîne statistique. Ce chantier constitue aussi une occasion de répondre à la question juridique du statut des données et doit s'insérer dans un calendrier européen difficile à tenir.

**Raoul DEPOUTOT** rappelle que la production statistique du commerce extérieur fonctionne pratiquement de la même manière depuis 1993. À l'époque, elle possédait une avance importante par rapport aux producteurs statistiques européens homologues en ce qui concerne le suivi des échanges intra UE. En accolant la déclaration statistique dite Intrastat à la procédure TVA d'état récapitulatif, notre système a conservé une grande force de persuasion sur les entreprises. En 1993, la France était alors la seule à publier des données mensuelles dans des délais normaux. Cette situation a structuré fortement l'histoire de ce système statistique. Toutefois, ce qui a été gagné en 1993 en collant de très près à l'information fiscale et douanière a aussi figé la situation dans un état où l'on parle de *déclarations* d'échanges de biens en France alors que d'autres pays parlent d'*enquêtes* sur le commerce intracommunautaire de biens.

Le SSM Commerce extérieur, par son implantation au sein de la DGDDI, possède la puissance d'organisation d'une administration de contrôle, avec un contentieux extrêmement puissant. Cette position limite cependant un peu la possibilité de pratiquer des estimations approchées par les statisticiens. L'information collectée devrait être calée au plus près sur la déclaration de TVA mensuelle CA3. Or elle ne l'est pas totalement en pratique. Il est difficile d'interpeller les entreprises sur le fait que leur déclaration de TVA et leur déclaration d'échange de biens ne correspondent pas vraiment sans laisser à penser qu'il s'agit d'un contrôle fiscal. Même si le service douanier chargé des statistiques certifie que cette information est demandée à des fins statistiques, les entreprises renvoient souvent sur leur conseil juridique. Lorsque le pouvoir réglementaire pose une exigence totale de conformité, en pratique, il n'est pas possible d'effectuer des comparaisons ou de demander aux entreprises des estimations simples à des fins statistiques. Lorsqu'on relève de l'Insee, dans une situation analogue, la comparaison des déclarations BIC avec les enquêtes annuelles permet d'établir assez facilement des estimations en contactant les entreprises. Dans notre cas, les entreprises craignent un contrôle fiscal ou douanier et s'attachent à faire toutes les vérifications. La logique de fonctionnement est bien différente.

**Isabelle BRAUN-LEMAIRE** ajoute que l'équivoque existe des deux côtés, car les statisticiens se voient parfois comme des contrôleurs.

**Raoul DEPOUTOT précise** que le code des douanes prévoit que tout inspecteur des douanes peut, de sa propre initiative, signaler à la DGFIP toute anomalie qu'il détecterait. Cette logique est contraire à la déontologie statistique et n'est pas compatible avec les textes européens. Le SSM, et particulièrement les services qu'il organise pour produire la statistique du commerce extérieur, sont donc confrontés à deux corpus culturels et juridiques contradictoires. Un changement de culture au sein de ces services est souhaitable pour améliorer la cohérence des statistiques produites, mais il exige une clarification du statut des données.

Le règlement européen sur les statistiques d'entreprises abrogera les textes juridiques français qui fondent notre collecte. C'est donc une opportunité pour refonder le statut des données relatives aux échanges intra UE. Ce règlement qui intègre quasiment l'ensemble des statistiques d'entreprises approche les échanges intra-européens avec une vision d'avenir un peu idéaliste, consistant à ne plus collecter l'information sur un flux des échanges. L'exercice apparaît cohérent en théorie. En pratique, personne n'a examiné les résultats pour l'instant. Par ailleurs, pour progresser et réduire les asymétries, il faudra pouvoir contacter les entreprises pour les interroger sur des écarts entre les déclarations dans les deux États-membres. Le droit européen oblige les États à échanger ces données à partir de 2022, mais ne leur donne pas le droit de contacter des entreprises pour leur demander des éclaircissements sur ces divergences, même à des fins statistiques. Nous sommes d'autant plus convaincus que cette impossibilité est un obstacle majeur que sur un sujet semblable, notre SSM travaille actuellement sur un petit échantillon pilote dont les déclarations statistiques divergent des déclarations CA3. Et nous constatons clairement que dans les entreprises contactées, les correspondants n'arrivent à retrouver l'incohérence dans leurs transactions que si on leur cite nous-même les montants en divergence.

**Le Président de l'ASP** demande s'il est possible d'obtenir cette information *via* la statistique de l'autre pays et si le SSM attend de ce nouveau règlement une amélioration de la statistique du commerce extérieur.

**Raoul DEPOUTOT** répond par la négative. La démarche générale d'Eurostat en proposant ce règlement *intégré* sur les statistiques d'entreprises visait à afficher des simplifications à des fins européennes. Le règlement fixe ainsi pour seule obligation de collecter l'information sur un flux et de déposer les données dans un système d'échange pour permettre aux États-membres de produire leurs statistiques sur l'autre flux par effet miroir. Si les États membres souhaitent collecter l'information sur les deux flux comme aujourd'hui, ils doivent prendre des dispositions juridiques *nationales* pour compléter ce dispositif. Par ailleurs, l'obligation de collecter certaines variables n'est désormais plus portée par le niveau européen pour des raisons de simplification, notamment la ventilation régionale. Pour la conserver, il faudra là encore établir une base juridique nationale.

Ce règlement permet d'améliorer l'articulation entre les statistiques des échanges extérieurs intra UE et extra UE : sur ces derniers, le règlement permet le même échange de données entre statisticiens des États-membres que sur l'intracommunautaire. Les entreprises françaises utilisent beaucoup les ports de l'Europe du Nord. Quand un bien part aux Pays-Bas, les statistiques n'arrivent pas à déterminer s'il est exporté plus loin ou non. Dans l'affirmative, l'entreprise effectue une déclaration de douane aux Pays-Bas. Les statisticiens de la douane française pourront donc obtenir *via* cet échange d'information le montant des exportations des entreprises domiciliées en France, ainsi que le pays de destination. Aujourd'hui, l'analyse des flux de la France vers le Canada *via* le Benelux par exemple ne permet d'identifier que ce qui est exporté directement *via* la douane française. Ce qui transite par le Benelux reste inconnu.

**Isabelle BRAUN-LEMAIRE** ajoute que le même problème se pose pour les contrôles.

**Raoul DEPOUTOT** indique que tous les États membres avaient le même intérêt pour la compréhension de leurs propres statistiques. Ils ont insisté auprès d'Eurostat pour introduire dans le règlement cette disposition relative à l'échange entre statisticiens des États-membres de certaines données douanières qui devrait permettre d'obtenir des statistiques nationales plus lisibles.

Le règlement n'a toutefois pas traité certains sujets qui posent des problèmes importants, et qu'il aurait été efficace de traiter en commun. En particulier, les statistiques analysant le commerce extérieur selon les caractéristiques des entreprises exportatrices ou importatrices font face à une difficulté commune et récurrente. Tous les États membres ont adopté une collecte calée sur l'organisation administrative des données de TVA intra UE, ce qui permet une forte homogénéité des déclarations. Néanmoins, dès qu'il existe des dispositions administratives un peu *ad hoc*, il faut prendre des dispositions spéciales dans la production statistique pour diffuser des statistiques pertinentes. C'est le cas des sociétés qui peuvent se déclarer exportatrices en France (par exemple) sans avoir aucun établissement en France. Celles-ci représentent 15 % des flux. Les chercheurs n'arrivent pas à apparier ces flux avec les données structurelles sur l'appareil productif et expriment leur étonnement. Eurostat n'est pas très intéressé par ce sujet et n'a pas pris en compte notre demande de traitement de ce problème. Le SSM Commerce extérieur souhaiterait mener une enquête pilote en France pour analyser ces entités. L'objectif est de suivre la même approche que les autres statistiques structurelles

françaises, c'est-à-dire regrouper les sociétés en entreprises économiques et pouvoir ensuite employer des catégorisations classiques (grande entreprise, ETI, PME). A l'heure actuelle, ces sociétés émergent en dehors du répertoire statistique de l'Insee à cause de ce phénomène artificiel lié à la réglementation TVA et douanière.

En dehors des changements introduits par ce nouveau règlement européen, l'enjeu pour le SSM consiste aussi à moderniser la production elle-même, en lançant un chantier de changement culturel et de modernisation de l'outil pour traiter les données de façon plus intégrée et efficace et introduire des contrôles exogènes qui permettraient de détecter d'éventuelles bizarreries. Pour l'instant, les contrôles interviennent en fin de parcours avec la comptabilité nationale. Pour comprendre les importations et exportations en matière aéronautique, par exemple, la méthode consiste à tenir compte de la convention statistique du commerce extérieur. Celle-ci comptabilise le montant des échanges à chaque fois que les flux passent la frontière et le valorise à chaque fois à la valeur totale du bien et non à la valeur ajoutée. Lorsqu'il existe une production intégrée de part et d'autre de la frontière, l'exercice aboutit à des montants excessifs sur les deux flux et il est parfois difficile de les recouper avec les données des entreprises elles-mêmes.

Il faut remonter ces analyses de cohérence au stade de la production pour mieux réaliser cette coordination. Il importe aussi d'opérer un changement culturel pour expliquer aux entreprises qu'il ne s'agit pas de contrôles administratifs, mais d'une recherche de vraisemblance de l'information. Enfin, le SSM doit adapter son système informatique pour obtenir une labellisation en termes de sécurité pour pouvoir recevoir les données émanant des statisticiens des autres États-membres et procéder à ses propres tests de production à partir des données miroir.

**Le Président de l'ASP** observe qu'avec la crise sanitaire, le transport de pathogènes devient très sensible et se demande s'il existe un enjeu pour élargir les statistiques de la douane, pour l'instant liée aux échanges de biens, à cette dimension. Dans le débat sur la mondialisation, la question se pose de savoir si le problème vient des échanges internationaux ou de la déstructuration des chaînes de valeur. Dès lors, le fait de mieux suivre les chaînes de valeur devient très important. Il demande donc si des réflexions ont été lancées pour tirer les enseignements de la crise et élargir le champ des statistiques de la douane.

**Raoul DEPOUTOT** remarque que sur l'analyse de la globalisation, le système français est puissant, mais il est éclaté. L'analyse des revenus liés à la globalisation (revenus de capitaux, échanges de services, revenus de brevets, etc.) dépend de la Banque de France. L'identification des établissements étrangers et de leur activité (FATS) résulte d'enquêtes de l'Insee alors que les flux de marchandises relèvent de la douane. Voilà trois ans, sur le secteur de la pharmacie, la Banque de France, l'Insee et la douane ont travaillé ensemble pour essayer de comprendre la logique des multinationales pharmaceutiques. L'exercice a permis de constater que la production était délocalisée à l'étranger, que des biens étaient importés et que les revenus de brevets compensaient les échanges de la délocalisation de la production. Ce résultat a nécessité un gros travail, car il a fallu apparier les fichiers, réaffecter les nombreuses filiales, etc.

Durant la crise, la douane a piloté les flux d'importation pour les dédouaner. Elle a utilisé les statistiques de gestion, mobilisant les bases des déclarations en douane pour piloter les arrivées d'équipements, en examinant les provenances. Dans les déclarations, elle a constaté le manque de détail sur les matériels et a dû inventer des nomenclatures plus adaptées à la crise sanitaire (masques sanitaires/non sanitaires, tests, etc.). La mesure de l'impact de la crise sur les échanges soulève le même problème de nomenclatures, les aspects sanitaires étant moins prégnants avant la crise.

**Isabelle BRAUN-LEMAIRE** souhaite que le SSM aille au-delà de ses publications actuelles, menant par exemple des enquêtes. Cet élargissement permettrait aussi de montrer que le métier du service n'est pas qu'un métier comptable et de susciter des vocations. Le service pourrait par ailleurs travailler davantage à la gestion même de la douane. Étudier le circuit administratif peut en effet s'avérer utile.

**Le Président de l'ASP** rappelle qu'à l'occasion de la remise à plat des décrets d'organisation initiée par le SGG, l'indépendance professionnelle n'était plus explicitement indiquée comme le mode de fonctionnement de base d'un certain nombre de SSM. C'était notamment le cas du SSM des douanes.



**Isabelle BRAUN-LEMAIRE** indique que le décret d'organisation a été modifié pour introduire spécifiquement l'indépendance.

**Raoul DEPOUTOT** ajoute que le document est à la signature de la directrice générale. Il sera envoyé à l'ASP pour validation.

## *2) Délibération*

La délibération suivante est approuvée par l'ensemble des membres du collège de l'ASP :

**Suite aux interventions de la directrice générale des Douanes et droits indirects et du chef du SSM Commerce extérieur, l'Autorité de la statistique publique a pris note que la réécriture du décret définissant les missions du SSM Commerce extérieur mentionnera désormais le principe d'indépendance professionnelle et s'en félicite.**

**Elle considère que le projet de réingénierie de la production et de la diffusion statistique en matière de commerce extérieur est d'importance majeure, notamment pour mettre en oeuvre les principes du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne.**

**L'Autorité suivra avec attention le lancement effectif de ce projet et sa mise en oeuvre.**

## IV) Le service statistique ministériel des collectivités locales

*1) Audition de M. Stanislas BOURRON, Directeur général des collectivités locales, accompagné de M. Luc BRIERE, chef du département des études économiques et des statistiques locales (SSM Collectivités locales)*

**Le Président de l'ASP** rappelle que l'ASP a examiné l'activité de ce service statistique ministériel en 2018. La crise du Covid a renforcé la prise de conscience de l'importance des acteurs locaux. La statistique doit mieux rendre compte de ce que font les autorités locales dans toutes les dimensions. Cet exercice se révèle difficile, compte tenu de l'organisation des communes et leur diversité. Pour autant, l'ASP était convaincue de la nécessité d'avancer sur le sujet des collectivités locales et avait prévu une revoyure pour refaire le point. La note transmise par le SSM à l'ASP détaille des actions précises qui montrent des avancées notables depuis deux ans. Cette séance constitue l'occasion d'évoquer la stratégie et les perspectives de ce chantier très important pour la République.

**Stanislas BOURRON** précise que s'agissant d'une revoyure, la DGCL a essayé d'apporter un certain nombre de réponses aux questions qui avaient été posées lors de la précédente audition.

Comme le Président de la République l'a récemment rappelé, les collectivités locales jouent un rôle majeur dans la démocratie locale et dans l'action publique au sens large, puisqu'elles prennent une part importante dans les recettes et les dépenses publiques. Il est donc tout à fait pertinent de chercher à avoir la meilleure vision de leurs actions à travers un angle financier et à travers leurs réalisations. Cette vision permet de voir comment les politiques publiques sont mises en oeuvre. Elle s'inscrit aussi dans une logique d'information des collectivités elles-mêmes, pour qu'elles aient la capacité de se situer, comme des citoyens.

La Direction générale des collectivités locales n'est pas le seul acteur dans le monde des collectivités. Les textes lui donnent une vocation transversale principale, mais le SSM reste d'ampleur modeste, notamment par rapport aux services qui gèrent le monde des entreprises au sein de l'Insee.

Pour se donner une ambition qui dépasse les quelques thématiques actuelles, il faudra sans doute se poser aussi la question des moyens humains mis à disposition du service.

Ce SSM ne doit pas être uniquement au service de la production de chiffres en lien avec l'action publique. Il est profondément ancré dans la Direction générale des collectivités locales. Il en est un acteur à part entière et doit apporter un soutien à la préparation des décisions prises par les autorités politiques sur les questions de collectivités locales. Pour cela, il doit objectiver les données financières, budgétaires, statistiques proposées au ministre lorsqu'il s'agit de prendre une décision en matière de finances locales, de fonction publique territoriale, de structure territoriale, etc. Lors des deux vagues de réforme des structures intercommunales, en 2010 et 2015, le travail pour identifier la cible des dispositifs législatifs et les effets de ceux-ci a été réalisé par le SSM. Pleinement inscrit dans l'action, le service doit aussi produire de la statistique à destination des usagers et de la réflexion autour des données locales pour éclairer le débat public.

La variété des collectivités locales constitue toutefois une difficulté. Ce monde forme un ensemble de 50 000 entités avec des compétences et des organisations différentes. Entre communes elles-mêmes, selon le nombre d'habitants, les différences en termes de gestion, de fonctionnement sont profondes. Les communes n'utilisent d'ailleurs pas les mêmes normes comptables. Cet univers extrêmement varié repose en outre sur le principe constitutionnel de la libre administration qui donne une large souplesse d'action. Rendre compte de cette variété de politiques publiques est complexe en l'absence d'unification de la norme comptable, de la mécanique de traitement comptable des données et face à des gestions RH d'une extraordinaire variété. Les 1,9 million de fonctionnaires territoriaux regroupent des situations, des cadres d'emploi, des métiers plus variés encore que la fonction publique d'État. Le retraitement national s'avère d'une complexité rare, dans la mesure où, en outre, les obligations de transmission sont respectées avec plus ou moins de diligence. Ainsi, les données ne sont pas toujours transmises comme elles le devraient.

Le service essaie donc de travailler en se concentrant sur des thématiques et de gagner en performance sur des fondamentaux. Il s'agit de parvenir à des délais de production plus rapides pour une publication pertinente des chiffres, consolider les comptes, traiter les relations croisées entre les différents niveaux de collectivités, avec des flux financiers et statistiques difficiles à analyser, et plus globalement avoir une approche d'étude un peu nouvelle sur la dimension économique des collectivités pour essayer de créer des typologies qui pourraient être utilisées ensuite par les acteurs locaux afin de se situer.

La DGCL a travaillé sur quatre axes autour des deux dernières années : l'analyse des collectivités locales comme agents économiques, la mise en valeur de la production du service statistique, d'une très grande qualité, l'amélioration de la performance à travers l'amélioration des délais de production et l'approfondissement des contenus, la modernisation de la réflexion pour éclairer le choix politique.

**Luc BRIERE** précise que depuis deux ans, le SSM a conduit des travaux inédits pour mettre en avant le rôle économique des collectivités locales.

Cinq études ont notamment été menées. La première sur le comportement d'investissement des communes cherchait à voir en quoi les dotations versées par l'Etat peuvent avoir un effet d'entraînement dans les dépenses d'équipement des communes. Grâce à un modèle économétrique, le SSM a pu mettre en évidence un effet de l'ordre de 2,2. Lorsqu'une commune perçoit une dotation de 10 euros plus élevée par habitant qu'une autre commune de même taille et de même profil, sa dépense d'équipement est de 22 euros supérieure à la dépense d'équipement de cette autre commune similaire en tous points. L'effet de levier se révèle plus fort encore pour les communes peu endettées, affichant un taux d'épargne faible.

Le SSM a également analysé la situation des communes en distinguant cinq grandes classes de comportement économique et budgétaire à partir de variables socioéconomiques, budgétaires et financières. Le SSM a par ailleurs mis en évidence des disparités entre les collectivités autour des produits de la taxe sur le foncier bâti dans le contexte de la réforme de la taxe d'habitation. Pour la première fois, le service a également pu réaliser une consolidation agrégée au niveau de chaque région, en neutralisant les flux croisés et en mettant en évidence des comportements entre les communes agrégées au niveau régional. Ce faisant, il a relevé une tendance à l'homogénéisation des comportements budgétaires et économiques entre régions sur la période 2014-2018. Enfin, une étude

met en avant l'utilisation des dépenses par fonction des communes et de leurs groupements en prenant également en compte les budgets annexes.

Dans son rapport annuel 2019, l'ASP a pointé quelques avancées, notamment un accès facilité aux productions du SSM sur le site du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, dont dépend la DGCL pour la mise en œuvre des politiques publiques. Cet accès complète le portail web habituel des collectivités locales. La DGCL a par ailleurs été lauréate des projets EIG 2020. Ce travail permettra de répondre à une observation du Cnis formulée à l'automne 2019. A partir de l'automne, deux entrepreneurs d'intérêt général auront pour mission de développer, en dix mois, un portail web visant à fédérer des informations sur les collectivités qui existent aujourd'hui de manière éparse sur différents sites des ministères ou d'autres institutions publiques (Cour des comptes, Caisse des Dépôts) ou entreprises publiques (Banque Postale).

Le SSM s'est également engagé dans la consolidation de ses délais de production en améliorant le calendrier de certaines livraisons. Le prérapport pour l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sort un mois plus tôt. En septembre, pour la première fois, les budgets primitifs ont été publiés avec neuf mois d'avance. Sur la fonction publique territoriale, le SSM se met en capacité de dresser un bilan des effectifs au 31 décembre de l'année en décembre de l'année suivante. De la même manière, le SSM a pu produire beaucoup plus tôt les résultats des bilans sociaux avec un focus sur les contractuels dans la fonction publique, sujet mis en avant dans la loi de transformation de la fonction publique de l'an dernier. En termes de structures territoriales, le SSM publie le bilan statistique des intercommunalités au 1<sup>er</sup> janvier de l'année dès février de la même année et met à jour tous les trimestres sa base Banatic. Enfin, l'annuaire statistique est publié en mai et le SSM a pour objectif de poursuivre la consolidation des travaux de cet annuaire.

Enfin, le service souhaite développer d'autres projets qui pourraient aboutir en 2021. Il s'agit d'analyser les collectivités locales comme agents économiques en étudiant les dispersions dans les comportements des collectivités locales. En 2021, il sera également possible de dresser le bilan statistique de l'effet de la crise sur les collectivités locales en mettant en avant le fait que toutes les collectivités ne subissent pas les effets de la crise de la même manière compte tenu de leur situation différente avant cette crise, fin 2019.

Certains chantiers ont déjà été engagés, notamment sur les entreprises publiques locales, avec un groupe de travail initié avant le confinement notamment avec l'Insee. Un groupe de travail du Cnis de 2019 avait demandé le lancement d'un chantier sur une meilleure connaissance de ces entreprises publiques locales qui se situent à la frontière entre le marchand et le non marchand et qui représentent des financements importants dans le monde des collectivités locales. Le SSM a par ailleurs la volonté de renforcer la composante « études et analyses » de son annuaire statistique en complétant les tableaux statistiques par des études et des dossiers. Enfin, un chantier est en cours sur la fonction publique territoriale. Il permet d'exploiter de nouvelles sources ménages, l'enquête Emploi de l'Insee ou l'enquête Conditions de travail de la Dares, pour travailler sur des thématiques qui n'avaient pas pu être exploitées jusqu'à présent.

**Stanislas BOURRON** indique que ces pistes ne sont pas exhaustives, mais le service ne compte que 9 agents. Dans le monde des collectivités locales, la production statistique soulève un enjeu fondamental de qualité et de fiabilité. L'équipe s'y emploie au quotidien. Cette qualité n'est pas totalement garantie du fait des modalités de remontée d'information. Néanmoins, le traitement statistique est mené avec régularité et précision et il est utilisé par les acteurs avec beaucoup d'attention.

Le service est aussi confronté à un enjeu de modernisation permanente des structures administratives. Il doit s'adapter aux besoins et à l'évolution de son écosystème. Dans cet enjeu d'adaptation, il doit avancer encore dans la simplification de la remontée de données et la dématérialisation de la donnée. La DGCL s'est employée à instaurer la dématérialisation de l'élaboration des budgets des collectivités pour éviter les ressaisies. Cette dématérialisation des process pour capter la donnée de manière directe représente un exercice compliqué, d'autant que tous les acteurs locaux ne sont pas forcément enclins à se connecter aux grands systèmes nationaux.

Le service doit aussi réfléchir aux sujets sur lesquels se positionner de manière régulière. Au-delà de la production mensuelle d'un certain nombre de documents d'études, autour de Collectivités locales en chiffres, outil de référence dans l'univers des collectivités, ou le rapport de l'Observatoire des

finances et de la gestion publique locales, le service doit percevoir aussi les sujets sur lesquels il faut avancer comme les SPL (ou entreprises publiques locales). Ce champ a connu une progression extrêmement rapide ces dernières années. Différentes lois leur ont donné des possibilités nouvelles, notamment pour intervenir là où les collectivités ne seraient que partiellement compétentes. Le service doit obtenir les données pour pouvoir expliquer cet univers à tous les acteurs publics et privés.

## 2) Délibération

La délibération suivante est approuvée par l'ensemble des membres du collège de l'ASP :

**Suite aux présentations du Directeur général des Collectivités locales et du chef du SSM, l'Autorité de la statistique publique constate que le SSM s'est doté d'un projet cohérent pour mettre en œuvre les recommandations de l'ASP de 2018 et celles du groupe de travail du Cnis de 2019.**

**Elle note les avancées notables en termes de délai de production, de consolidation des comptes, d'analyse de la diversité et de comportement des collectivités locales, de visibilité et d'accessibilité des productions statistiques notamment via la mise en place d'un portail web permettant de fédérer l'ensemble des informations statistiques existantes sur celles-ci.**

**Ce projet, qui pourra nécessiter un renforcement des moyens du SSM, laisse présager un approfondissement de la représentation et de l'analyse des collectivités locales en France par la statistique publique rend compte,.**

**Compte tenu de l'importance que représentent les autorités locales en matière d'investissement public, de fiscalité et pour la production des services publics, l'Autorité continuera à suivre avec attention la mise en œuvre de ce projet, dans le cadre de ses rapports annuels.**

**Au-delà d'une plus grande fiabilisation, lisibilité et transparence des productions statistiques, il importe que celles-ci permettent de mieux analyser les ressources des collectivités locales et de leurs disparités en termes géographiques et de composition en ayant en perspective l'évolution de la structure de leurs ressources.**

**La statistique doit aussi continuer à se développer en matière d'analyse fonctionnelle des dépenses. Cependant les progrès en ce domaine restent conditionnés aux instruments de comptabilité, notamment de comptabilité analytique.**

**Ceci ne dépend pas de la seule statistique, mais celle-ci peut contribuer notamment par ses capacités méthodologiques à stimuler les évolutions nécessaires pour lever les blocages qui demeurent à cet égard.**

*La séance est levée à 17 heures 45.*

## **Autorité de la statistique publique**

**Séance du 17 juin 2020**

**ANNEXE**

### ÉTAIENT PRESENTS

Monsieur Dominique BUREAU  
Président

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

Monsieur Denis BADRE  
Ancien Sénateur

Monsieur Éric DUBOIS  
Conseiller Maître à la Cour des comptes

Monsieur François AUVIGNE  
Inspecteur général des finances

Monsieur Abdeldjellil BOUZIDI  
Économiste, Université Sorbonne Nouvelle Paris 3

Monsieur Pascal RIVIERE  
Chef de l'Inspection générale de l'Insee

### EXCUSÉS

Madame Anne-Marie BROCAS  
Inspectrice générale des affaires sociales

Madame Patricia BLANCARD  
Membre du Conseil économique social et environnemental

### ASSISTAIT EGALEMENT À LA SEANCE

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