

Autorité de la statistique publique

Séance du 21 octobre 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*

Le Président de l'ASP accueille François Weil pour sa première participation aux travaux de l'Autorité en tant que président du comité du secret.

François WEIL se dit très honoré de siéger à l'ASP. Universitaire, spécialiste des États-Unis, après avoir été recteur de Paris durant quatre ans, il est membre du Conseil d'État depuis quatre ans.

Le Président de l'ASP observe que les questions de secret et de protection des données prennent une importance qui implique des interactions de plus en plus fortes entre les travaux de l'Autorité et le comité du secret.

1) Audition de M. Fabrice LENGART, directeur de la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques)

Dans le contexte du Covid, les statistiques de santé ont pris encore plus d'importance, notamment les statistiques de mortalité. À cet égard, une mission vient d'être lancée sur ces dernières. Lors de l'audition du CépiDC par l'ASP, l'Autorité avait recommandé au service de progresser sur la dématérialisation des certificats de décès. Or force est de constater que la situation n'a pas évolué et s'est même plutôt dégradée.

Le Président de l'ASP rappelle que dans le rapport 2019 de l'Autorité, l'ASP avait déjà fait état des difficultés de moyens financiers et humains de la Drees. Cette audition a pour objet d'analyser cette situation, identifier les contraintes et les enjeux par rapport aux travaux menés par la Drees.

Fabrice LENGART précise qu'il a été nommé à la tête de la Drees fin décembre 2019, dans un contexte particulier puisque, quelques semaines plus tard, il s'est retrouvé confiné alors qu'il n'avait pas encore fait le tour des personnels de la Drees ni de ses principaux interlocuteurs au sein du Ministère.

La Drees est le service statistique ministériel rattaché au ministère des Solidarités et de la Santé. La direction est de taille respectable, avec 170 agents. Elle a pour particularité d'être la seule direction à couvrir sur le périmètre de sa mission l'ensemble des champs d'action de ce ministère.

En outre, les statistiques publiques en matière de solidarité et de santé dépassent de beaucoup les statistiques produites et publiées par la Drees. Ce champ recouvre de nombreux opérateurs, comme les caisses ou Santé publique France. La Drees a donc vocation à couvrir l'ensemble du champ, mais elle est très loin de produire l'ensemble des statistiques qui relèvent de ce champ. En particulier, la Drees n'a jamais eu pour fonction d'assurer la veille sanitaire, qui relève de Santé publique France. Ainsi, la Drees ne publie pas de statistiques infra-annuelles, mensuelles, voire journalières comme le fait Santé publique France.

Fabrice LENGART confirme que les moyens de la Drees sont relativement comptés. En dix ans, la direction a perdu 25 postes et le rythme de baisse des effectifs s'est accentué sur la période récente, avec la perte de 5 ETP en 2019. La Drees n'a pas été particulièrement maltraitée par rapport aux autres directions. Néanmoins, cette baisse finit par poser un certain nombre de difficultés. Pour la mission de production statistique, le rythme de production d'enquêtes et de résultats statistiques est un rythme pluriannuel et il est assez difficile de s'adapter quand il faut réduire les effectifs, année après année. Ces 25 postes ont été, pour l'essentiel, supprimés non pas au sein du cœur de métier de la Drees, c'est-à-dire des bureaux en charge de la production, mais parmi les effectifs comptés dans le schéma d'emploi, mis à disposition des services déconcentrés comme les ARS (Agence régionale de santé) et DRJSCS (Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale). Voilà dix ans, le réseau des statisticiens était relativement bien fourni. Aujourd'hui, il reste 3 postes en ARS et 2 en DRJSCS. Ces postes sont donc en voie d'extinction. Les fonctions transverses et fonctions support ont également été réduites (assistantes, RH, publications).

Le service est cependant arrivé au bout de l'exercice de réduction aujourd'hui, d'autant que certaines missions se sont ajoutées au fil des années, comme la création de l'observatoire national des suicides, confié à la Drees sans moyens supplémentaires. De même, avec le développement d'expérimentations sur le terrain dans le système de santé pour essayer de concevoir des organisations de soins un peu différentes associées à des modes de financement innovants, la Drees a été appelée en appui, là encore sans moyens supplémentaires. D'un point de vue financier, entre 2011 et 2018, le budget de la Drees a baissé de 24 % en euros courants.

Depuis la crise sanitaire, la situation s'est éclaircie, mais complexifiée. Sur les effectifs, alors qu'en début d'année la Drees devait poursuivre la baisse de son schéma d'emploi, elle s'est vu notifier une stabilité de ses effectifs sur l'année 2020. Par ailleurs, au cours de ses discussions avec le secrétariat général des ministères sociaux, la direction du Budget a accepté un rehaussement assez substantiel du budget hors T2. La Drees devrait donc voir ce budget augmenter en 2021, à hauteur de 10,7 millions d'euros en crédits de paiement. Cette hausse de 20 % devrait lui permettre de financer des opérations supplémentaires. La direction du Budget a indiqué qu'elle comprenait la nécessité de remettre des moyens autour des systèmes d'information et de la production statistique, mais elle l'a assorti d'une demande d'y voir plus clair sur la cartographie des productions statistiques dans la sphère des solidarités et de la santé. **Fabrice LENGART** a donc discuté avec le cabinet pour faire aboutir une demande de mission conjointe des inspections générales de l'Insee et des affaires sociales afin que cette vision plus panoramique puisse être établie¹.

Au-delà de l'année 2021, il a émis le souhait de signer un contrat triennal avec la direction du Budget, comme l'avait fait l'Insee, pour bénéficier d'une visibilité à l'horizon de trois ans. Dans ce cadre, il a demandé un renfort des effectifs de la Drees. *Stricto sensu*, il a demandé 2 ETP supplémentaires pour mieux assurer le cœur des missions de la Drees telles qu'elles existent aujourd'hui.

Il existe en outre des velléités de rationalisation du paysage de la production statistique sur certains domaines. Par exemple, la Cour des comptes et l'IGAS se sont fait l'écho que la statistique en matière de protection de l'enfance gagnerait à être confiée au SSM. Si des opérations de ce type devaient

1 Post audition : la lettre de mission a été signée par les directeurs de cabinet des deux ministres

survenir, il faudrait viser à la fois des gains d'efficacité globaux et un renforcement des moyens de la Drees.

Il apparaît par ailleurs que dans le cadre de la crise sanitaire, la Drees est un réservoir de ressources humaines et de compétences particulières en matière de gestion des systèmes d'information et d'exploitation statistique des données qui a été mobilisé. En sus de ses deux missions traditionnelles, la Drees pourrait se voir confier, au-delà de la crise sanitaire, une 3^e mission d'appui à la manipulation et à la meilleure utilisation des données, en soutien des directions opérationnelles (DGS, DGOS (Direction générale de l'offre de soins), DGCS). **Fabrice LENGART** est favorable à cette idée qu'il promeut au sein du ministère. Si cette mission était reconnue, il faudrait également rehausser un peu les effectifs de la Drees à ce titre.

Lorsque le centre de crise sanitaire a été constitué au sein de la DGS, en février, il est apparu assez vite un déficit de « data analysts » et les services ont pris contact avec lui pour mettre à disposition des moyens humains de la Drees, ce qui a été fait à compter du mois de mars. Pendant le confinement, la Drees a dépêché une quinzaine de personnes physiquement auprès du centre de crise sanitaire, voire l'ANSM (Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé) lorsqu'il s'est agi de monter un système d'information pour essayer de gérer les pénuries de médicaments pour les réanimations. Il a également mobilisé une quinzaine de personnes à distance au soutien de cette gestion de crise. Ces 30 personnes concernées venaient pour l'essentiel de la sous-direction de l'observation de la santé et de l'assurance maladie, qui compte 45 personnes.

Les équipes ont monté des enquêtes par internet pour interroger les établissements de santé sur leur équipement en respirateurs, auprès des laboratoires avant la mise sur pied du système SI-DEP (Système d'information national de dépistage) pour anticiper des problèmes de capacité de production des tests. Elles ont également aidé la DGS et la DGOS à mettre en forme des systèmes d'information utilisés en urgence, en particulier le Répertoire opérationnel des ressources pour suivre sur le terrain la possibilité d'augmentation des lits, ou le système SI-VIC (Système d'information pour le suivi des attentats et de situations sanitaires exceptionnelles) pour suivre l'enregistrement des patients Covid qui entrent à l'hôpital. Ces systèmes n'étaient pas totalement structurés au départ. L'information remonte *via* les établissements et les ARS selon des formats de fichiers non harmonisés. Les équipes ont aidé à structurer l'information.

Au fil du temps, les équipes de la Drees se sont vu reconnaître un rôle particulier. Le centre de crise comprend un pôle indicateur ayant pour mission de rassembler les données permettant de suivre la crise sanitaire sur une plateforme unique. Pour la conception de cette plate-forme, le directeur de la Drees a spécialement dépêché un cadre. Signe de reconnaissance du soutien apporté par la direction à la gestion de crise, en amont du déconfinement, il a participé à une réunion dans le bureau du Premier ministre avec le ministre de la Santé, le directeur général de la santé et la directrice de Santé publique France pour discuter des indicateurs de déconfinement. La Drees avait réduit la voilure après le déconfinement, mais depuis peu, une partie des effectifs a été remobilisée compte tenu de la 2nde vague.

Par ailleurs, la Drees a mené des productions statistiques supplémentaires et monté des opérations statistiques exceptionnelles, en particulier l'enquête EPICOV en co-maîtrise d'ouvrage avec l'INSERM, et le soutien très actif de l'Insee et Santé publique France. Lancée en population générale durant le confinement, cette opération a consisté à interroger par internet et téléphone un très gros échantillon sur l'état de santé de la population, les symptômes éventuels et les conditions de confinement, doublé avec, pour la 1^{ère} vague, d'un sous-échantillon de tests sérologiques. Les premiers résultats viennent d'être publiés. Ils permettent de mesurer la prévalence du Covid en mai dernier dans la population française. La 2nde vague sera sur le terrain dans les prochaines semaines, avec des tests beaucoup plus importants en nombre, permettant cette fois d'estimer la prévalence non seulement au niveau national mais aussi dans chaque département.

La Drees a également utilisé un panel constitué de longue date auprès des médecins généralistes pour les interroger sur leurs activités et pratiques médicales durant le confinement et le déconfinement. Ces enquêtes spécifiques ont donné lieu à six publications. La Drees a mené une enquête flash auprès des établissements et services de la protection de l'enfance. Les équipes ont par ailleurs mené une étude statistique sur le parcours des patients hospitalisés pour Covid durant la 1^{ère} vague, qui a fait l'objet d'un document de travail publié ces dernières semaines. La crise va également affecter le programme de travail de la Drees dans les mois et les années à venir. L'enquête sur les établissements

de santé réalisée tous les ans intégrera un module spécifique pour interroger les établissements sur les moyens supplémentaires dédiés aux patients Covid qu'ils ont été amenés à mobiliser durant la crise. Dans le baromètre de la protection sociale 2020, une enquête d'opinion de la population sur la protection sociale, il est également prévu un dispositif plus important en termes de nombre de personnes interrogées pour aborder la thématique de la crise sanitaire.

Ces travaux supplémentaires ont eu un impact sur le reste de la production de la Drees. Des études ou productions ont dû être décalées. Eurostat a déjà été prévenu que les premiers résultats de l'enquête Santé 2018 ne seraient pas envoyés en septembre comme prévu, mais en novembre par exemple.

Délibération

Suite à l'intervention du directeur de la Drees, les membres du collège de l'ASP ont émis le délibéré suivant :

En tant que service statistique ministériel (SSM) des ministères sanitaires et sociaux, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) a pour mission de fournir aux décideurs publics, aux citoyens et aux responsables économiques et sociaux des informations fiables et des analyses sur les populations et les politiques sanitaires et sociales. Qu'il s'agisse de santé des populations et des systèmes de santé, ou de protection et politiques sociales, ce sont des domaines majeurs, qui nécessitent des informations statistiques de qualité élevée pour : décrire les transformations à l'œuvre dans la société ; identifier les dimensions nouvelles, thématiques ou territoriales, devant être observées ; aider à la prise de décision et éclairer le débat public.

L'Autorité constate qu'un décalage s'est progressivement constitué entre le besoin d'enrichir la statistique publique en ce domaine et les moyens dont dispose la Drees. Alors que la crise du Covid met en exergue l'importance des enjeux sanitaires et sociaux, cette situation apparaît singulière au sein du service statistique public.

En effet, depuis 2011, ce SSM a perdu 12 % de ses effectifs et le rythme de baisse de ceux-ci s'est accentué au cours de la période récente, en particulier dans les services extérieurs (ARS), remettant sérieusement en cause leur capacité à produire de l'analyse. La fréquence de certaines enquêtes statistiques, par exemple en matière de santé scolaire, ou leur contenu, de plus en plus restreint aux seules exigences européennes, se sont ainsi trouvés réduits. L'ASP note aussi des fragilités pour être en capacité de porter des projets structurants ou d'en assurer la maintenance comme il le faudrait pour permettre aux outils développés de jouer pleinement leur rôle. Le modèle de micro simulation INES, aujourd'hui porté par la Drees et l'Insee, qui n'a pas d'équivalent dans la sphère administrative pour évaluer les réformes des prestations et prélèvements sociaux, en constitue un exemple-type.

Même si la Drees a récemment connu une stabilisation de ses moyens budgétaires, le budget du SSM a fortement baissé ces 10 dernières années, alors qu'elle prenait en charge des missions nouvelles : observatoire des suicides, enquête Santé, qui relevait précédemment de l'Insee, appui aux expérimentations sur les nouvelles organisations de soins, etc. Ce dernier exemple souligne que la Drees a dû renforcer aussi son appui aux directions opérationnelles des ministères sociaux, notamment pour une meilleure utilisation des données. À cet égard, la mobilisation de 15 à 30 agents au profit de la gestion de crise (en particulier du centre de crise sanitaire) et le renforcement du statut de la Drees en tant que centre de références pour assurer la qualité et la cohérence des données pour la gestion du Covid a certes un caractère exceptionnel, mais il s'inscrit dans une tendance. Il faut souligner que cette fonction d'appui ne peut être efficace dans la durée sans consolidation de la production statistique, donc du programme statistique de la Drees, qui en constituent nécessairement le socle de par l'importance des données produites et des compétences réunies pour les produire.

Ainsi, la Drees œuvre dans un champ extrêmement large, avec des moyens modestes. Certes, de nombreux opérateurs contribuent à la production de données dans les différents domaines concernés. L'Autorité de la statistique publique, dans le cadre de sa mission de labellisation des séries qui intéressent la statistique publique et proviennent d'opérateurs publics ou d'organismes privés ayant une mission de service public, encourage d'ailleurs l'enrichissement de la statistique publique par ce biais.

Cependant, ce processus ne peut se substituer à la mise en œuvre d'un projet cohérent pour la statistique publique sanitaire et sociale par le SSM. En effet, les statistiques issues des données de gestion, de recherche ou issues de données thématiques, soit rencontrent intrinsèquement de fortes limites pour satisfaire les contraintes de la production statistique, en termes de normalisation des procédures de production et de diffusion, de pertinence, de fiabilité, de cohérence et comparabilité ; soit ne le peuvent qu'au prix d'un travail important à réaliser par le SSM lui-même pour en garantir la qualité, en coopération avec les détenteurs de ces données, par exemple Santé-publique France dans le domaine sanitaire. Par ailleurs, les données issues des « Caisses » ne couvrent généralement qu'un champ partiel, là où la statistique publique se doit de consolider et fournir des statistiques reflétant les évolutions dans leur ensemble et rendre compte de la diversité des situations.

Dans ce contexte, l'ASP estime que le maintien d'une capacité adaptée de la Drees, en termes humains et financiers, et la définition d'un projet global de la statistique publique dans le champ de la santé et des solidarités constituent des pré-requis pour que la Drees soit en mesure d'assurer ses missions.

Dans cette perspective, l'ASP se félicite de la mission conjointe engagée pour optimiser la production statistique des causes médicales de décès et de la mission conjointe demandée aux inspections générales de l'Insee et des affaires sociales en vue de l'établissement d'une cartographie identifiant les différents endroits où l'on produit de la donnée au sein du ministère et de ses opérateurs. Elle souligne toutefois, qu'au-delà du recensement des sources disponibles, de l'identification des redondances ou dispersions dommageables, il convient aussi de repérer les angles morts mal couverts par la statistique publique, et de bien apprécier la capacité des différentes données à fonder des statistiques et les conditions pour remédier à ces lacunes. À cet égard, l'Autorité rappelle en effet que, lorsque les statistiques sont fondées sur des sources administratives, leur définition, concepts utilisés et procédures doivent être compatibles avec ceux employés en statistique, ou rendus tels, afin d'en assurer la qualité.

Parce que sa production statistique est par nature une activité pluriannuelle et parce que cette production est de surcroît de plus en plus réglementée au niveau européen, il importe que la Drees ait une visibilité pluriannuelle de ses moyens humains et financiers. L'Autorité recommande donc que soit définie pour la Drees une trajectoire d'emploi pluriannuelle pour le prochain triennal 2021-2023, et que la mise en chantier de cette trajectoire soit engagée sans tarder.

[II\) Audition de M. Kamel GADOUCHE, chef du CASD \(Centre d'accès sécurisé distant aux données\)](#)

Le Président de l'ASP rappelle que le CASD est identifié comme ONA (Other national authority) au niveau européen, comme le sont les SSM. Le fait que les chercheurs puissent avoir accès de manière sécurisée à des données est important. L'ASP s'intéresse aussi à la façon dont cet outil est utilisé pour la statistique elle-même. Cette audition constitue l'occasion de faire le point.

Kamel GADOUCHE précise que le système statistique public mesure des phénomènes socio-économiques et produit de la donnée à partir de ces mesures sur différents domaines. Ces données sont ensuite exploitées par l'Insee ou les SSM. Depuis une dizaine d'années, elles sont aussi partagées avec les chercheurs *via* le CASD. Elles servent à mieux comprendre les phénomènes socio-

économiques et servent aussi à l'évaluation des politiques publiques, la décision publique, l'information des médias et des citoyens.

Il existe plusieurs catégories de données en fonction de la confidentialité de celles-ci. Le règlement européen 557/2013 repère trois catégories de données :

- les « public use files » ou open data ;
- les « scientific use files » c'est-à-dire les données anonymisées dont on n'a pas la certitude à 100 % qu'elles le sont, qui sont donc d'accès restreint, correspondant aux fichiers de production recherche diffusés par le réseau Quetelet ;
- les « secure use files », c'est-à-dire les données brutes dont on a uniquement retiré les identifiants directs.

Un cadre de gouvernance a été publié par trois Anglais de l'université de West of England qui s'appuie sur cinq « safe » : safe data, safe projects, safe people, safe settings et safe outputs.

En France, il existe une gouvernance à deux niveaux. Un comité est chargé de définir les habilitations et une autre institution s'occupe de l'accès pratique. Ce système est très efficace, puisque l'habilitation de l'utilisateur ne dépend pas de ses exigences en matière de qualité service pour son accès : il pourrait se plaindre de la qualité de service sans compromettre ses habilitations présentes ou futures. C'est le cas par exemple dans d'autres pays lorsque le producteur accrédite et fournit lui-même le service et où par conséquence les utilisateurs ne peuvent se plaindre du service par crainte de voir leurs demandes d'accès compromises.

Le CASD est un opérateur au service de la recherche et de la statistique publique. Il s'agit d'un groupement d'intérêt public (GIP) créé au 1^{er} janvier 2019 regroupant l'Insee, le GENES, le CNRS, HEC Paris et l'École Polytechnique. Il regroupe 25 personnes, 300 sources de données mises à disposition, 500 institutions utilisatrices, dont des universités, centres de recherche, mais aussi l'Assemblée nationale ou la Cour des comptes dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. Plus de 250 publications scientifiques sont répertoriées.

Dans ce modèle de gouvernance à deux niveaux, le CASD joue le rôle de tiers de confiance entre les producteurs de données et les utilisateurs. Une convention entre les producteurs et le CASD régit les modalités d'accès. Un contrat lie les utilisateurs et le CASD et emporte notamment des engagements de qualité de service. Au début du CASD, son fonctionnement a été décrit comme un modèle de bulles sécurisées. Un mini-ordinateur breveté assure la sécurité de bout en bout. Pour accéder au CASD et travailler sur les données à distance, il faut utiliser une carte à puce et poser son empreinte digitale. Ce dispositif est dédié à cet usage et audité régulièrement.

Les données sont localisées sur le serveur du CASD qui loue un espace sur un ancien site militaire très sécurisé, dans une cage dédiée avec un contrôle d'accès biométrique, à laquelle seuls les employés du CASD accrédités peuvent accéder. Si un chercheur a besoin d'introduire un script ou une nomenclature, il peut y être autorisé par le CASD qui s'assurera de l'absence de virus. De la même manière, à la fin des travaux, le chercheur pourra récupérer les résultats lorsque le CASD aura vérifié qu'ils respectent bien le secret statistique et ne comportent donc pas de données confidentielles.

S'agissant de la procédure d'accès, le chercheur dépose un projet auprès du comité du secret statistique qui émet un avis. Si des données personnelles sont concernées par le traitement, le chercheur doit formuler une demande auprès de la CNIL. Suite à cette procédure, l'utilisateur entre en contact avec le CASD. Avant tout accès, il doit suivre une séance d'enrôlement en présentiel pour un rappel des obligations et des sanctions au devoir de confidentialité, et une sensibilisation au secret statistique. *In fine*, l'utilisateur se voit remettre une carte avec son empreinte pour pouvoir se connecter à distance.

En 2019, le CASD a obtenu les certifications de conformité au RGPD par Bureau Veritas, une autorisation de la CNIL, notamment pour la biométrie, une certification de sécurité de l'information ISO 27 001 et une certification ISO 27 701 sur la protection des données à caractère personnel. Le CASD est aussi certifié hébergeur de données de santé et homologué pour le SNDS. Des audits techniques sont réalisés de manière périodique, avec des tentatives d'intrusion dans le système pour

recupérer des données. Dans tous les cas testés, les « ethical hackers » n'ont pas réussi à s'introduire dans le système ou à extraire des données.

Les données disponibles recouvrent l'ensemble des données du service statistique public et des données du périmètre péri public (ACOSS, CNAF, etc.), des données de santé (dont le volume ne fait que croître). A la demande de Jean-Luc TAVERNIER, le CASD a conçu un dispositif permettant de voir, à partir du site, l'articulation entre les projets de recherche menés, les sources utilisées et les publications produites à partir de ces sources. Cette information est utile pour les producteurs qui peuvent visualiser toutes les utilisations et publications réalisées à partir de leurs sources, mais aussi pour les chercheurs qui peuvent identifier tous ceux qui mènent des projets sur des données similaires. Le CASD a également travaillé sur la documentation.

Le nombre d'utilisateurs ne cesse de croître. Il atteint aujourd'hui 1 500 utilisateurs. Avec le temps, le nombre de sorties de résultats diminue, car les utilisateurs s'habituent à travailler à l'intérieur de la bulle sécurisée de manière interactive, conformément au but recherché lors de la création du CASD. De nombreux projets transnationaux impliquent des chercheurs de plusieurs pays travaillant sur des données françaises, ce qui constitue un sujet de satisfaction. Le CASD évalue régulièrement par enquête les retours de ses utilisateurs sur ses services et obtient des résultats plutôt très positifs.

Le CASD a pour mission de sécuriser et élargir l'accès des chercheurs aux données selon le principe 5 du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Sa naissance est d'ailleurs issue des recommandations d'une revue par les pairs. Cette revue s'attache pour le CASD à examiner les appariements, la certification des résultats de la recherche, les certifications ISO, le partenariat avec l'Insee pour le développement d'outils de documentation et le retour des chercheurs.

Enfin, le CASD coordonne un projet de centre d'accès sécurisé européen, ce qui permettrait aux chercheurs de travailler simultanément sur des données de plusieurs pays à partir d'un seul et même endroit.

Délibération

Suite à l'intervention du chef du CASD, les membres du collège de l'ASP ont émis le délibéré suivant :

Créé en 2010, le centre d'accès sécurisé aux données (CASD) a pour mission de permettre l'accès des chercheurs aux données collectées par le service statistique public dans des conditions de sécurité garantissant l'absence d'utilisation préjudiciable au citoyen ou par une personne non autorisée. Quoique celui-ci ne produise pas directement de données, le CASD a été désigné comme « autre autorité statistique nationale » au regard dans la réglementation européenne.

L'Autorité de la statistique publique approuve ce choix car le CASD constitue, avec le Comité du secret statistique, un instrument essentiel pour la mise en œuvre de la loi 51-711 sur la statistique publique, qui a été modifiée en 2008 justement pour permettre l'accès des chercheurs aux données sur les individus et les ménages. À cet égard, le Code de bonnes pratiques de la statistique publique européenne énonce que des protocoles stricts doivent s'appliquer aux utilisateurs extérieurs ayant accès aux micro-données statistiques à des fins de recherche.

L'Autorité constate l'enrichissement rapide du nombre de données déposées au CASD et de leur utilisation par les chercheurs, les solutions techniques pour en assurer la sécurité étant certifiées et régulièrement contrôlées, ce qui est primordial. Elle souligne aussi l'importance du rôle de tiers de confiance que peut jouer le Centre pour exploiter les possibilités d'appariement de ces données, pour la recherche et les études statistiques.

L'organisation mise en place en France pour permettre l'accès des chercheurs est caractérisée par la séparation entre les services producteurs et les chercheurs, grâce aux deux institutions que sont le comité du secret statistique, sans compétence sur les données elles-mêmes, et le CASD, sans compétence sur l'autorisation d'accès. L'Autorité constate que cette

organisation originale est un véritable atout, qui permet de réduire les coûts pour les producteurs de données et faciliter l'accès des chercheurs à celles-ci, et d'apporter les garanties qui sont absolument nécessaires en matière de secret statistique et de protection des données.

III) Présentation du rapport et du plan d'action sur les études en économie géographique à l'Insee par M. Stefan LOLLIVIER, Inspecteur général de l'Insee et M. Michel DUEE, chef du département de l'action régionale à l'Insee

Pascal RIVIERE rappelle que cette mission d'inspection générale avait pour but d'approcher les disparités territoriales. L'Insee a toujours produit des statistiques à des niveaux géographiques plus ou moins fins selon la situation. La demande faisait suite à la crise des gilets jaunes et visait à déterminer si l'Insee était suffisamment organisé pour mettre en évidence des différences entre des types de territoires. Cette mission visait notamment à définir la notion d'économie géographique. Elle a été confiée à Louis-Paul Pelé et Stéfan Lollivier.

Stéfan LOLLIVIER rappelle que l'économie géographique a connu des évolutions relativement récentes, lorsque Krugman a remis en cause la théorie du libre-échange, estimant que les échanges ne profitent pas nécessairement à tout le monde, contrairement à ce que prétendaient les successeurs de Riccardo ; ils se produisent de surcroît principalement entre pays riches. En outre, le processus de production est marqué par des économies d'échelle et un goût pour la diversité des consommateurs. Les rendements d'échelle croissants impliquent des concentrations et donc une métropolisation de l'activité productive.

Dans une économie tertiaire, la tendance à la concentration est encore plus forte que dans une économie industrielle, car la R&D est d'autant plus efficace que les partenaires sont concentrés. La théorie de la base suggère que cette concentration des activités productives est géographiquement contrebalancée par des activités résidentielles. Mais ce système productivo-résidentiel n'est pas toujours satisfaisant en termes de dispersion des revenus sur les territoires. A cela s'ajoute une polarisation des emplois, qui est elle aussi typée géographiquement. Pour comprendre les phénomènes économiques et sociaux, il est donc impératif de s'intéresser à leur répartition sur les territoires. En matière de réflexion sur d'éventuelles relocalisations, il ne s'agit pas d'installer n'importe quelle activité productive n'importe où ; il faut connaître les atouts locaux pour relocaliser efficacement les productions.

Dans le rapport, les études en économie géographique sont sensées par construction correspondre à une simple description éventuellement cartographiée, une analyse statistique grand public ou des études plus académiques. Plusieurs organismes travaillent sur le sujet, notamment le CGET qui était capable de communiquer très efficacement et clairement sur ces questions de géographie. Ce partenaire était d'ailleurs écouté. France Stratégie a également publié des études remarquées sur l'ascension sociale à partir de l'enquête Emploi de l'Insee. De nombreux acteurs utilisent les données de l'Insee, savent les mettre en valeur et « occupent » le marché alors que l'Institut est peu visible.

Pour autant, l'Insee ne reste pas inactif. Il publie de nombreuses études régionales reconnues et quelques études nationales réalisées généralement par les pôles. Il est néanmoins regrettable que ces études ne reçoivent pas le même écho que les études nationales. De fait, les études territoriales produites par l'Insee sont nombreuses, mais peu couvrent le champ national. Les données sont pourtant nombreuses, le savoir-faire en région est reconnu et valorisé par les partenaires régionaux, mais force est de constater que sur le plan national, l'Insee a été pour le moins absent et la dimension

territoriale est trop souvent absente des études nationales. Enfin, les travaux des directions régionales ne sont pas suffisamment visibles sur le portail national. Lors de la mission, l'Insee est apparu totalement absent de l'aide à la politique économique faisant intervenir les territoires.

Sur la base de ce constat, les rapporteurs émettent des recommandations visant à mieux valoriser, mieux communiquer, mutualiser, former les agents aux statistiques spatiales, les acculturer aux zonages d'étude, faciliter les travaux avec des nomenclatures et des variables d'environnement, confier aux pôles et aux SED des missions d'études territoriales nationales, enfin mieux valoriser les travaux de l'action régionale. Les rapporteurs avaient formulé d'autres recommandations sur l'aide à la décision, mais qui n'ont pas été retenues in fine. Enfin, les rapporteurs notent que l'analyse territoriale des disparités de revenu repose sur une hypothèse d'homogénéité des prix à la consommation alors que ceux-ci diffèrent d'un territoire à l'autre. Des chercheurs ont montré qu'il était possible de prendre en compte ces différences de prix sur le territoire ; les rapporteurs recommandent donc que l'Insee fasse de même.

Le comité de direction a validé les recommandations à quelques réserves près, notamment sur l'aide à la décision publique, l'implantation des services dans les territoires.

Michel DUEE indique que le plan d'action s'articule autour de trois axes : la production et la diffusion de données sur les territoires, la production d'études et d'analyses sur les territoires, la visibilité des productions.

En matière de production et de diffusion, des actions sont en cours dans le cadre de la rénovation du TEF (tableau de l'économie française), qui sera alimenté par le thème « Territoires, villes et quartiers ». Dans un 2nd temps, ce TEF rénové aura une entrée par territoire, ce qui permettra de présenter les disparités territoriales. La diffusion des nouveaux zonages d'étude en 2020 sera également l'occasion de produire un certain nombre d'éléments.

S'agissant de la production d'études et d'analyses, les directions régionales n'avaient pas pour mandat de réaliser des études nationales jusqu'à présent ; c'est maintenant le cas. Et une procédure est en place pour repérer les études régionales qui peuvent être répliquées sous forme d'étude nationale. Il n'est pas forcément évident de répliquer une étude régionale à un niveau national, car certaines démarches sont effectuées avec des partenaires locaux qui supposent de trouver un partenaire équivalent au niveau national. Pour aider les directions statistiques de la DG à mieux prendre en compte la dimension territoriale, des formations sont proposées sur des outils de cartographie et l'utilisation de la dimension territoriale.

Quant à la visibilité, un travail est mené avec le département de l'offre éditoriale (DOE) pour mieux mettre en avant les productions. Ainsi, deux publications régionales ont déjà été mises en avant sur Insee.fr.

La crise sanitaire a été l'occasion de lancer des actions qui s'inscrivent dans la lignée du rapport de l'inspection générale. Les services régionaux ont été mobilisés pour produire des études locales, mais aussi des études nationales. Des relations étroites ont également été nouées avec des producteurs de données, permettant aux SED de valoriser des études nationales et de les décliner localement.

Des travaux ont par ailleurs été menés sur les conséquences économiques de la crise au niveau national et des déclinaisons territoriales ont été insérées dans les publications nationales, notamment les indicateurs de perte d'activité par département ou des montants de transactions par carte bancaire. Grâce aux relations avec les directions statistiques, de nouvelles sources ont été prises en main par le réseau de l'action régionale durant la période, comme les consommations électriques, les données de téléphonie mobile, la DSN. Cette démarche a montré que les directions régionales savaient produire des études nationales. Des publications sont d'ailleurs en cours sur d'autres sujets que la pandémie, et une première analyse a été publiée par Auvergne-Rhône-Alpes sur les Britanniques vivant en France par exemple.

Cette présentation n'a pas donné lieu à délibéré.

La séance est levée à 18 heures.

Autorité de la statistique publique

Séance du 21 octobre 2020

ANNEXE

ÉTAIENT PRESENTS

Monsieur Dominique BUREAU
Président

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

Madame Anne- Marie BROCAS
Inspectrice générale des affaires sociales

Madame Patricia BLANCARD
Membre du Conseil économique social et environnemental

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

EXCUSÉS

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

ASSISTAIT EGALEMENT À LA SEANCE

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