

Autorité de la statistique publique

Séance du 16 décembre 2015

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**

En introduction, **le Président de l'ASP** rappelle que le Conseil économique, social et environnemental a été renouvelé. Son nouveau président a été saisi pour désigner prochainement un remplaçant pour Philippe Le Clezio qui ne participe donc plus à notre collège. Le Président posera néanmoins quelques questions en son nom au directeur général de l'Insee, notamment sur les nouveaux indicateurs au-delà du PIB.

François Ecalle participe également à ce collège pour la dernière fois, puisqu'il est appelé à d'autres fonctions. Le Président remercie ce dernier et Philippe Le Clezio pour leur contribution aux travaux et à la montée en régime de l'Autorité.

L'Autorité de la statistique publique approuve par ailleurs à l'unanimité le projet d'arrêté pour la nomination par le ministère de la Recherche d'un chercheur en sciences humaines et sociales au Comité du Label.

Dans le cadre de la remise du rapport d'activités de l'ASP en 2014, le Président a rencontré Didier Migaud, Cédric Audenis à Matignon et Laurence Boone à l'Elysée et constaté leur bonne compréhension des enjeux, leur souci de disposer d'un système statistique de qualité, qui réponde aux attentes du public, bien organisé, minimisant la charge pour les répondants, disponible au moindre coût et apportant tous les éléments nécessaires à l'éclairage du débat public.

A l'issue du délibéré d'octobre sur la mise en place du SSMSI et de son articulation avec l'ONDRP, le Président de l'ASP a également rencontré M. Vedel, conseiller à Matignon et s'est assuré que le gouvernement avait bien pour ambition de constituer un service statistique ministériel de la sécurité

intérieure, garantir son essor, développer l'interface entre la police et la justice et améliorer la diffusion des travaux du SSM Justice, l'ONDRP ayant vocation à réaliser des études et synthèses, contribuer au débat plutôt que de production statistique.

S'agissant des implications du nouveau règlement européen 223/2009, le Président a rencontré Jean Maïa, le directeur juridique de Bercy pour vérifier que la vision pragmatique consistant à améliorer le système statistique sans chercher à le bouleverser était partagée.

Le Président attire enfin l'attention des membres de l'Autorité sur le document de l'ESGAB (*European Statistical Governance Advisory Board*), dont la version anglaise évoque les nouvelles contraintes et les opportunités que suscite l'utilisation des datas pour la statistique publique.

I) Audition de Madame Yannick MOREAU, Présidente du Cnis

1) Présentation de l'activité du Cnis

La Présidente du Cnis, Yannick MOREAU, observe qu'essayer de comprendre la demande de statistique se révèle délicat, car le monde change fortement et les attentes se renouvellent. En outre, le champ s'avère extrêmement vaste. C'est néanmoins à cette tâche que le Cnis s'attache à travers ses commissions, les groupes de travail qu'il est amené à créer, les réunions de son bureau et son assemblée plénière.

a) Orientations générales du Cnis

Les orientations générales annuelles adoptées par le CNIS traduisent une analyse des demandes aboutissant à des priorités. Elles sont cohérentes avec les orientations de moyen terme adoptées tous les cinq ans par le Conseil, complétées, le cas échéant, en fonction de l'actualité.

L'accès aux données

L'accès aux données, une préoccupation renouvelée du Cnis, constitue la première de ces orientations. En la matière, lorsque certains problèmes se résolvent, de nouveaux se présentent, mais des opportunités peuvent également apparaître.

L'accès des chercheurs aux données qui servent à produire les statistiques publiques s'améliore, en particulier pour les statistiques fiscales. Le projet de loi relatif à la modernisation du système de santé en cours d'adoption en met en place un cadre juridique pour l'accès aux données de santé ; sa mise en œuvre devra être examinée attentivement.

L'article 7 du projet de loi numérique va permettre à la statistique publique d'accéder à des informations privées détenues par des personnes morales de droit privé à des fins de production statistique, accès soumis à l'avis du Cnis. Un groupe de travail lancé par l'Insee et le Cnis et présidé par Michel Bon a eu pour objectif de mener une concertation avec les entreprises les plus concernées par la réutilisation de leurs données par la statistique publique, une réutilisation qui doit s'opérer sans porter atteinte à la valeur économique de ces données, en respectant le secret des affaires et la vie privée des individus, ainsi que différents principes de déontologie et de qualité. Grâce au vote de la loi, de nouvelles sources de données deviendront accessibles. Elles pourraient être utilisées pour élaborer de nouvelles statistiques, améliorer les statistiques existantes ou les produire plus rapidement. C'est le cas notamment des données de caisse des supermarchés pour l'indice des prix à la consommation, ou des données de téléphonie mobile pour les statistiques sur le tourisme, la mobilité ou la présence sur le territoire. Les opérateurs

ayant développé un marché payant de diffusion de ces données, l'intervention du législateur est apparue nécessaire. Il s'agit de trouver des complémentarités sans nuire à ce marché. L'instruction est en cours pour les services bancaires.

Le Cnis a mis en place un groupe de travail sur l'accès aux données bancaires qui a réalisé une certaine photographie de la situation actuelle, même si cette vision n'a pas fait l'unanimité. Le rapport de ce groupe fait apparaître les données indisponibles et décrit des procédures d'accès aux données avec un comité dont les contours restent à préciser. L'analyse doit aujourd'hui être poursuivie sur le plan juridique.

L'accès aux données détenues par les organismes de protection sociale soulève encore des questions juridiques et nécessite l'établissement d'un cadre solide permettant de respecter les exigences de confidentialité et de secret.

La lisibilité des données

Dans un contexte de données très diversifiées, l'attention à porter à ce qui peut permettre de comprendre et d'utiliser les données de la statistique publique doit être très vive. Des efforts de lisibilité, de disponibilité et d'explication sont consentis, notamment avec la mise en place de vidéos par l'Insee ou le service de l'Education nationale pour expliquer la signification des indicateurs de performance des lycées ou la collection des « Insee en bref » qui propose une présentation simple des statistiques. Le Cnis a également décidé que les rapports de ses groupes de travail feraient l'objet de documents de quatre pages élaborés par son secrétariat général pour rendre l'analyse plus accessible et plus visible. Des progrès ont été réalisés, mais d'autres sont possibles et nécessaires, en lien avec l'Insee et les services statistiques ministériels.

L'intérêt pour les comparaisons européennes et internationales

Cet intérêt reste soutenu. Il fait partie des préoccupations classiques du Cnis et de l'Insee. Un point est effectué à chaque commission sur l'aspect international du sujet abordé et la statistique publique intègre régulièrement des statistiques internationales dans ses publications. La statistique nationale est d'ailleurs le partenaire de la statistique européenne, une situation qui ne lui donne pas que des avantages. Il existe parfois des réticences à analyser les écarts. Or il faut savoir faire preuve d'un esprit critique sur la production afin d'éclairer les décideurs et les citoyens. Le Conseil souhaite que cette démarche d'analyse des écarts pour distinguer ce qui relève des différences de systèmes, de nomenclatures et de champ de ce qui relève de réels écarts de performance ou de situation soit développée.

Martine Durand, directrice des statistiques de l'OCDE a été invitée à la dernière assemblée plénière du Cnis en janvier 2015. Tout en soulignant les avancées notables en termes de bonnes pratiques, elle a indiqué que les difficultés pour assurer des comparaisons pertinentes et de qualité persistaient. La culture du commentaire éclairé des comparaisons internationales reste assez peu développée dans la statistique publique. Pour contribuer à son développement, le Cnis organisera un colloque en mai 2016 pour aborder, sur les thèmes de l'éducation et de l'économie, les portées et limites des comparaisons internationales, les approfondissements possibles des analyses. Le Cnis souhaite organiser un colloque tous les ans sur les thèmes à enjeux.

Le suivi des indicateurs complémentaires du PIB

A la suite du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi et de l'adoption de la proposition de loi d'Eva Sas le 13 avril 2015, le Gouvernement s'est engagé à remettre annuellement au Parlement un rapport présentant les évolutions sur les années passées de nouveaux indicateurs de richesse, ainsi qu'une évaluation qualitative ou quantitative de l'impact des réformes engagées. Ces indicateurs

ont été largement inspirés par les travaux préalables engagés conjointement par le Conseil économique, social et environnemental et France Stratégie, en collaboration avec le Cnis. Ce tableau de bord sera annexé chaque année au projet de loi de finances. Ces indicateurs s'ajoutent aux indicateurs déjà nombreux (stratégie nationale, ONU) qui existent sur ce sujet difficile à appréhender.

L'intérêt de cette nouvelle démarche réside dans son caractère annuel. Chaque année, ces indicateurs seront examinés à un moment important de la vie du Parlement. Un indicateur ne prend de la valeur que s'il est produit et examiné très régulièrement. À défaut, il n'a pas de consistance.

Les utilisateurs demandent des indicateurs précoces pour diminuer les délais de diffusion de certains résultats statistiques comme le taux de pauvreté. Pour répondre à cette attente, l'Insee vient d'annoncer un raccourcissement des délais de mise à disposition de la mesure du PIB et la communication d'indicateurs précoces sur la pauvreté grâce à de la microsimulation.

La territorialisation des dépenses

Les utilisateurs souhaitent également une amélioration de la connaissance des dépenses territoriales. Ce chantier, qui fait partie des orientations du moyen terme, avance à pas lents. Une perspective de travail collaboratif sur les dépenses de l'État semble s'esquisser entre les directions régionales de l'Insee et celles de la DGFIP, mais devra se confirmer à l'été 2016. Pour les dépenses des collectivités locales, en revanche, la connaissance ne s'est pas encore améliorée.

Les statistiques et le numérique

Enfin, le bureau du Cnis témoigne d'un intérêt croissant pour essayer de mieux comprendre comment la statistique publique peut éclairer les changements induits dans l'économie et la société par l'utilisation de plus en plus grande du numérique. Il sera proposé à l'Assemblée plénière de janvier prochain d'en faire un nouvel axe transversal et de lancer un travail préalable à l'organisation, en 2017, d'un colloque sur le sujet. Force est de constater que pour l'instant, en effet, la statistique publique éclaire peu ce champ. Il reste néanmoins à déterminer ce que la statistique doit éclairer, car ce sujet soulève à la fois des problèmes de concept et de recueil des données.

b) Bilan thématique

Les attentes dans le domaine social

L'emploi constitue un sujet d'intérêt constant pour le Cnis qui mène, en ce domaine, compte tenu des enjeux, une activité très soutenue. Les deux groupes de travail aujourd'hui en place s'inscrivent dans la demande du moyen terme du Cnis d'une meilleure connaissance des mutations de l'emploi. Le premier, sur la diversité des formes d'emploi, présidé par Bernard Gazier, rendra son rapport au printemps 2016. Le second sur la mesure du travail dissimulé et son impact pour les finances publiques a été lancé fin 2015. Ses travaux devraient constituer un apport réel sur la question de l'estimation statistique du travail dissimulé à partir notamment des chiffres de l'Acoss.

S'agissant des statistiques relatives aux demandeurs d'emploi, le groupe de consultation

constitué dans le cadre du Cnis pour répondre aux recommandations émises par l’Autorité de la statistique publique en faveur d’une meilleure lisibilité des données a présenté en novembre la maquette de la nouvelle publication mensuelle. Les utilisateurs ont, dans l’ensemble, bien accueilli ces propositions. Néanmoins, certains ont formulé d’ultimes demandes nécessitant une dernière mise au point.

Dans le domaine du logement, plusieurs attentes demeurent au niveau national et territorial. Des divergences dans les résultats peuvent provenir de différences dans les définitions, les champs d’enquête ou les méthodes. Les sources, nombreuses, proviennent de la statistique publique et d’organismes extérieurs. Face à la profusion des données, il apparaît nécessaire de réaliser un dossier synthétique, comme l’Insee a déjà pu le faire sur d’autres sujets. La question de l’étalonnage des sources d’organismes privés se pose et le Cnis se propose de dresser en 2016 le bilan de la première expérimentation réalisée pour les statistiques de l’Observatoire des loyers de l’agglomération parisienne (OLAP). La statistique publique a amélioré ses méthodes sur la construction et l’enquête nationale sur la performance énergétique des logements apporte des éléments nouveaux. Plusieurs lacunes ont néanmoins été identifiées (prêts immobiliers, parc social privé de logements et les aides et subventions, etc.).

Sur les sujets sociaux, le Cnis a également noté avec intérêt l’étude de l’Insee sur les flux migratoires qui a donné lieu à la publication d’un document pédagogique de deux pages expliquant les différences entre population française, étrangère et immigrée et décrivant les principales évolutions depuis 2006.

Toujours dans le domaine social, prenant en compte les demandes du Haut Conseil de la Famille, le Cnis a constitué un groupe de travail, présidé par Claude Thélot, sur les ruptures familiales et leurs conséquences sur les conditions de vie des familles. Ce groupe devrait émettre des propositions pour faire évoluer l’analyse des liens ménage-famille dans le questionnaire de recensement et certaines catégories statistiques.

La Présidente tient, à cette occasion, à remercier les présidents des groupes et des commissions qui effectuent un travail très important pour le Cnis.

Enfin, le Conseil a examiné les statistiques de la délinquance issues de l’enquête Cadre de vie et Sécurité (CVS) qui mérite sans doute plus de concertation interne. Des progrès manifestes ont été réalisés, mais ce domaine fait partie de ceux où la statistique publique doit encore monter en charge et la création d’un service statistique ministériel de la sécurité intérieure constitue un pas essentiel dans cette direction.

Les sujets économiques et financiers

La nouvelle définition de l’entreprise, fondée non plus sur des bases juridiques, mais sur des bases économiques, constitue une avancée majeure pour l’analyse économique. Cette définition prend désormais en compte l’organisation des entreprises en groupes et s’appuie sur l’organisation productive. Le profilage des groupes permet d’obtenir une meilleure approche des activités par grand secteur et des indicateurs économiques par secteur plus cohérents. Le Cnis a souligné l’intérêt du profilage et recommande de maintenir une cohérence des travaux avec le projet de répertoire européen des groupes.

Pour la première fois, en octobre 2015, les comptes financiers en qui - à - qui ont été publiés, apportant une information sur les financements croisés entre grands secteurs de la comptabilité nationale (ménages, sociétés non financières, institutions financières et monétaires).

L’environnement et le développement durable

Outre les indicateurs complémentaires du PIB, le Cnis a abordé des sujets émergents, comportant de nombreuses dimensions qui ne sont pas encore totalement conceptualisés, que ce

soit la ville durable, la responsabilité sociétale des entreprises ou l'investissement socialement responsable. La demande des utilisateurs et la statistique publique peinent à se rencontrer. Des indicateurs existent, mais les acteurs se révèlent nombreux et en l'absence de normalisation, il s'avère difficile de constituer des bases de données. Ces sujets mériteront donc sans doute un investissement plus important à l'avenir.

Les aspects territoriaux

L'attention du Cnis est restée permanente en 2015 sur les statistiques existant pour les DOM. Des progrès très nets ont été réalisés dans la plupart des domaines, mais il manque encore des informations dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'environnement.

Le Cnis a enfin salué la publication, par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), du quatrième rapport de l'Observatoire des territoires, un rapport d'intérêt majeur.

II) Audition de Monsieur Jean-Luc TAVERNIER, Directeur général de l'Insee

1) Présentation de l'activité de l'Insee et du système statistique public

a) Le contexte européen et international

Le règlement 223

Le directeur général de l'Insee, Jean-Luc TAVERNIER rappelle que le règlement européen 223 est paru le 19 mai dernier. Le texte renforce l'indépendance professionnelle des statisticiens, les conditions de nomination et de révocation du directeur général et des chefs des autres autorités statistiques.

Il reconnaît également le rôle des institutions comme l'ASP.

Désormais, le chef de l'institut statistique est responsable des méthodes de l'institut. Il est par ailleurs nommé responsable de la coordination de tout ce qui concourt à la production statistique régie par des règlements européens. Le texte impose aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour entretenir la confiance dans les statistiques européennes par le biais d'engagements signés entre le gouvernement et la commission. La France estime à cet égard que la révision de la loi de 1951 portant création de l'ASP constitue déjà un engagement important pour la confiance et que les exercices réguliers de revue des pairs attesteront du suivi croissant du respect des principes de bonnes pratiques. Enfin, le règlement renforce l'accès aux données administratives et impose que l'institut statistique soit consulté avant toute création d'un système d'information administratif qui pourrait avoir des conséquences sur la production statistique.

Ce règlement offre des moyens pour régler des problèmes éventuels. Pour autant, sa transposition en droit français ne va pas forcément de soi. La task-force européenne dans laquelle les États membres partagent leur expérience témoigne de ces difficultés. La Slovénie a transposé le texte très rapidement. D'autres n'envisagent pas de modifier leur droit national. D'autres encore s'interrogent sur la conciliation de ces règles avec leur propre corpus juridique. L'Insee a engagé un travail avec la Direction des affaires juridiques pour décider de la conduite à tenir.

Plusieurs exemples témoignent des difficultés d'interprétation que soulève ce texte.

Tout d'abord, le règlement institue, à côté de l'institut national statistique, des « ONAs » (*Other national authorities*), organismes qui concourent à la statistique européenne, très nombreux dans la plupart des pays. En France, les services statistiques ministériels (SSM) pourraient être qualifiés

d'ONAs. Pour d'autres organismes, la question s'avère plus délicate. Ainsi, l'INSERM produit également des données sur les causes de décès en réponse à un règlement européen et participe, ce faisant, à des groupes de travail européens. Or le financement de cette participation est conditionné à la qualité d'ONAs.

Deuxième exemple, les juristes du ministère s'interrogent pour savoir si l'arrêté d'organisation de l'Insee peut encore être signé par le ministre, ou s'il ne peut être signé que par le directeur général lui-même.

Enfin, le directeur général propose de niveler par le haut les conditions d'envoi aux membres du gouvernement des informations statistiques avant la levée de l'embargo. Aujourd'hui, la règle générale est fixée la veille à 18 heures. Or la revue des pairs a mis en évidence que dans certains SSM, l'envoi sous embargo était fait bien plus tôt. Jean-Luc TAVERNIER a donc demandé aux chefs des SSM de s'aligner sur la règle générale au plus tard en 2017. Le mouvement est à l'œuvre. On aurait pu arguer du règlement 223 que le DG avait le pouvoir de l'inscrire dans un texte contraignant mais cette formalisation aurait pu se révéler plutôt contreproductive.

Le règlement 223 doit donc plutôt être considéré comme un outil permettant de surpasser les difficultés lorsqu'elles se présentent et n'a peut être pas forcément vocation à être transposé strictement et de manière urgente dans le droit national.

Au final, Jean-Luc TAVERNIER s'interroge pour savoir s'il faut vraiment s'engager dans une démarche lourde pour formaliser les nouvelles prérogatives du DG de l'Insee ou s'il faut plutôt recourir au règlement lorsque cela s'avère nécessaire.

La revue des pairs

La revue des pairs doit conduire l'Insee à engager, à court terme, un certain nombre d'actions sur les règles d'embargo, l'amélioration du cadre d'assurance qualité au sein de l'Insee et dans les différents SSM. L'Insee doit également suivre les écarts qui peuvent se produire entre la date annoncée et la date effective de publication.

Dans son rapport précédent, l'Autorité de la statistique publique avait demandé que les calendriers de diffusion soient rendus plus accessibles et qu'un tableau de bord soit mis en place. Neuf services statistiques ministériels mettent déjà en ligne leur calendrier de publication. Pour six services, les informations figurent dans le calendrier annuel de la statistique publique mis en ligne sur le site Internet de l'Insee. Les trois derniers (Sécurité intérieure, douanes et enseignement supérieur) devraient participer à brève échéance de la même démarche. Le SSM Justice trouverait également avantage à s'engager dans ce processus de diffusion d'un calendrier, que l'Insee relayerait.

La « vision dite 2020 » et les autres projets européens

À l'échelle européenne, les États européens essaient de travailler avec Eurostat sur la « vision 2020 », un grand projet très ambitieux de modernisation des modes de production des statistiques européennes.

L'Insee participe également à un certain nombre de groupes de travail sur le commerce extérieur, (notamment le projet SIMSTAT visant à mesurer les flux d'échanges intraeuropéens uniquement via les exportations), le profilage des entreprises, les plates-formes de services, etc. Dans la pratique, néanmoins, ces chantiers se révèlent très longs et soulèvent des difficultés importantes.

Les États membres n'arrivent pas non plus à s'accorder sur des priorités négatives. Le directeur général de l'Insee souhaiterait notamment que les enquêtes sur la diffusion des nouvelles technologies au sein des entreprises et des ménages ne soient plus menées à un rythme annuel, mais tous les trois ou quatre ans. Pour l'instant, cette requête n'a pas abouti.

Travaux onusiens

Les 193 États membres de l'ONU sont parvenus à un consensus sur un nouveau programme de développement durable qui guide l'action pour les 15 années à venir autour de la croissance économique, l'inclusion sociale, la protection de l'environnement. L'Insee s'est attaché à prendre une part active à la démarche. 17 objectifs ont été retenus par les Nations Unies, déclinés en 169 cibles auxquelles sont associés des indicateurs statistiques. Le travail de convergence doit aboutir à la commission statistique de l'ONU qui se tiendra en mars prochain et pourrait entraîner des conséquences sur la statistique publique européenne et française. Cette dernière pourrait notamment être appelée à investir la question, qu'elle n'explore pas aujourd'hui, de la confiance dans les institutions et des problèmes de corruption.

b) Les évolutions de la gouvernance nationale

Sur le projet de loi de santé, actuellement examiné en deuxième lecture par le Sénat et qui a été évoqué par la Présidente du Cnis, Jean-Luc TAVERNIER suggère aux membres de l'ASP d'auditionner le directeur de la Drees.

La loi numérique a fait l'objet d'une consultation publique très large. Le texte comporte un article sur le service public de la donnée qui ne devrait pas entraîner de conséquences opérationnelles importantes. Deux autres articles ont en revanche été introduits à la demande de l'Insee, sur l'utilisation des données issues de sociétés privées et sur l'utilisation du NIR « haché » ou « crypté » à des fins de production statistique et de recherche pour effectuer des appariements entre les données en évitant toute possibilité d'identification.

Le groupe présidé par Michel Bon avait été constitué pour échanger avec les entreprises sur les questions de contrepartie et élaborer un texte partagé dans les 12 mois, couvert par un article d'habilitation à légiférer sur le sujet. *In fine*, le vecteur choisi, la loi numérique, a un peu pris de court les entreprises et la Fédération du commerce et de la distribution, d'autant que la première version du texte restait largement amendable.

La dernière rédaction, plus satisfaisante pour les parties prenantes, n'institue pas un droit d'accès aux bases de données des entreprises, mais la possibilité, dans un certain nombre de cas, d'utiliser leurs données. Cet accès fera l'objet d'un décret ou d'une décision du ministre de l'Économie prise après concertation ouverte et l'avis du Cnis. L'utilisation de données privées répond à la fois à un souci de réduction des coûts et/ou d'amélioration de la qualité. Le recours aux données de caisse, par exemple, répond à ces deux objectifs, puisqu'il réduit le besoin d'enquêtes sur le terrain et permet de couvrir un champ plus large. Le texte offre également des garanties sur le fait que ces données ne seront utilisées qu'à des fins statistiques et ne pourront donc être communiquées à personne, y compris aux chercheurs.

Un débat s'est noué autour des sanctions. En Autriche et en Irlande, les deux pays précurseurs en la matière, certaines enseignes, principalement les hard-discounters, préfèrent payer une amende plutôt que de répondre. L'Insee souhaiterait donc que le montant de l'amende soit plus que symbolique pour ne pas remettre en cause le processus. De fait, dans le projet pilote conduit depuis plusieurs années pour vérifier la faisabilité et la pertinence de la démarche, quatre enseignes ont participé de bout en bout, d'autres refusant d'emblée. S'agissant des archives, il a finalement été admis que les données individuelles ne seraient pas conservées.

Ce projet de loi devrait donc rassurer les entreprises concernées.

Jean-Luc TAVERNIER signale par ailleurs qu'un amendement de la loi sur l'actualisation des droits des outremer précise que « *toute statistique déclinée au niveau local publiée par le service*

statistique public doit comporter obligatoirement des données chiffrées concernant les départements et collectivités d'outre-mer ». Or si l'Insee devait appliquer à la lettre cet amendement, il devrait aligner toutes les statistiques régionales sur le moins-disant, c'est-à-dire les statistiques publiées sur Mayotte, voire, compte tenu de la référence aux Com, St Barthélémy. L'Insee entend donc appliquer cet article de loi avec discernement.

Le 13 avril 2015 a été adoptée la loi issue d'une proposition de la députée Eva Sas dans laquelle le Gouvernement s'engageait à remettre au Parlement un rapport annuel présentant l'évolution sur les années passées des nouveaux indicateurs de richesse, ainsi qu'une évaluation qualitative et quantitative de l'impact des principales réformes engagées. A l'issue d'une consultation initiée par France Stratégie et le Conseil économique, social et environnemental, dix indicateurs ont été retenus. Le premier rapport a été publié le 27 octobre, mais peu de relais d'opinion s'en sont fait l'écho. Du reste, toutes ces données pré-existaient. Les utilisateurs se montrent néanmoins insatisfaits des délais de production des indicateurs sur les inégalités de revenus et l'empreinte carbone, qui s'appuient sur des données relativement anciennes (2013).

L'accès aux données fiscales obéit à une nouvelle procédure et depuis août 2014, le comité du secret a donné un avis favorable à 84 demandes de chercheurs, la plupart du temps des demandes de données mixtes nécessitant un appariement entre des données statistiques et des données fiscales.

Enfin, le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) créé le 8 octobre 2014 se met progressivement en place. Il a publié la première note de conjoncture mensuelle sous son timbre et ouvert son site internet Interstat le 6 octobre. En matière d'études, il travaille également en complément avec l'ONDRP.

- c) Suites données aux préconisations de l'Autorité de la statistique publique, ruptures d'embargo et incidents de production

A l'issue des avis rendus par l'Autorité de la statistique publique, le directeur général avait demandé au chef de l'Inspection générale de conduire une mission sur les petits services statistiques ministériels de la pêche et de la jeunesse et des sports. Les activités du SSM de la pêche seront, d'ici un an, reprises par le SOeS dans des modalités qui ne sont pas encore totalement arrêtées.

Pour le service statistique ministériel de la jeunesse et des sports, le directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a élaboré un projet de décret intégrant, à compter du 1^{er} janvier, cette mission dans un service à compétence nationale qui comprendrait également les missions que couvrent actuellement l'Observatoire de la jeunesse et de l'éducation populaire et le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse. Le responsable de ce service à compétence nationale doit être recruté au sein des corps de l'Insee. Ces mesures répondent aux préoccupations émises par l'Autorité sur la place, le rang, la visibilité et la gouvernance de ce SSM.

Pour les actuels SSM de la Défense et de la Culture, l'ASP a fait la demande d'un projet de service porté conjointement par le secrétaire général du ministère et le directeur général de l'Insee; l'Insee émettra un avis sur le projet de service qui sera élaboré par le SSM.

Quant aux statistiques mensuelles des demandeurs d'emploi que l'ASP avait labellisées pour cinq ans en assortissant son avis de plusieurs recommandations, la DARES et Pôle emploi se sont attachées à revoir la publication pour la rendre plus lisible. Un groupe de consultation a donc été constitué sous l'égide du Cnis, dont la présidence a été confiée à Jacques Freyssinet. Les recommandations de ce groupe, notamment l'inscription des statistiques mensuelles sur une tendance plus longue, seront mises en œuvre pour la publication de janvier 2016 portant sur les chiffres des DEFM de décembre 2015.

Plusieurs ruptures d'embargo se sont produites en 2015. La plus importante a concerné les chiffres de la croissance du premier trimestre 2015, diffusés sur 21 heures sur le site internet d'un quotidien alors qu'ils ne devaient l'être que le lendemain à 7 heures 30. Ces chiffres avaient été portés à la connaissance des cabinets des ministres de tutelle de l'Insee, du Premier ministre et de la présidence de la République à 18 heures. Cette rupture a incité l'Insee à modifier les règles de diffusion des données les plus sensibles, qui ont été envoyées à 21 heures aux seuls cabinets des ministres de tutelle de l'Insee dès la publication suivante.

Autre rupture, les résultats de l'enquête annuelle relative à l'insertion des diplômés de l'université ont été diffusés sur le site d'un quotidien le 16 janvier 2015 à 9 heures au lieu de 14 heures. Pour la prochaine enquête annuelle, une diffusion sur le site du ministère et une levée d'embargo sont prévues simultanément à 7 heures.

Sur un champ qui n'est pas à strictement parler du domaine de la statistique, l'Insee constate également des ruptures croissantes d'embargo sur les études par les journalistes eux-mêmes. En règle générale, les études sont communiquées à la presse le matin, avec levée d'embargo à 24h. Après deux ruptures en octobre, le directeur général a été amené à priver l'organe de presse fautif de l'envoi des études sous embargo durant deux semaines, du 9 au 22 novembre. Ce quotidien a appelé ses journalistes à plus de discipline. Ces épisodes font néanmoins apparaître un problème structurel lié à la généralisation de la diffusion des quotidiens du matin dès la veille au soir par internet, avec l'envoi du document PDF aux abonnés entre 19 et 22 heures 30 selon les cas. Parfois, les journalistes publient même l'article sur le site internet du journal. L'Insee se trouve contraint d'adapter le droit aux faits. Une consultation internet a été lancée auprès des journalistes pour tester une levée d'embargo à 18 heures, et une décision sera prise très vite.

En revanche, la statistique publique a connu très peu de problèmes de production cette année. Deux incidents mineurs se sont produits à l'Insee. Le prix de production du bitume, qui avait fait l'objet de certaines approximations, n'a été corrigé qu'à la fin du mois d'octobre, avec des répercussions sur deux index de prix de production dans les travaux publics. L'Insee a saisi cette occasion pour écrire aux fédérations professionnelles et aux collectivités territoriales afin d'aligner le mode de production sur les autres indices (avec deux mois provisoires et l'indice définitif au troisième).

Enfin, une erreur s'est produite sur l'indice du coût du travail, liée à la mauvaise prise en compte de la baisse des cotisations familiales. Durant deux trimestres, l'ICT ne répercutait pas cette baisse. Jean-Luc TAVERNIER rappelle par ailleurs que certaines entreprises avaient contesté le choix de l'Insee de prendre en compte le CICE dans l'indice du coût du travail, mais le contentieux a été rejeté par le Conseil d'État.

d) Les conditions de fonctionnement du système statistique

La contrainte budgétaire se durcissant chaque année, l'Insee a engagé de nombreux chantiers pour gagner en productivité, qu'il s'agisse du recensement, du répertoire des logements, de l'utilisation de la DSN, de la centralisation de la production informatique à Metz, du regroupement de services d'études dans les régions fusionnées. Pour l'instant, l'Institut parvient à satisfaire les demandes de baisse d'effectifs sans compromettre ses missions. Néanmoins, l'Insee s'interroge de plus en plus sur sa capacité à faire face à toutes les demandes d'enquêtes ménages qui se feront jour dans les années à venir et devrait être conduit à arbitrer entre les demandes. La Drees et la DARES partagent d'ailleurs de plus en plus cette préoccupation.

Les dix millions de recettes issues de la vente de SIRENE pourraient ne pas résister non plus aux

assauts répétés des acteurs de l'open data. Cela appellera une compensation budgétaire car il n'existe évidemment aucun gisement d'économies à cette hauteur.

Au cours des dernières années, l'Insee a constaté une baisse des taux de réponse aux enquêtes ménages suite à la mise en place du nouveau statut des enquêteurs. Les membres de l'ASP s'étaient inquiétés d'une possible baisse tendancielle des résultats. L'année 2015 est plutôt rassurante sur ce plan. Les taux de réponse se sont légèrement améliorés, même s'ils restent en deçà des taux observés avant la réforme. Sur l'enquête Emploi, par exemple, 60,7 % des ménages de l'échantillon ont répondu à l'enquête au troisième trimestre contre 60,3 % l'an dernier, avec une amélioration sensible en Ile-de-France où les résultats s'étaient très fortement dégradés. La vigilance reste de mise, d'autant que les enquêteurs doivent faire face à la réticence croissante de la population à ouvrir sa porte. L'amélioration des résultats s'avère plus nette et plus homogène sur les relevés de prix.

A la demande de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes a rédigé un rapport sur le coût et les conditions de l'application de la décision prise en 2008 d'installer un centre statistique à Metz. Ce rapport s'intéresse moins au coût de l'opération qu'à la loyauté des fonctionnaires à appliquer la décision politique. La Cour déplore que le projet n'ait pas pris l'ampleur envisagée initialement. Elle regrette également l'absence d'arbitrage interministériel formalisé tant sur la cible d'effectif finale (350 personnes) que sur le refus des ministères sociaux de positionner 50 personnes au titre de la DARES et de la Drees. Enfin, elle considère que la souplesse accordée en termes d'effectif doit rester transitoire et que l'Insee doit compenser ce surnombre, refusant d'entendre que les effectifs avaient été réduits au-delà de ce que la loi de finances prévoyait certaines années.

La fusion de certaines régions influe sur l'organisation territoriale de l'Insee adossée sur les régions. Tous les établissements où siège une direction régionale sont maintenus. Le siège régional ne sera pas localisé dans la ville chef-lieu dans trois cas sur sept : en Normandie (Caen), Bourgogne-Franche-Comté (Besançon) et Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes (Poitiers). Le directeur général a décidé de regrouper les fonctions de pilotage autour du directeur régional et les fonctions d'études et de diffusion au nouveau chef-lieu de région. Un schéma d'organisation de ces services est en cours de finalisation, malgré l'opposition déterminée des organisations syndicales majoritaires.

L'Insee doit par ailleurs quitter la tour de Malakoff qui exige de plus en plus de travaux de maintenance avant la fin de la décennie. L'emplacement du futur site devrait être décidé dans les prochains mois.

Enfin, l'Insee a engagé voilà 18 mois une démarche sur la vision stratégique à horizon 2025 afin d'anticiper les grands enjeux, définir les orientations et les décliner en objectifs et plans d'action. La démarche se veut très collective (forums d'échange, interviews d'agents, rencontres en région, groupes de travail thématiques, etc.). Ces orientations stratégiques peuvent se résumer ainsi : faire parler les chiffres (ne pas les publier sans les commenter) et aller au-devant de tous les publics ; innover et être en première ligne sur les sources de données (notamment les données des entreprises privées) ; contribuer à la statistique européenne (en relayant davantage les publications internationales et en se montrant proactif dans la construction de la statistique européenne, quand bien même elle est laborieuse) ; faire preuve d'agilité collective et de sobriété.

Ces orientations se déclineront dans un plan d'action à trois ans. Malgré leurs inquiétudes vis-à-vis de la réforme territoriale en province, de déménagement à Paris, les agents ont très largement participé à la démarche. Ils ont notamment souvent fait part de leurs craintes vis-à-vis du big data et de la concurrence d'acteurs proposant des statistiques de mauvaise qualité à moindre coût. Jean-Luc TAVERNIER se demande actuellement si le rôle régalién de l'Insee doit le conduire à intervenir

lorsque les médias publient par exemple des données mensuelles sur l'emploi issues de sociétés privées. Il s'en est ouvert récemment au Cnis notamment sur l'opportunité d'étalonner ces données. Il s'en ouvre à l'ASP car l'Insee ne peut s'arroger cette mission si elle n'est pas jugée légitime par les autres piliers de la statistique publique que sont le Cnis et l'Autorité de la statistique publique.

e) Progrès et innovations du système statistique public

Deux innovations dans la collecte tout d'abord. Un projet a été lancé en 2015 pour systématiser et industrialiser les enquêtes internet pour les entreprises. La généralisation du recensement par internet pour les ménages a connu un succès assez appréciable ; 32 % des ménages concernés par le recensement ont ainsi choisi de répondre par internet, soit 1,3 million de ménages et 3,4 millions d'individus.

Pour la première fois, en juin 2015, l'Insee a publié dans le cadre de FILOSOFI, le fichier localisé social et fiscal, des données localisées assez complètes sur le revenu pour l'année 2012, en agrégeant les déclarations d'impôt sur le revenu, les fichiers de la taxe d'habitation et les fichiers d'allocataires des caisses de sécurité sociale.

Une nouvelle série a été publiée par le SOeS sur les mises en chantier, en s'affranchissant des problèmes de collecte administrative et en tenant compte des chantiers qui ont été déclarés, mais qui n'ont jamais été ouverts.

L'Insee a par ailleurs lancé plusieurs chantiers pour avancer le calendrier de publication. Trois indicateurs phares, l'indice des prix, le taux de chômage et le PIB paraîtront désormais deux semaines plus tôt qu'auparavant, à 7 semaines au lieu de 9 pour le second et à 30 jours au lieu de 45 pour le dernier. Sur l'inflation, la France rattrape son retard par rapport aux autres grands pays européens qui publiaient déjà ce taux le dernier jour du mois. Néanmoins, l'indice des prix utilisé pour l'indexation continuera de paraître 15 jours plus tard.

Enfin, dans les prochains jours, l'Insee publiera une première estimation du taux de pauvreté pour 2014. Faute de données administratives (déclarations fiscales, données des CAF) disponibles suffisamment tôt, l'Insee simule sur un échantillon d'individus les changements de contexte économique et les changements de législation fiscale et sociale. L'exercice rétrospectif conduit sur les trois dernières années s'est révélé suffisamment probant pour que soit décidée la publication de résultats préliminaires pour 2014.

Après la nouvelle polémique sur les statistiques ethniques ouverte par le décompte des enfants scolarisés réalisé à la mairie de Béziers et devant la méconnaissance générale, l'Insee a rappelé sur son site ce que le Conseil constitutionnel l'autorise à faire en la matière.

f) Publications marquantes

De nombreuses publications ont porté sur l'immigration, les parcours des immigrants et de leurs descendants. L'Insee a conduit un travail méthodologique nouveau pour essayer, au-delà du solde migratoire, de mesurer l'immigration et l'émigration. Ce travail exploratoire a été publié dans la collection *Insee Analyses*, comme le sera l'estimation du taux de pauvreté.

Les premiers résultats de l'enquête Logement ont été publiés. Ils fournissent des statistiques

agrégées sur le nombre de mètres carrés des logements, qui s'accroît régulièrement.

Les absences pour raison de santé dans la fonction publique ont été analysées par le service statistique ministériel concerné.

Les travaux sur le profilage des groupes se poursuivent.

Le SOeS a publié un bilan sur la qualité de l'air et de nombreux travaux en écho à la COP21.

Cette année est également paru un *Insee Références* sur les travailleurs indépendants et sur le couple et la famille.

Autorité de la statistique publique
Séance du 16 décembre 2015

ANNEXE

ETAIENT PRESENTS

Monsieur Dominique BUREAU
Président

Monsieur Denis BADRE
Ancien Sénateur

Monsieur Abdeldjellil BOUZIDI
Economiste, Université Sorbonne Nouvelle Paris 3

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

Monsieur François ECALLE
Conseiller Maître à la Cour des comptes

Monsieur Jean GAEREMYNCK
Président du comité du secret statistique
Membre du Conseil d'État

Monsieur Stéphane PAUL
Inspecteur général des affaires sociales

ASSISTAIENT EGALEMENT À LA SEANCE

Monsieur Philippe CUNEO
Chef de l'Inspection générale de l'Insee

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

Madame Béatrice GIMARD
Secrétaire de l'Autorité de la statistique publique