

Autorité de la statistique publique

Séance du 8 septembre 2021

Remarque

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

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

*La séance est ouverte à 10h30
sous la présidence de Mme Mireille Elbaum*

Points d'actualité

Présentation de la nouvelle équipe

La Présidente de l'ASP se dit particulièrement heureuse de rejoindre l'Autorité de la statistique publique avec une nouvelle équipe. Elle signale également que l'ASP bénéficie de l'appui à temps partiel de Claudine Gasnier pour assurer le suivi et la veille de l'année 2021, et travailler sur la « démarche statistique publique » évoquée en dernier point de l'ordre du jour et qui viendra potentiellement densifier les réunions de l'Autorité. À cet égard, dans le calendrier des réunions, il est proposé une réunion supplémentaire pour tenir compte de la multiplicité des rapports de l'inspection générale de l'Insee et afin d'élargir le nombre des auditions, demande également portée par certains des membres de l'Autorité.

Les SSM

La Présidente de l'ASP remarque que l'Autorité est également confrontée à un fort turn-over des responsables de SSM à la Justice, la Culture, l'INJEP, l'Enseignement supérieur et à la DGAFP. Dans tous les cas, un dialogue s'est noué avec le service coordination de l'Insee, mais dans certains cas, les procédures n'ont pas toujours été claires. Cette situation a amené l'Autorité à proposer une délibération formalisant et clarifiant les pratiques souhaitables pour le choix de responsables de SSM hors directeurs d'administration centrale.

La Présidente et la rapporteure de l'ASP ont effectué un tour complet des SSM, rencontrant les responsables et leurs adjoints, y compris les nouveaux qui ont semblé beaucoup compter sur l'Autorité et son soutien potentiel. La Présidente de l'ASP signale que l'ASP a écrit à tous après ces rendez-vous pour leur rappeler le soutien que l'Autorité entendait leur donner et leur demander de flécher dans le

cadre de leur rapport d'activité les sujets importants, notamment sur les prolongements de la crise sanitaire et les nouveaux enjeux qui apparaissent à sa suite

Rapport annuel

Enfin, s'agissant de l'avancement des travaux de l'ASP, le rapport 2020 de l'Autorité a eu beaucoup d'écho cette année, essentiellement du fait de sa reprise de la thématique de l'adaptation du SSP à la crise sanitaire. La Présidente a été conviée par son prédécesseur, Dominique Bureau, pour le présenter au cabinet du Premier ministre, et du ministre du Budget. Elle a par ailleurs demandé que la présentation au cabinet du ministre de la Défense soit reportée à la semaine prochaine, après examen du rapport sur l'OED ce jour. Ces réunions ont également permis d'évoquer les moyens de la Drees et du problème des causes de décès.

[Information et point sur la revue des pairs \(Peer review\) par Mesdames Sylvie Lagarde \(directrice de la DMCSI de l'Insee\) et Dominique Bonnans \(responsable de l'Unité qualité de l'Insee\)](#)

Sylvie Lagarde indique que la visite de la revue par les pairs a eu lieu fin juin. L'ASP y a pris part dans le cadre d'une rencontre dédiée. Le processus n'est pas terminé. Il reste différentes étapes à venir. L'étape ultime interviendra début janvier avec la finalisation du plan d'action qui sera validé pour l'ensemble du SSP en réponse au rapport et aux recommandations de la revue. Pour l'heure, le SSP a reçu le projet de rapport et de recommandations. Des itérations ont déjà eu lieu sur ces 16 recommandations qui ont pu être reformulées suite à quelques suggestions.

Dominique Bonnans précise que le cadre de référence repose sur le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne et les revues par les pairs organisées régulièrement pour vérifier la conformité des actions aux principes de ce Code. Ces revues sont menées en quatre phases : une auto-évaluation de chaque INS sur ses pratiques, une visite des pairs, l'émission d'un rapport par les pairs, puis l'élaboration d'un plan d'action par l'INS dans les six mois qui suivent. Ces revues s'inscrivent dans une recherche permanente d'équilibre entre la conformité au Code de bonnes pratiques et l'amélioration continue des pratiques. Avec le temps, la dimension de conformité s'estompe au profit de la logique d'amélioration continue. Ces revues sont l'occasion de s'interroger sur les pistes de progrès de chaque INS et l'évolution possible du cadre de référence.

Le thème de l'indépendance professionnelle est systématiquement abordé dans les revues. En 2007, les pairs avaient recommandé à la France d'inscrire dans la loi le principe d'indépendance de l'Insee et des SSM, renforçant les réflexions en cours en la matière et conduisant à la création de l'ASP. En 2014, les pairs ont de nouveau émis une recommandation qui s'est traduite par la révision du décret de l'ASP. Ils ont également demandé de donner plus de transparence au processus de nomination/révocation du directeur général de l'Insee, ce qui conduit l'ASP à émettre un avis lors de la nomination des chefs de SSM directeurs d'administration centrale.

Tous les services statistiques producteurs de statistiques européennes sont concernés par ces revues, soit en France 10 SSM, le CépiDC et le CASD. Pour des raisons de charge, les revues ne portent pas sur tous les producteurs. Pour cette revue, trois services statistiques ministériels ont été retenus : la Drees, le SDES et le SSP Agriculture. En parallèle, tous les SSM ont été associés à la préparation de la revue afin que tous les producteurs élaborent une feuille de route et partagent la stratégie de qualité.

La France a demandé à passer dès le 1^{er} semestre 2021 compte tenu de la préparation de la présidence française en 2022. Après une préparation collective en 2020, les équipes ont envoyé fin 2020 à Eurostat la proposition de périmètre retenue par les pairs. La visite a pu se tenir en présentiel. Le projet de rapport a été envoyé début août. Il reste à converger d'ici début octobre. Le SSP peut exprimer des points de vue divergents. Il lui revient d'élaborer le plan d'action et de le renvoyer d'ici début décembre, pour une publication attendue au plus tard le 10 janvier.

De façon générale, le projet de rapport est en phase avec le précédent. Il souligne des points forts du dispositif français, notamment les atouts du cadre législatif, la gouvernance, avec des institutions comme le Cnis ou l'ASP qui garantissent l'indépendance du système statistique, le haut niveau de coordination du SSP, s'agissant du management de la qualité. Comme les revues précédentes, les

pairs ont également salué les solides compétences disponibles au sein du SSP, grâce à la formation de haut niveau dispensée dans les écoles. Les pairs ont conclu à un haut niveau de conformité aux principes du Code et n'émettent qu'une seule recommandation de mise en conformité. Les autres recommandations visent plutôt à améliorer ou poursuivre l'amélioration de la conformité, voire à favoriser des travaux tournés vers l'avenir.

Sylvie Lagarde indique que trois recommandations sont directement adressées à l'ASP. La 1^{ère} recommandation porte sur le renforcement de l'environnement institutionnel et vise à développer plus de transparence dans le processus de nomination du directeur général de l'Insee et des directeurs d'administration centrale chefs de SSM, avec un focus particulier sur le début du process.

La 2^{ème} recommandation a pour but de renforcer le rôle de l'ASP, en lien avec le directeur général de l'Insee, sur la nomination des chefs de SSM qui ne sont pas directeurs d'administration centrale. La 3^{ème} recommandation concerne enfin la mention de l'indépendance professionnelle dans les décrets d'organisation des SSM. Les pairs ont repris un avis de l'ASP et ont pointé les SSM en conformité (10). Pour 6 SSM, la démarche n'est pas réalisée .

Quelques recommandations présentent par ailleurs un intérêt pour l'ASP, notamment celle sur l'usage de logos pour distinguer clairement la production du SSP du reste. Le SSP n'a pas la même interprétation de la recommandation que les pairs. Ces derniers imaginaient une distinction entre la statistique officielle et le reste dans les publications du SSP. Ce dernier a choisi une formulation qui vise plutôt à distinguer les productions statistiques du SSP du reste. Un groupe de travail démarrera très prochainement avec plusieurs SSM pour travailler plus largement sur la stratégie de marque « SSP ».

Enfin, deux recommandations sont relatives aux embargos, sujet sur lequel l'ASP a beaucoup travaillé durant la période précédente, engrangeant de nombreux progrès, notamment dans l'homogénéisation entre les SSM. Les pairs estiment cependant que la démarche n'est pas allée encore assez loin sur deux dimensions. Tout d'abord, ils notent que le nombre de personnes qui ont accès aux publications sous embargo est très disparate d'un SSM à l'autre. En outre, ils demandent de s'assurer que seules ces personnes ont accès à l'information et ne peuvent pas la diffuser à d'autres. Eurostat n'est pas favorable à la transmission sous embargo. En 2017, à l'occasion de la dernière révision du Code de bonnes pratiques, plusieurs pays avaient souhaité faire disparaître cette démarche d'embargo et la France a dû se battre pour obtenir son maintien. Les pays nordiques ne pratiquent pas l'embargo, tout comme l'Italie vis-à-vis du pouvoir politique.

Dominique Bonnans indique que pour maintenir la dynamique collective à l'œuvre depuis le début du processus, des réunions seront organisées à l'automne avec les SSM audités et au sein du comité stratégique de la qualité. Ce plan d'action sera soumis au comité de direction mi-novembre pour envoi à Eurostat début décembre. Ce plan doit par ailleurs s'intégrer dans une stratégie qualité plus vaste et plus ambitieuse qui sera définie plutôt en juin prochain et sur laquelle le SSP ne s'engagera pas vis-à-vis d'Eurostat.

[Présentation de la mission sur les appariements de fichiers à des fins d'études au sein du service statistique public \(SSP\) par Madame Sylvie Lagarde et Monsieur Pascal Rivière \(chef de l'inspection générale de l'Insee\)](#)

Pascal Rivière précise que cette présentation repose sur une mission d'inspection menée en 2019 sur les appariements, puis une réflexion commune avec Sylvie Lagarde sur le sujet plus général de l'exploitation des sources administratives à des fins statistiques.

Le contexte a évolué. Depuis très longtemps, l'Insee et la statistique publique utilisent des données administratives pour un usage statistique, y compris en combinaison avec des enquêtes. Ce procédé n'a rien de nouveau. Pour autant, il est centré sur un petit nombre de sources administratives (déclarations fiscales, DADS, etc.). Depuis quelques années cependant, les possibilités explosent, avec de nouvelles sources accessibles qui permettent de produire des statistiques à un niveau très fin, qui peuvent également enrichir les résultats d'enquêtes en les complétant par de nombreuses données, grâce à des appariements de ces sources entre elles.

Au cours des dernières années, le mode de fonctionnement des chercheurs a également évolué. A travers le CASD, les chercheurs demandent à accéder à de multiples sources et produisent des études

explorant plus de dimensions qu'à partir d'enquêtes prises isolément. Il existe aussi des demandes d'informations toujours plus pointues, notamment sur le revenu des ménages. En outre, le fait de faire appel à des données administratives permet de réduire la charge des enquêtes et les coûts de collecte.

En quoi l'ASP est-elle concernée ? Avec le développement de ces nouvelles sources et ces nouvelles possibilités de combinaison de ces sources, d'une certaine manière, « tout le monde peut produire des statistiques ». Il existe donc un risque en termes de qualité et d'indépendance que des organismes publics produisent des statistiques que l'on considérerait à tort comme valides. Dans une approche traditionnelle (base de sondage, échantillon, enquête, processus de collecte), on pouvait s'appuyer sur un cadre méthodologique largement connu et partagé qui pose un certain nombre de principes. Le fait de s'appuyer sur des données administratives et des appariements modifie significativement le processus, et donc les principes même et leur application.

Dans le rapport élaboré voilà deux ans, l'inspection générale remarquait que le cadre juridique restait à préciser en termes d'utilisation des identifiants. Le fonctionnement faisait également apparaître peu de communication entre les services et une faible implication des demandeurs des appariements. L'inspection constatait aussi que l'environnement n'était pas très porteur sur le plan méthodologique et qu'aucun appui n'était organisé au niveau central. En pratique, les appariements reposaient sur un mode un peu artisanal, dans l'idée de « rendre service » au cas par cas plutôt que d'offrir une vraie prestation de service.

Dans ce rapport, l'inspection a examiné les pratiques d'une dizaine de pays. Or la France semble en retard sur le sujet. En Europe du Nord, par exemple, la production de statistiques fondées sur des registres est formalisée de longue date. En Australie, un projet MADIP a été lancé pour rassembler six agences sous le pilotage du bureau statistique national afin de combiner les données de santé, d'éducation, de démographie, etc. Il existe également des démarches très organisées et documentées au Canada et aux Pays-Bas par exemple.

Outre le préalable juridique du décret-cadre sur le NIR, il convient d'élaborer une stratégie d'utilisation des identifiants et définir une offre de service organisée, avec un meilleur équilibre entre demandeur et détenteur de l'information. Sur ces thèmes, la statistique publique doit bâtir un réseau d'experts et d'utilisateurs. Sur le plan pratique, il faut distinguer deux cas de figure. Quand chaque fichier contient l'identifiant, relier les deux se révèle assez simple. L'appariement est alors à la fois rapide à réaliser et d'excellente qualité. Lorsque les fichiers contiennent non pas l'identifiant mais des traits d'identité, il n'est en général pas possible de les apparier à 100 % et l'exercice nécessite des vérifications humaines, par ailleurs la qualité ne peut être parfaite.

Sylvie Lagarde indique qu'afin de simplifier les appariements, l'Insee a lancé un projet autour de la mise en place d'un code statistique non signifiant (CSNS), c'est-à-dire un identifiant unique non signifiant, obtenu à partir du hachage du NIR, à des fins statistiques. La Loi pour une République numérique a introduit cette notion en 2016. Depuis, le RGPD est venu modifier un certain nombre de choses et il a été difficile de déterminer si l'intérêt de ce code demeurerait. Or il apparaît que tel est bien le cas. Le code statistique non signifiant est d'usage restreint au sein du service statistique public, contrairement au NIR qui est utilisé de façon plus large. Ce code serait notamment introduit dans des fichiers « pivots » qui servent de base à de nombreux appariements (déclaration sociale nominative, données fiscales, etc.).

Ce code serait pérenne pour au maximum dix ans et ferait l'objet d'une procédure de renouvellement. L'offre de service CSNS est active à compter de début octobre pour les fichiers contenant le NIR et la Drees a formulé plusieurs demandes, notamment pour l'appariement de l'échantillon inter régimes de retraités avec le panel tous salariés. Une autre version de l'offre de service arrivera en fin d'année/début d'année 2022 pour intégrer la 1^{ère} étape, en l'absence de NIR (identification au répertoire national d'identification des personnes physiques à partir de données d'état civil). Le service statistique de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, en collaboration avec la Dares, souhaite travailler sur l'insertion des diplômés du supérieur en visant un appariement entre ces fichiers et la déclaration sociale nominative ; pour ce faire, il souhaiterait mobiliser le CSNS.

Le traitement de données personnelles implique le respect du RGPD. Le CSNS doit être conservé séparément des variables statistiques pour en limiter l'usage. Au-delà du formalisme juridique, il faut répondre à des questions éthiques et de transparence vis-à-vis des citoyens sur la mobilisation de ce code statistique non signifiant. A cet égard, il est proposé que tous les services statistiques et l'Insee qui souhaitent utiliser ce code l'inscrivent dans leur programme de travail du Cnis et prévoient une consultation du Cnis sur les traitements visant à insérer ce code dans les fichiers « pivots ».

Les fichiers appariés ainsi constitués pourront ensuite être mis à disposition des chercheurs au CASD, ce qui permettra d'élargir le portefeuille des fichiers mis à disposition. Du côté de la recherche, des travaux équivalents sont menés. La loi pour une République numérique contenait effectivement un article spécifique proposant la même démarche, à savoir la possibilité d'utiliser un code recherche non signifiant, mais cette fois spécifique à chaque projet de recherche. Le 1^{er} exemple d'application vient d'être mis en oeuvre par la Dares et le CASD sur le dispositif FORCE (Formation, chômage et emploi) en vue d'évaluer le plan d'investissement dans les compétences.

Le CSNS a vocation à s'intégrer dans le programme RESIL, lancé en fin d'année dernière, qui vise à créer un système de répertoires statistiques d'individus, de ménages et de locaux d'habitation durable et évolutif, mis à jour à partir de sources administratives diverses. RESIL permettra de faciliter les appariements entre sources. La direction de la méthodologie et de la coordination statistique accompagne cette évolution sur le plan méthodologique, en investissant sur les méthodes et outils d'appariement et en s'appuyant sur les pratiques du CASD et des instituts nationaux statistiques d'autres pays.

Suite à cette intervention, les membres de l'ASP adoptent à l'unanimité la délibération suivante :

« Après avoir pris connaissance du rapport consacré aux appariements de données individuelles au sein du service statistique public (SSP) par l'Inspection générale de l'Insee et des projets développés par l'Institut en vue de faciliter cette démarche, l'Autorité de la statistique publique souligne la place essentielle qu'est amené à prendre ce « troisième type » de collecte de l'information, à côté des enquêtes et de l'exploitation directe des données administratives, dans la production des statistiques publiques et des études qui en découlent.

Ces opérations permettent en effet une granularité très fine, une rapidité accrue et un enrichissement substantiel des informations obtenues, en vue de répondre à de nouveaux besoins, de se substituer à certaines enquêtes ou de leur servir plus utilement de point d'appui. Elles donnent néanmoins lieu à des contraintes juridiques (anonymisation, règles d'utilisation du numéro d'inscription au répertoire (NIR) et/ou d'identifiants non signifiants...), administratives et informatiques qui rendent souhaitables une mutualisation au sein du SSP.

Face à ces besoins et à la diversité des pratiques des services statistiques ministériels (SSM), l'ASP salue les travaux menés par l'Insee ces dernières années sur l'utilisation de données administratives à des fins statistiques, et en particulier le projet de développement par l'Insee d'un « code statistique non signifiant » (CSNS) destiné à faciliter et harmoniser les appariements de données individuelles au sein du SSP, en s'appuyant sur une organisation permettant à la fois d'en étendre et d'en sécuriser l'usage. Elle insiste sur l'intérêt et la nécessité d'accompagner ce projet d'une « offre de services » adaptée, laquelle est indispensable pour permettre au SSP de se saisir de l'ensemble des potentialités de ces techniques de traitement de l'information, en plein essor mais complexes. Elle encourage également l'Insee à poursuivre son examen des expériences internationales et à en tirer les enseignements adaptés.

L'ASP estime en outre que les opérations d'appariement réalisées par le SSP devraient faire l'objet de davantage de transparence et d'une information systématique sur leurs objectifs, leur contenu et leurs conditions de réalisation : mention explicite dans tous les programmes statistiques transmis au Conseil national de l'information statistique (Cnis) et discussion, pour les opérations d'ampleur significative, au sein de ses commissions thématiques ; examen par le Comité du label lorsque les opérations d'appariement réalisées permettent d'enrichir les bases de sondage ou des exploitations afférentes aux enquêtes de la statistique publique.

L'ASP souhaite par ailleurs que les réflexions soient poursuivies sur deux points, en vue de simplifier le contexte actuel des opérations d'appariement, qui demeure complexe et fragmenté :

- **la possible convergence, dans le respect de leur cadre juridique respectif, des processus d'appariement mis en oeuvre au sein du SSP et de ceux proposés aux chercheurs dans le cadre du Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) ;**

- le possible rapprochement des techniques d'appariement proposées par l'Insee aux SSM (utilisation du code statistique non signifiant), notamment en vue de l'utilisation des fichiers socio-fiscaux, et de celles mises en place dans le cadre du système national des données de santé (SNDS) par l'entremise de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) ou du Health data Hub, sachant que des appariements de données individuelles mobilisant simultanément ces deux types de sources sont nécessaires aux SSM comme aux chercheurs pour l'appréhension des inégalités sociales de santé »

Projet d'avis sur les modalités de recrutement et les comités d'audition des chefs de SSM hors directeur d'administration centrale (DAC)

La Présidente de l'ASP indique que le projet de délibération proposé aux membres de l'ASP concerne les responsables de SSM qui ne sont pas directeurs d'administration centrale. La solution retenue consiste à formaliser les bonnes pratiques existantes pour éviter des pratiques floues ou insatisfaisantes et non à calquer la procédure pour les responsables de SSM hors DAC sur celle des directeurs d'administration centrale, ce qui se révélerait très lourd.

Il apparaît essentiel que l'avis de personnes autorisées du SSP sur la qualité professionnelle des candidats au sens de l'indépendance statistique soit recueilli sans prévoir systématiquement un avis de l'ASP. Pour autant, l'ASP conserve la possibilité de prendre un avis si elle le souhaite.

Après discussion, les membres de l'Autorité adoptent à l'unanimité le délibéré suivant :

« **L'article 5 bis du règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009, modifié par le règlement (UE) n° 2015/759 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015, repris par l'indicateur 1.8 du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne, dispose que : « Les procédures de recrutement et de nomination des responsables des instituts nationaux de statistique, d'Eurostat et le cas échéant, d'autres autorités nationales statistiques sont transparentes et exclusivement fondées sur des critères professionnels ».**

La mise en œuvre de ces dispositions est déjà prévue pour la nomination du directeur général de l'Insee et des responsables de services statistiques ministériels (SSM) qui sont directeurs d'administration centrale. L'article 1er, alinéa 3 bis du décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique (ASP) prévoit en effet que celle-ci émet, à l'attention du comité d'audition constitué pour la nomination de ces directeurs, un avis dont le sens est rendu public en même temps que l'acte de nomination.

Afin de compléter la mise en œuvre du principe 1 du Code de bonnes pratiques et d'harmoniser les pratiques existantes, l'ASP considère qu'une procédure de recueil d'avis doit être mise en place sur les compétences professionnelles de toutes les personnes dont le recrutement est envisagé en qualité de responsables de services statistiques ministériels.

En premier lieu, l'avis de vacance d'emploi publié pour le recrutement de ces responsables doit mentionner explicitement les compétences statistiques requises.

En second lieu, lorsque le responsable du service statistique ministériel occupe un emploi fonctionnel (sous-directeurs et chefs de service), un membre du service statistique public (SSP) désigné par le directeur général de l'Insee et exerçant des fonctions de niveau supérieur à celui du poste à pourvoir doit participer au comité d'audition constitué au sein du ministère concerné.

Dans les autres cas, l'avis d'un membre du service statistique public (SSP) désigné par le directeur général de l'Insee doit être recueilli par l'autorité de nomination au cours du processus de sélection des candidats.

Les avis donnés à ce titre concernent, dans tous les cas, exclusivement les capacités des candidats à exercer leurs responsabilités en matière de statistiques.

L'ASP doit être tenue informée du déroulement de la procédure de sélection des responsables de SSM selon ces principes, ainsi que du choix de la personne retenue. »

La séance est suspendue de 13 heures 15 à 14 heures 10.

Présentation de la mission sur le SSM Défense par Madame Danielle Bourlange (Inspection générale de l'Insee) et Monsieur Patrick Dufour (Contrôle général des armées)

Le fonctionnement, le positionnement et la gouvernance du SSM sont présentés par les deux missionnaires. Un certain nombre de faiblesses sont aussi décrites.

L'Autorité prend note de tous ces éléments et la Présidente ouvre le débat. A l'issue de la discussion, les membres de l'Autorité s'accordent sur le délibéré suivant :

« L'Autorité de la statistique publique a entendu les conclusions de la mission conjointe effectuée en 2020-2021 par le Contrôle général des armées et l'Inspection générale de l'Insee et a noté la clarté de ses observations et recommandations relatives à la situation de l'Observatoire économique de la défense (OED).

La mission a confirmé la persistance d'un dysfonctionnement majeur dans ce secteur, dont la manifestation la plus flagrante est l'interruption de la production statistique sur les rémunérations des militaires. Des dysfonctionnements avaient déjà été notés par l'Autorité en 2015 et 2017 et l'avaient conduite à demander le lancement d'une mission d'inspection interministérielle. Celle-ci a mis en évidence que les raisons de cette situation tiennent à des problèmes structurels auxquels aucune solution claire n'a été trouvée jusqu'à présent, ce que l'Autorité estime ne pouvoir se prolonger de façon durable.

Les problèmes notés par l'Autorité sont à cet égard de quatre types, liés ou en interrelation :

- **les défauts de pilotage concernant ce service statistique ministériel (SSM), qui, en dépit d'intentions affichées, n'ont pas donné lieu à la mise en place d'un comité permettant de recueillir les besoins des utilisateurs internes et externes au ministère (en particulier les composantes opérationnelles du ministère des Armées, mais aussi les autres composantes du service statistique public) et d'arbitrer entre les différentes priorités de son activité statistique et d'études ;**
- **le positionnement de l'Observatoire au sein de la direction des affaires financières du ministère des Armées qui, insuffisamment élevé et transversal, ne lui permet pas de dialoguer au niveau suffisant avec les différents interlocuteurs du ministère ; de ce fait, sa production statistique n'est que peu reconnue au sein du ministère et se trouve concurrencée par les données produites par d'autres producteurs internes ne relevant pas du service statistique public, auquel s'impose le respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne ;**
- **l'accès difficile, voire rendu impossible, de l'OED à certaines sources de données administratives collectées par le ministère, en contradiction avec les dispositions légales issues de l'article 7 bis de la loi de 1951 modifiée. Les motifs parfois opposés à l'OED pour l'accès à ces sources illustrent à cet égard un déficit de confiance et de coopération entre certaines composantes du ministère des Armées et le service statistique public. Une solution est en voie d'être trouvée pour permettre à l'OED d'accéder à la base « Source Solde » en vue d'établir les statistiques sur les rémunérations des militaires, mais ce processus est pour l'heure encore inachevé ; la**

nécessité d'un accès du service statistique public à l'ensemble des données sur les industries et technologies de défense, et de la réalisation effective des enquêtes prévues sur cette thématique, doit en outre être réaffirmée, notamment dans la perspective du règlement européen en préparation sur « la fourniture de statistiques à l'appui de la politique européenne de défense » ;

- L'insuffisance manifeste des moyens de l'OED pour lui permettre de répondre à ses missions et a fortiori de prendre en compte des besoins complémentaires du ministère des Armées : la limitation à 9 agents des effectifs de ce service et le turn over qui y est observé illustrent de ce point de vue une fragilité patente.

Du fait de ces problèmes, l'Autorité constate que l'OED ne fonctionne pas à l'heure actuelle selon les principes décrits dans la charte des SSM, qui reprend les principes du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Elle estime en conséquence nécessaire l'adoption urgente d'un ensemble de mesures, visant à opérer un changement drastique dans le pilotage, l'accès aux données et les moyens de l'OED ; l'Autorité recommande par ailleurs un réexamen du positionnement de l'OED, à envisager de préférence au sein du secrétariat général pour l'administration du ministère des Armées.

Cet ensemble de mesures est indispensable pour que l'OED réponde aux caractéristiques et aux fonctions d'un service statistique ministériel, utile au ministère des Armées pour satisfaire ses besoins statistiques internes en apportant à ses interlocuteurs extérieurs la démonstration de la transparence et de la qualité de ses productions statistiques. Si des décisions en ce sens n'intervenaient pas à intervalle rapproché, le maintien d'un service statistique ministériel au sein de ce ministère se trouverait remis en cause.

L'Autorité de la statistique publique considère qu'une réponse à ce sujet est à apporter dans les délais les plus rapides par les plus hauts responsables du ministère des Armées, en excluant des adaptations à la marge, insuffisantes pour parvenir à un résultat satisfaisant et viable quant à l'utilité et la pérennité de ce service.

Elle fera le point des décisions prises d'ici la fin de l'année 2022 et délibérera à cette occasion sur le maintien de la qualité de service statistique ministériel attribuée à l'OED."

[Présentation et suites de la mission sur la qualification des statistiques d'intérêt général, y compris dans les futurs travaux de l'Autorité par Mesdames Nicole Roth \(présidente du Comité du label\) et Claudine Gasnier](#)

(Voir en annexe la note sur la Démarche statistique publique et la grille élaborée avec le Comité du label)

La présentation de ce point s'est essentiellement appuyée sur la note "Démarche statistique publique" en annexe ci-dessous et sur la grille Excel.

La séance est levée à 16 heures 30.

ANNEXE



Vers une « démarche statistique publique »

Contexte

La production de statistiques d'intérêt général repose traditionnellement sur le service statistique public (SSP) composé de l'Insee et des services statistiques ministériels (SSM) dont la mission est de produire des informations reconnues par tous, produites avec neutralité et transparence pour permettre de produire des informations utiles pour le débat social et la prise de décisions.

Le législateur a cependant défini les statistiques publiques comme un ensemble plus large, incluant, outre ce que produit le SSP, les résultats de « *l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public* » (loi de 1951 modifiée).

L'article 1 du décret du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique établit aussi que l'ASP « *s'assure que la conception, la réalisation et la diffusion des productions issues de l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public se font dans le respect des principes d'indépendance professionnelle, d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données.* »

Le champ des statistiques produites aujourd'hui par les organismes publics hors SSP est à cet égard large et hétérogène. Parmi ces statistiques, nombreuses sont celles qui sont reprises dans les médias et influent sur les décisions publiques.

Un certain nombre de structures ou d'établissements publics produisent en premier lieu des statistiques européennes. Leurs données sont en règle générale transmises à Eurostat par l'intermédiaire des SSM, ces derniers pouvant ou non selon les cas procéder à leur retraitement.

En dehors même des statistiques européennes, les statistiques comme celles sur les exonérations de charges sociales par exemple, produites et diffusées par l'Acoss ou celles sur la surveillance de la morbidité, produites et diffusées par Santé publique France (SpF), ne s'inscrivent pas dans le champ actuel de la régulation des statistiques publiques, alors qu'elles répondent à cette définition et qu'il s'agit d'informations d'utilité publique, largement médiatisées.

En effet, le champ actuel de la régulation à laquelle procède l'ensemble constitué par le Conseil national de l'information statistique (Cnis) et l'Autorité de la statistique publique, en lien avec le Comité du label, apparaît sensiblement plus étroit que celui des données et organismes mentionnés par la loi avec : du côté du Cnis, la réception d'une partie seulement des programmes statistiques et des avis d'opportunité ou de conformité (label d'intérêt général et de qualité statistique) ne concernant pas toutes les enquêtes ; du côté de l'ASP, un suivi concentré sur le SSP et la « labellisation » d'un nombre limité de statistiques produites par d'autres organismes.

Or, les organismes ayant une mission de service public qui diffusent ces informations de nature statistique occupent, à côté et souvent en lien avec les SSM de leur secteur, une place reconnue dans la diffusion de l'information publique (Pôle Emploi, SpF, Acoss, Cnam par exemple). Ils disposent

souvent de lignes de publications désignées comme « publications statistiques et d'études » où sont diffusées, sans distinction toujours claire pour l'utilisateur comme pour les médias, des données et séries statistiques, qui ont pu ou non, selon les cas, donner lieu à « labellisation » par l'ASP.

Le développement de ces statistiques, produites de façon croissante hors du SSP pour répondre à différents besoins, ont conduit à une réflexion sur l'opportunité de les « qualifier », afin de mieux repérer celles qui apportent une réelle valeur ajoutée et complètent utilement l'information du public. Tel était l'objet du rapport de l'Inspection générale de l'Insee « Vers un nouveau service de qualification de statistiques d'intérêt général » qui a été présenté à l'Autorité en juin 2019.

Dans la délibération qui a suivi la présentation de ce rapport, l'Autorité faisait le constat que la procédure de « labellisation », qui devait permettre de faire entrer une partie de la statistique « administrative » dans la sphère de la statistique publique, progressait encore trop lentement alors que l'exploitation à des fins d'information générale des données collectées et diffusées par des organismes hors du SSP faisait partie intégrante de la statistique publique au sens de la loi de 1951. Pour l'ASP, il convenait donc, face à l'émergence de ces données de plus en plus nombreuses, diversifiées et hétérogènes, d'identifier les statistiques les plus pertinentes pour éclairer le débat public, permettant ainsi d'élargir le champ des statistiques de « confiance ».

L'Autorité s'était cependant interrogée sur les modalités pratiques du mécanisme de qualification à envisager pour qualifier les statistiques au-delà de la production du SSP. Elle préconisait un dispositif efficace pour aider l'utilisateur à se retrouver dans l'immensité des statistiques mises aujourd'hui à sa disposition, s'intégrant dans un cadre d'ensemble simple et lisible et articulé avec la procédure de labellisation en place. Elle recommandait à cet égard d'examiner plus avant, en parallèle avec la recherche des moyens pour accélérer le processus de labellisation, comment le dispositif envisagé pourrait, de manière plus pro-active, inciter les opérateurs à respecter un « référentiel minimal de documentation » pour leurs statistiques, qui serait reconnu par les instances du SSP, le Cnis et le Comité du label.

Une « démarche statistique publique », à côté de l'actuel processus de « labellisation » et dans le cadre d'une information plus complète du Conseil national de l'information statistique

Compte tenu de ces éléments de contexte, devenus encore plus patents depuis la crise sanitaire, et des réflexions par ailleurs engagées (par exemple dans le cadre des travaux conjoints de l'Inspection générale de l'Insee et d'inspections relevant d'autres ministères), il apparaît extrêmement important de poursuivre la démarche visant à intégrer dans la « régulation » de la statistique publique un plus grand nombre de données collectées ou produites par les organismes publics, et de la rapprocher ainsi du champ décrit par la loi.

Des réflexions ont donc été lancées par l'ASP, en association avec le Cnis et le Comité du label, sur la façon d'assurer de manière plus complète et efficace une approche d'ensemble, sur la base d'un processus pragmatique dénommé « démarche statistique publique » et recouvrant une qualification statistique d'intérêt général.

Il apparaît en effet que les organismes publics ou chargés d'une mission de service public produisent de fait trois types d'informations quantitatives :

- des informations produites à la demande, pour des besoins immédiats qui n'ont pas vocation à perdurer ou à être diffusées de façon externe ;
- des informations produites régulièrement, avec une certaine périodicité, qui sont diffusées dans des lignes de publications statistiques et d'études identifiées et documentées comme telles, et respectant un certain nombre de principes du Code des bonnes pratiques ;
- des informations dont le niveau de qualité technique et de permanence temporelle est par ailleurs suffisamment élevé pour qu'elles soient labellisées ou aient vocation à l'être (respectant l'ensemble des principes du Code des bonnes pratiques de la statistique européenne adapté aux sources administratives).

La « démarche statistique publique » visera plus spécifiquement la deuxième catégorie d'informations produites par ces organismes publics, le processus de labellisation demeurant par ailleurs un outil précieux pour toute une série de séries statistiques « de référence ». Elle aura alors

vocation à être plus large mais aussi plus légère que celle suivie dans le cadre de cette dernière procédure, s'agissant d'informations statistiques n'ayant pas dans un premier temps vocation à être labellisées, mais entrant dans des lignes de publications statistiques et respectant certains principes de « bonnes pratiques » dont le contenu serait préalablement précisé.

L'objectif sera à cet égard d'attester non pas tant de la qualité technique des statistiques considérées, comme c'est le cas pour la labellisation, que de l'existence pour ces dernières de critères d'impartialité, d'objectivité, de pertinence et d'accessibilité, comme, notamment, la diffusion séparée de toute communication ministérielle, la transparence des méthodes de traitement et de révision éventuelles des informations, l'accessibilité de ces dernières, la consultation régulière des utilisateurs et la diffusion d'un calendrier indicatif de publication.

Cette démarche a en outre vocation à s'inscrire dans le cadre d'une régulation et d'une coordination d'ensemble mieux assurées, les organismes concernés s'engageant à faire parvenir un programme statistique annuel au Cnis et une concertation devant être prévue avec le SSM du même champ de compétences, par ailleurs informé et associé à cette approche.

Des étapes de progression à réaliser à l'horizon d'un an

L'ASP envisage d'engager cette démarche de la manière suivante.

- Des expérimentations seront menées avec des organismes volontaires, susceptibles de disposer d'un nombre conséquent de statistiques potentiellement concernées.

Il leur sera demandé de faire systématiquement l'envoi au Cnis de leurs programmes annuels de travaux statistiques et d'études régulières, et de lui soumettre leurs enquêtes susceptibles d'impliquer un avis d'opportunité.

Il leur sera également demandé de remplir un document synthétique dit de « démarche statistique publique » proposé par le Comité du label, sensiblement simplifié par rapport au dossier prévu dans le cadre de la labellisation, leur permettant de décrire les statistiques susceptibles d'entrer dans le champ de cette démarche et de justifier le respect des critères mentionnés ci-dessus¹.

- Après examen de ce document par le Comité du label, l'ASP procédera à une audition des organismes concernés qui pourrait le cas échéant intervenir en même temps que les échéances de (re)labellisation. Ce processus débouchera sur une délibération de l'ASP et sur l'intégration des statistiques concernées dans une liste rendue publique.

- Afin de tirer les premiers enseignements de la démarche et dans la perspective de sa généralisation, l'ASP envisage d'organiser un séminaire au cours de l'année 2022, permettant de débattre des expérimentations menées et de formuler des propositions, y compris de nature contractuelle ou réglementaire, en vue de réfléchir à la suite et l'éventuelle généralisation du processus. Ce séminaire réunirait, outre les instances de régulation de la statistique publique et l'Insee, les organismes intéressés et les SSM des champs concernés ou susceptibles de l'être.

Figurent en annexe à la présente note la grille « démarche statistique publique » élaborée par le Comité du label ainsi que les critères du Code des bonnes pratiques (CoP) qu'il se propose de retenir comme référentiel.

¹ Dans un second temps, les statistiques éligibles pourraient le cas échéant évoluer vers une labellisation.

Autorité de la statistique publique

Séance du 8 septembre 2021

ANNEXE

ÉTAIENT PRESENTS

Madame Mireille ELBAUM
Présidente

Monsieur François AUVIGNE
Inspecteur général des finances

Monsieur Denis BADRE
Ancien Sénateur

Madame Patricia BLANCARD
Membre du Conseil économique social et environnemental

Monsieur Abdeldjellil BOUZIDI
Économiste, Université Sorbonne Nouvelle Paris 3

Monsieur Éric DUBOIS
Conseiller Maître à la Cour des comptes

Madame Martine DURAND
Ancienne chef statisticienne de l'OCDE

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

Madame Claudine GASNIER

Madame Pascale POLLET
Rapporteur de l'Autorité de la statistique publique

EXCUSÉS

Madame Anne-Marie BROCAS
Inspectrice générale des affaires sociales

Monsieur François WEIL
Membre du Conseil d'État,
Président du comité du secret statistique