

Indépendance de la statistique publique

Avis de l'Autorité de la statistique publique, adopté le 18 février 2020, à l'unanimité.

Contexte

En ce début d'année 2020, l'Insee et plus généralement la statistique publique ont été confrontés à de nombreuses polémiques, portant respectivement sur la mesure de l'inflation et sur celle du chômage, sur son organisation dans le champ de la sécurité intérieure ou, encore, sur le rôle éventuel de l'Insee pour produire les indicateurs de revenu par tête dans le cadre du projet de réforme des retraites.

Quoique ayant chacune ses auteurs, son contexte et ses particularités, ces polémiques ont en commun de sortir de la critique argumentée des méthodologies ou des résultats statistiques, pour instiller, à partir de jugements à l'emporte-pièce, une suspicion générale sans fondement quant à l'objectivité, la qualité et l'indépendance des statistiques publiques.

Principes généraux applicables à la statistique publique

Les statistiques publiques étant irremplaçables pour asseoir la décision et conduire les politiques publiques, alimenter les travaux de recherche et éclairer le débat public, l'Autorité de la statistique publique juge nécessaire de rappeler les principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites, qui régissent les statistiques publiques et s'appliquent à l'ensemble du service statistique public (SSP). En effet, la loi n°51-711 du 7 juin 1951 établit un principe général d'indépendance professionnelle, qui vaut aussi bien pour l'Insee que pour les services statistiques ministériels (SSM).

À ce titre, les statistiques sont développées, produites et diffusées d'une manière indépendante, notamment en ce qui concerne le choix des techniques, des définitions, des méthodologies et des sources à utiliser, ainsi que le calendrier et le contenu de toutes les formes de diffusion. Ces tâches sont accomplies sans subir aucune pression émanant de groupes politiques, de groupes d'intérêt, du gouvernement ou d'autorités publiques, à quelque niveau que ce soit.

Contrôle exercé par l'Autorité de la statistique publique

L'Autorité de la statistique publique, créée en 2009, est chargée de contrôler la mise en œuvre de ces principes. Elle examine systématiquement toutes les polémiques portant sur les statistiques publiques, sachant que leur crédibilité nécessite les méthodologies les plus solides et des procédures statistiques adaptées. Les critiques provenant du débat public, quand elles sont argumentées au regard de ces critères, constituent donc un facteur d'amélioration ou d'enrichissement précieux.

L'Autorité rend compte des investigations correspondantes, notamment dans le cadre du rapport, remis au Parlement et rendu public, que l'article 2 du décret n°2009-250 lui demande de produire chaque année sur : « l'exécution du programme de travail des organismes producteurs de la statistique publique au regard des recommandations européennes en matière de bonnes pratiques statistiques, en s'appuyant sur le programme de travail des organismes producteurs de la statistique publique, sur la liste des enquêtes statistiques publiée au Journal officiel, sur les publications et sur le bilan détaillé établis par le Conseil national de l'information statistique ».

Éléments sur les points soulevés par les différentes polémiques

Au titre de son rapport annuel 2018, l'Autorité avait notamment constaté que :

-les critiques (reprises en ce début d'année) qui accusent l'Insee de sous-estimation systématique de l'inflation au motif que les indices de prix intègrent des effets « qualité des biens » étaient infondées, les méthodes utilisées étant conformes aux meilleures règles en ce domaine et permettant, notamment les comparaisons internationales,

-que les rapprochements opérés entre les données de l'enquête emploi de l'Insee et celles des demandeurs d'emploi de Pôle-Emploi, réalisés à sa demande par l'Insee, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et Pôle-emploi pour comprendre l'origine des divergences entre les évolutions des différents indicateurs de chômage, avaient permis de conforter la méthodologie de « l'enquête-emploi » de l'Insee et de comprendre les divergences d'évolution avec les chiffres issus de la gestion des demandeurs d'emploi par Pôle-emploi, en identifiant les populations à l'origine des écarts. Ceux-ci résultent fondamentalement du fait qu'être inscrit à Pôle-emploi dépend de critères administratifs qui ne recoupent pas strictement ceux définis par l'enquête, en termes d'absence d'activité, de recherche d'emploi et d'acceptabilité d'une offre éventuelle.

Par ailleurs, l'Autorité a rappelé, le 16 octobre 2019, qu'un service statistique ministériel, conforme aux principes d'organisation énoncés par la loi de 1951 susvisée en matière d'indépendance professionnelle et de coordination par l'Insee, a été établi en 2014 pour développer les statistiques dans le domaine de la sécurité intérieure, le « SSMSI ». Celui-ci mobilise les sources administratives d'enregistrement des plaintes pour en tirer des statistiques solides. Il a publié aussi, le 19 décembre, les résultats de l'enquête annuelle « Cadre de vie et sécurité ».

Enfin, l'Autorité constate que les statistiques publiques ont permis de nourrir le débat public sur la réforme des retraites en mettant à la disposition du public des chiffres objectifs, couvrant les différentes facettes des enjeux, pour que tout un chacun puisse se construire un jugement sur les choix ou faire des propositions en ce domaine. Évidemment, il n'appartient pas à l'Insee de porter de tel jugement, seulement de fournir les statistiques adaptées pour les éclairer, avec objectivité.

À ce titre, le Gouvernement peut lui demander de produire les indicateurs nécessaires à la mise en œuvre de la réforme telle qu'elle sera adoptée par le Parlement. Une telle démarche ne contrevient pas au principe d'indépendance des statistiques, à condition évidemment, que les chiffres correspondants soient établis suivant les règles de la statistique publique, ce qu'il n'y a aujourd'hui pas de raison de mettre en doute, mais que vérifiera en tout état de cause l'Autorité.

Avis de l'Autorité

La forme des attaques récentes à l'encontre de l'Insee ne ressort pas du débat normal, souhaitable, sur la production statistique.

Confondant la qualité statistique avec la congruence des résultats aux opinions que chacun peut avoir *a priori*, elles invoquent l'indépendance professionnelle pour faire pression sur les agents et responsables de la statistique publique, donc en fait y porter atteinte. Ceci vaut et est particulièrement inacceptable quand il s'agit de critiques *ad hominem*.

Dans ses conditions, l'Autorité fait siennes les positions exprimées par les responsables de la statistique publique à l'occasion de ces différentes polémiques et elle estime utile de le faire

savoir solennellement, pour que soit mis un terme à ces atteintes à l'indépendance professionnelle de la statistique publique.

L'Autorité considère aussi que les règles de neutralité s'appliquant normalement à tous les agents publics sont essentielles au sein du SSP pour assurer la confiance en ses productions. À ce titre, les agents de la statistique publique doivent s'interdire de faire de leur fonction l'instrument d'une propagande quelconque et éviter toute manifestation d'opinion de nature à porter atteinte à l'autorité de sa fonction ou à l'image de l'administration, l'obligation de réserve étant renforcée quand ceci risquerait d'avoir un haut pouvoir de propagation, notamment par le biais des réseaux sociaux.