



## Dix ans au service de l'indépendance professionnelle de la statistique publique

**Claudine Gasnier**

**Rapporteur de l'Autorité de la statistique publique**

L'Autorité de la statistique publique (ASP) a été créée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008<sup>1</sup> pour veiller au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques. Elle veille également au respect des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites. L'ASP a commencé à fonctionner en 2009 et fête ainsi son 10<sup>e</sup> anniversaire.

La statistique publique élabore des données officielles sur lesquelles s'appuie le débat public. Elle conçoit, produit puis publie les indices, indicateurs et tableaux statistiques sur la situation démographique, économique, sociale et environnementale du pays, avec comme mission de fournir des informations de qualité et de les mettre à la disposition de tous, à des fins de prise de décision, de recherche et de débat public.

Il importe donc que ces données officielles soient élaborées en toute indépendance. À cette fin, la loi de 1951, qui organise le service statistique public dans notre pays, pose comme principe que « *la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle* ».

En parallèle, le règlement n°223/2009 du Parlement européen et du Conseil établit, au niveau européen, un cadre juridique pour le développement, la production et la diffusion de statistiques européennes dans le cadre du système statistique européen (SSE). Ce dernier comprend, d'une part, l'autorité statistique de la Commission, à savoir la direction générale Eurostat et, d'autre part, les instituts nationaux de statistique et les autres autorités statistiques nationales. Les statistiques européennes sont régies par le programme statistique européen et doivent être développées, produites et diffusées selon les principes du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne<sup>2</sup>. Un conseil consultatif pour la gouvernance statistique (ESGAB) est chargé, à ce niveau, d'exercer un contrôle sur l'ensemble du système statistique européen en ce qui concerne la mise en œuvre de ce Code.

<sup>1</sup>Par modification de l'article 1 de la loi de 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques (cf annexe 1)

<sup>2</sup> Cf annexe 2

Ce règlement européen, révisé en 2015, recommande par ailleurs à chaque État membre de « *mettre en place un organe national chargé de veiller à l'indépendance professionnelle des producteurs de statistiques européennes* ». La mise en place de l'ASP suit cette recommandation, celle-ci ayant de plus explicitement pour mission de s'assurer que le Code de bonnes pratiques est appliqué aux statistiques nationales<sup>3</sup>. Le rapport annuel publié par l'ASP est transmis à la Commission européenne afin de montrer les progrès réalisés par le service statistique public français dans la mise en œuvre du code de bonnes pratiques<sup>4</sup>.

L'ASP a très peu d'équivalents en Europe. En revanche, beaucoup d'instituts nationaux de statistique ont en leur sein des conseils internes chargés peu ou prou de contribuer à l'application des principes de ce Code, mais dans une logique de « conseil » plutôt que de « garant ». La situation de la statistique française, telle qu'on peut l'apprécier au travers des revues par les pairs, est par ailleurs caractérisée par un professionnalisme reconnu et un haut niveau de qualité, si bien que l'activité de l'ASP s'inscrit généralement dans une démarche de progrès, les instruments mis à sa disposition -essentiellement la possibilité de se saisir de tout sujet qu'elle juge pertinent et de rendre publics ses avis- s'avérant suffisants pour que les éventuels écarts à corriger le soient sans tarder et que les meilleures pratiques se généralisent.

L'expérience de l'ASP apparaît ainsi originale, ceci justifiant que, dix ans après sa création, il soit fait le point sur son apport et les défis qu'elle doit relever : comment s'est-elle acquittée de sa tâche? Quels progrès ont ainsi été permis? Que reste-t-il à faire pour assurer la pertinence des statistiques et renforcer la confiance en celles-ci? En quoi ceci est-il déterminant pour éclairer le débat public et les choix collectifs, pour la démocratie et le progrès de nos sociétés?

Plutôt que de dresser un bilan à plat des activités de l'Autorité depuis sa création, cette note a pour objet de montrer, à partir d'un certain nombre d'exemples non exhaustifs mais significatifs, dans quelle mesure les travaux de l'Autorité ont concouru à faire progresser le service statistique public: d'une part, par rapport au principe d'indépendance professionnelle, qui assure la crédibilité des statistiques (1ère partie de la note), d'autre part, dans la confiance des utilisateurs (2ième partie de la note). En effet la confiance des utilisateurs ne dépend pas seulement de l'indépendance professionnelle mais aussi de l'objectivité, de l'impartialité, de la pertinence et de la qualité des données produites par la statistique publique. De plus, elle dépend du contexte dans lequel intervient la statistique publique, marqué depuis dix ans par des bouleversements majeurs : demande d'élargissement des indicateurs pour répondre aux attentes du public dans la ligne du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, développement de l'évaluation des politiques publiques et exploitation des micro-données par la recherche, nouveaux types de données, source d'opportunités pour mieux répondre à ces attentes des utilisateurs, mais aussi de défis, pour corriger leurs biais, par exemple, ou pour assurer leur protection ; prolifération de données, nécessitant de confirmer la place des statistiques officielles, sans équivalent à beaucoup d'égards ; montée de la défiance du public par rapport à ce qui est officiel ou se référant à des normes scientifiques.

---

<sup>3</sup> Décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 modifié relatif à l'Autorité de la statistique publique (cf annexe 3)

<sup>4</sup> A la place d'un engagement sur la confiance

## Le contrôle du respect du principe d'indépendance professionnelle : situations rencontrées et résultats obtenus

Certes, le service statistique public français (SSP) s'engage à respecter le Code de bonnes pratiques et en particulier son premier principe, relatif à l'indépendance professionnelle. Mais l'Insee reste une direction ministérielle et on ne peut exclure, de ce fait, toute possibilité de tentative d'influence sur ses travaux.

Les services statistiques ministériels (SSM) sont, quant à eux, dans une situation ambiguë : ils contribuent plus largement au pilotage des politiques publiques de leur ministère et cette activité peut rendre difficile un travail impartial et indépendant. Ils peuvent être soumis à des pressions de différentes natures qui les amèneraient à ne pas publier en temps et en heure les statistiques publiques dont ils ont la charge. Les responsables ministériels auxquels ils sont rattachés sont par exemple susceptibles de donner priorité à d'autres travaux ou de souhaiter le report de publications qui ne leur paraîtraient pas politiquement opportunes.

La création de l'ASP avait sans aucun doute en perspective ce type de situations et la nécessité qui en résulte de rendre visible par le public l'indépendance de la statistique publique, pour ôter toute suspicion à cet égard. Cependant, l'enjeu est plus large. En effet, de manière générale, la conviction des responsables statistiques est que les facteurs institutionnels sont cruciaux pour assurer la qualité de la statistique publique.

L'indépendance professionnelle couvre aussi le fait que les statistiques doivent être développées, produites et diffusées d'une manière indépendante, y compris en ce qui concerne les choix techniques, les définitions, les méthodologies, les sources à utiliser, le calendrier et le contenu de toutes les formes de diffusion : ce sont toutes ces tâches qui doivent être accomplies « *sans subir aucune pression émanant de groupes politiques, de groupes d'intérêt, d'autorités nationales et d'autorités de l'Union* ».

La version révisée de 2015 du règlement européen n°223/2009 a renforcé l'indépendance professionnelle des autorités statistiques afin de maintenir la confiance dans les statistiques européennes. Suite à son entrée en vigueur, le décret de l'ASP n° 2018-800 du 20 septembre 2018 a renforcé les compétences de l'ASP et les conditions d'exercice de ses missions par rapport à son décret initial n° 2009-250 du 6 mars 2009. En particulier, la nouvelle rédaction du décret affirme plus nettement le rôle de l'Autorité s'agissant du respect des principes du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne. La séparation absolue entre diffusion statistique et communication ministérielle y est aussi plus clairement énoncée.

De plus, pour être conforme au règlement européen 223/2009 modifié, le nouveau décret précise que l'Autorité devra émettre un avis, à l'occasion de la nomination du directeur général de l'Insee et de celle des chefs de SSM qui sont directeurs d'administration centrale, à l'attention du comité d'audit compétent pour leur nomination. Cet avis de l'ASP doit porter exclusivement sur les compétences professionnelles dans le domaine de la statistique des personnes dont la nomination est envisagée. Le sens de l'avis (favorable ou défavorable) devra être publié au Journal officiel en même temps que l'acte de nomination.

Ceci vise à assurer que l'élaboration et la diffusion de la statistique publique sont à l'abri de toute intervention politique ou autre interférence externe.

Depuis sa création, l'Autorité de la statistique publique est toujours restée très attentive à ce que le service statistique public puisse exécuter son programme de travail et de diffusion en toute indépendance professionnelle, ce qui se joue sur des éléments très concrets qui sont décrits ci-après.

- [L'annonce des calendriers de diffusion](#)

L'élargissement du calendrier prévisionnel des indicateurs, à tous les thèmes de la statistique publique, constitue un dossier important dont l'Autorité de la statistique publique s'est emparée comme l'un des moyens de renforcer l'indépendance des producteurs.

L'Autorité a toujours considéré que l'affichage public des informations que la statistique publique va diffuser dans les mois, trimestres et années à venir représentait un engagement fort des statisticiens comme de leur hiérarchie administrative, vis-à-vis de tous les utilisateurs.

Dès 2009, l'élargissement de la liste des statistiques du SSP dont le calendrier de publication est annoncé à l'avance constituait un axe de travail de l'Autorité, la liste étant jusqu'alors limitée aux principales statistiques économiques conjoncturelles.

L'objectif de cet élargissement était de renforcer l'indépendance de la statistique publique, la présence de statistiques dans un calendrier prévisionnel devant neutraliser de fait toute discussion sur leur date de diffusion et tout report devant être exceptionnel, signalé et justifié.

Faisant suite aux recommandations de l'ASP, l'Insee mettait en ligne dès 2013 un calendrier annuel de la statistique publique et fin 2017, l'Autorité constatait la mise en ligne, par tous les SSM, de leur calendrier prévisionnel de diffusion.

De plus, pour évaluer la ponctualité des publications annoncées dans les calendriers de diffusion, l'ASP a demandé à l'Insee d'effectuer le suivi de cette ponctualité pour chacun des SSM. Depuis que ce suivi est réalisé, il est constaté un taux moyen de ponctualité d'un peu plus de 90% (les retards constatés ne remettant pas en cause l'indépendance des SSM).

- [Les ruptures d'embargo par le gouvernement](#)

Le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne stipule que les autorités statistiques décident en toute indépendance de la date de parution et du contenu des publications statistiques. Tous les utilisateurs doivent avoir accès aux publications statistiques au même moment et dans les mêmes conditions.

Tout accès privilégié préalable à la diffusion qui est accordé à un utilisateur extérieur doit être limité, suffisamment justifié, contrôlé et rendu public. Certaines informations économiques sont ainsi communiquées sous embargo notamment aux cabinets ministériels concernés pour leur permettre de prendre connaissance des indicateurs quelques heures avant leur publication.

Pour l'Autorité, le respect de ces règles d'embargo est essentiel. Il permet de garantir aux utilisateurs la transparence nécessaire à la crédibilité de l'information.

Depuis sa création, huit ruptures d'embargo ont été constatées par l'ASP dont six d'origine gouvernementale. Des courriers ont été adressés par le Président de l'Autorité aux ministres (ou à leurs directeurs de cabinet) ayant rompu l'embargo pour leur rappeler les règles en la matière.

Les actions de l'Autorité ont amené l'Insee en 2017 à restreindre les règles de diffusion anticipée des indicateurs conjoncturels pour limiter les risques de fuite et à établir un document cadre présentant les règles d'embargo pour l'ensemble du service statistique public.

L'examen de ces différents cas a aussi permis parfois de trouver des règles plus adaptées, pour tenir compte notamment de l'évolution des médias. Ainsi, suite à la rupture d'embargo de 2019 sur la 3<sup>e</sup> estimation des comptes nationaux trimestriels du 4<sup>e</sup> trimestre 2018, l'Autorité a approuvé la proposition de l'Insee consistant à aligner les horaires de levée d'embargo de tous les indicateurs qui paraîtraient le même jour<sup>5</sup>.

- [\*Les conditions d'agrément des services statistiques ministériels\*](#)

De par les missions que lui confère son décret (décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 modifié), l'Autorité de la statistique émet des avis lors de demandes de création ou de changement de périmètre des services statistiques ministériels. Elle suit régulièrement les agréments par des procédures d'auditions afin de lui permettre de s'assurer que le fonctionnement du service statistique ministériel contribue toujours au respect des principes du Code de bonnes pratiques, notamment le principe de l'indépendance professionnelle pour ce qui concerne les statistiques qu'il produit et diffuse. Dans ce contexte, l'ASP peut tout à fait émettre un avis de retrait d'un agrément à un service statistique ministériel si elle considère que les conditions d'exercice de ce service sont incompatibles avec son statut de SSM.

Depuis l'année 2014, l'Autorité s'est plus particulièrement focalisée sur une revue des services statistiques ministériels de petite taille. À ce titre, elle a auditionné en octobre 2014 le service statistique ministériel de la pêche et de l'aquaculture alors situé au sein de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA).

À l'issue de cette audition, l'Autorité a décidé à la majorité de ses membres de ne pas maintenir le statut de service statistique ministériel à ce service pour trois raisons essentiellement : l'absence de taille critique du service potentiellement préjudiciable à son indépendance, à son efficacité et à la qualité des données produites, le fait que ses activités ne relevaient pas majoritairement d'activités statistiques et enfin l'absence de publications statistiques.

À noter que la liste des services statistiques ministériels est mise à jour par un arrêté du ministre de l'Économie après avis de l'Autorité. Jusqu'à présent, les avis rendus par l'Autorité relativement à cette liste ont toujours été mis en œuvre.

- [\*Le respect des avis de l'Autorité\*](#)

L'Autorité exerce ses missions en produisant tout avis qu'elle considère utile pour garantir le respect des principes du Code de bonnes pratiques et elle établit des recommandations lorsqu'elle constate des pratiques qui s'en écartent.

Suite à la suppression du service statistique ministériel de la pêche (cf supra), les activités statistiques de ce dernier ont été, sur décision de l'Insee, transférées au service statistique du ministère de la Transition écologique et solidaire. L'ASP a auditionné en juin 2017 ce SSM. Elle a alors constaté que la reprise des activités de l'ex-SSM Pêche et aquaculture par le service statistique du ministère de l'écologie était en bonne voie mais n'était pas encore achevée, et donc demandé que toute nouvelle organisation éventuelle relative à ces activités ne pourrait pas s'envisager avant que

---

<sup>5</sup> Cf. Annexe 4

la remise à niveau en cours ne soit totalement consolidée, ceci pour assurer la conformité aux principes de la statistique publique. L'ASP avait en effet constaté lors de cette audition que la qualité des données sur l'aquaculture était largement perfectible et qu'une procédure de pré-contentieux avait été engagée par Eurostat pour non transmission de ces données dans les délais impartis.

Cet avis de l'ASP n'a pas été suivi. Un arrêté du ministre de l'agriculture et de l'alimentation, publié fin décembre 2017 sans consultation préalable de l'ASP, réattribuait au service statistique du ministère de l'agriculture la compétence statistique pour les activités sur la pêche maritime et l'aquaculture. L'ASP a alors demandé que la définition réglementaire des missions du service statistique du ministère de l'agriculture et de l'alimentation soit ré-établie de manière précise, sur la base d'une analyse motivant les raisons du transfert envisagé et que le projet correspondant lui soit soumis. Le projet de décret modifiant l'organisation du ministère de l'agriculture a finalement été transmis à l'Autorité en janvier 2018, et approuvé, la remise à niveau étant assurée. Il établissait aussi la volonté affirmée de poser les bases d'un fonctionnement exemplaire à l'égard du principe d'indépendance professionnelle.

Cette expérience a permis de rappeler aux SSM que tout projet de décret relatif à leur service devait être soumis pour avis à l'ASP. Elle a également conduit l'Autorité à recommander de standardiser progressivement les décrets établissant les missions de chacun des services statistiques ministériels en y intégrant la réglementation européenne et nationale la plus récente (dont, en particulier, le règlement européen 223/2009 modifié). Concrètement, les décrets devront définir clairement les domaines dans lesquels le SSM exerce ses compétences, affirmer le respect de son indépendance professionnelle et intégrer le rôle de coordination statistique exercé par le directeur général de l'Insee. La charte des SSM établie par l'Insee conforte cela en précisant les références communes aux services statistiques ministériels, associées à leur appartenance au service statistique public. Elle présente en particulier leurs missions, leurs devoirs, leurs droits et conditions d'exercice.

- [\*Les retards de publications d'informations statistiques\*](#)

L'ASP peut être amenée à intervenir lorsque des publications statistiques sont retardées par rapport à des dates annoncées.

Ce fut le cas en 2011. Le président de la Fédération des Conseils de Parents d'Élèves avait adressé en novembre 2011 un courrier à l'ASP pour lui signaler que le nombre de publications réalisées au cours des trois premiers trimestres de l'année 2011 par la direction de l'Évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) -service statistique ministériel de l'Éducation nationale- lui paraissait inférieur à ce que l'on pouvait attendre au vu du programme de travail de cette dernière, publié en février 2011. Plusieurs articles de presse ont fait écho aux critiques formulées par la FCPE en évoquant un phénomène de dissimulation ou de retard dans la publication de données sur l'école.

Le Président de l'Autorité a demandé au directeur général de l'Insee de bien vouloir saisir l'Inspection générale de l'Insee afin qu'elle examine la situation de ces publications au regard du programme de travail 2011 de la DEPP. Les conclusions du rapport de l'Inspection générale ont fait apparaître que le retard des trois premiers trimestres 2011 avait été résorbé. Le programme des travaux et des publications a alors été rendu public par la DEPP pour l'année 2012 et l'audition de celle-ci a permis de vérifier que la situation était alors satisfaisante.

## Pour renforcer la confiance dans la statistique publique

Le respect des règles formelles de l'indépendance professionnelle est essentiel. Mais il ne suffit pas pour garantir la confiance des utilisateurs dans la statistique publique. D'autres éléments du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne sont essentiels pour consolider cette confiance : Ces éléments sont les suivants : pertinence, qualité, cohérence, comparabilité, et clarté des résultats.

L'ASP, pour renforcer la confiance dans la statistique publique a notamment agi dans 4 domaines :

-Afin d'accroître le champ des statistiques à même de contribuer au débat public (pertinence), l'Autorité a ainsi mené un chantier d'importance pour labelliser des données issues de l'exploitation de sources administratives produites hors du service statistique public.

-Dans le domaine des statistiques du chômage, les recommandations de l'Autorité ont contribué à une meilleure compréhension et utilisation des données de la statistique publique (qualité, cohérence, comparabilité, et clarté des résultats).

-Pour fiabiliser les statistiques de la délinquance, l'implication de l'ASP dans la création du service statistique ministériel de la sécurité intérieure a été très importante.

-Enfin, l'Autorité a pu être amenée à intervenir dans le cas d'usage erroné de chiffres ou de polémiques d'ampleur suffisamment importante pour être susceptibles de discréditer la statistique publique et donc d'entamer la confiance du public.

- *La labellisation de statistiques publiques émanant de l'exploitation de sources administratives produites hors du service statistique public*

La création de l'Autorité a ouvert la voie à la possibilité de décerner un label pour les données statistiques produites par une administration, un organisme public ou des organismes privés dans le cadre de mission de service public, un tel système n'existant jusqu'alors que pour les enquêtes.

Un axe de travail de l'Autorité a donc consisté à mettre en place dès 2010 une procédure de labellisation de statistiques publiques émanant de l'exploitation de sources administratives produites hors du service statistique public (article 1, alinéa 2 du décret n°2009-250 modifié du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique).

La mise en place de cette procédure répond à deux objectifs : le premier vise à garantir le respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de ces statistiques ainsi que la qualité des données produites. Le second vise à accroître le champ des statistiques à même de contribuer au débat public pour améliorer l'information des utilisateurs et répondre à leurs demandes (pertinence) dans un contexte où elles sont de plus en plus diversifiées.

Il faut souligner que la labellisation porte sur des données statistiques spécifiques, et non sur la production statistique de l'organisme dans son ensemble.

Pour les producteurs dont les données sont labellisées, la labellisation constitue un choix stratégique qui doit se traduire par une indépendance professionnelle dans le choix des modalités

d'établissement et de diffusion des statistiques, une démarche d'amélioration continue des processus de production des statistiques et une politique de diffusion qui tient compte, autant que possible des besoins des utilisateurs.

Depuis sa création, 14 labellisations ont été accordées par l'Autorité pour une durée déterminée, généralement de 5 ans.

Parmi celles-ci, on peut citer, à titre d'exemple, la labellisation des statistiques mensuelles des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi accordée par l'Autorité en 2014.

Les avis de labellisation de l'Autorité sont publiés au journal officiel. Ils sont le plus souvent assortis de recommandations à mettre en œuvre dans un délai inférieur ou égal à 5 ans. Ces recommandations dont le suivi est assuré par l'Autorité sont généralement mises en œuvre. En effet cette mise en œuvre conditionne le renouvellement de la labellisation.

Depuis 2013, l'instruction des procédures de labellisations est généralement confiée au Comité du label de la statistique publique. Celui-ci se réunit en commission pour proposer un avis et des recommandations au Président de l'ASP.

Pour plus de détails sur la procédure de labellisation et les labellisations accordées par l'ASP depuis 2011, cf annexe 5.

- [\*La contribution de l'Autorité à une meilleure compréhension, utilisation et fiabilisation de données de la statistique publique\*](#)

#### *Une clarification dans la diffusion des statistiques du marché du travail*

En 2014, l'Autorité a émis un avis favorable à la labellisation des statistiques mensuelles des demandeurs d'emploi (DEFM) inscrits à Pôle Emploi, publiées conjointement par la Dares et Pôle Emploi. Cette labellisation qui a été accordée pour une période de cinq ans a été assortie de recommandations et d'une clause de revoyure en 2016 des deux services.

En raison de l'importance prise dans le débat public par les DEFM, les recommandations de l'Autorité préconisaient notamment d'ajouter à la publication mensuelle des DEFM un commentaire privilégiant la tendance des derniers mois et demandaient à ce que la faible signification de la variation d'un mois sur l'autre en dessous d'un certain seuil soit mentionnée dans la publication.

De plus, pour que la diversité des sources ne soit pas un facteur d'incertitude pour le public, l'Autorité avait demandé que soient menés des travaux pour expliquer les écarts entre l'évolution des données de l'enquête Emploi de l'Insee sur la mesure du chômage au sens du BIT et celle des DEFM.

Les travaux, décrits ci-dessous, menés suite aux recommandations préconisées par l'Autorité ont concouru à une plus grande clarification des statistiques du marché du travail

#### *Les travaux pour éclairer les écarts entre les statistiques des DEFM et les statistiques de chômage au sens du BIT*

Les premiers résultats portant sur les séries DEFM et chômeurs au sens du BIT ont permis d'ériger en constatation que les écarts persistants ou de grande ampleur entre les deux séries ne sont pas attribuables à des facteurs statistiques différenciant sources administratives et données d'enquête, mais tiennent aux écarts de concepts pour la mesure du chômage, tels que la disponibilité pour prendre un emploi, par exemple.

Des travaux d'appariement entre le fichier historique des DEFM et l'enquête emploi menés par la Dares en collaboration avec l'Insee ont été conduits en 2019. En particulier, un dossier dans l'Insee références Emploi, chômage et revenus du travail a été publié en juin 2019 et un document de travail intitulé "Appariement entre l'enquête Emploi et le fichier Historique de Pôle emploi sur la période 2012-2017 - Méthode et premiers résultats" est paru en juillet 2019, en vue de préciser l'origine des divergences.

### *La publication des « DEFM »*

Compte tenu de l'importance prise dans le débat public par la publication mensuelle des statistiques relatives aux demandeurs d'emploi, un groupe de consultation du Cnis présidé par Jacques Freyssinet a été mis en place en 2015 pour étudier les modalités de mise en œuvre des recommandations de l'ASP. Au-delà des évolutions demandées par l'ASP, Pôle Emploi et la Dares ont souhaité faire évoluer le format de la publication mensuelle et en améliorer la lisibilité.

En 2016, la publication mensuelle était refondue : l'accent était mis sur la nécessité d'une interprétation «en tendance» plutôt qu'au mois le mois et pour cela des évolutions trimestrielles étaient introduites pour éclairer les évolutions mensuelles. De plus, pour caractériser la volatilité des séries mensuelles, des seuils de significativité étaient produits ainsi que la façon de les interpréter.

Il est apparu que ces changements n'ont pas suffi à réduire l'attention portée aux évolutions mensuelles. La statistique mensuelle des DEFM continuait à faire l'objet d'une attention très forte, du fait de sa disponibilité précoce, au point d'éclipser la mesure trimestrielle du chômage au sens du BIT issu de l'enquête Emploi.

En conséquence, un accord s'est dessiné pour la trimestrialisation des séries publiées, en retenant comme chiffre la moyenne sur le trimestre passé du nombre de DEFM inscrits. Le commentaire des chiffres mensuels, sur lesquels se portait largement l'attention des observateurs, mais sans pertinence statistique en général, a donc été interrompue.

À compter du premier trimestre 2018, la publication sur les statistiques des demandeurs d'emploi est ainsi devenue trimestrielle et mieux articulée avec les autres publications sur le marché du travail (les séries mensuelles continuant à être mises en ligne tous les mois). Les chiffres des DEFM ont désormais la même périodicité que l'autre thermomètre du chômage, le taux de chômage de l'Insee, défini au sens du BIT.

### *Les statistiques sur l'emploi*

En 2018, pour faire suite à la demande de l'ASP sur la question de la communication autour des écarts des différentes sources sur l'emploi, un rapport de l'Inspection générale de l'Insee a été consacré à la communication sur les statistiques nationales de l'emploi. Une partie des analyses s'est appuyée sur les travaux d'appariement entre les données administratives et l'enquête Emploi. Un plan d'action a été mis en place pour tenter de corriger le biais identifié sur l'emploi des jeunes dans l'enquête Emploi et pour renforcer la communication mise à la disposition du public sur les sources sur l'emploi.

- [Une fiabilisation des chiffres sur la délinquance par la création du service statistique ministériel sur la sécurité intérieure \(SSMSI\) au ministère de l'intérieur](#)

L'ASP a joué un rôle important dans la création du service statistique sur la sécurité intérieure.

En effet, les sujets d'insécurité et de délinquance ont pris une importance considérable dans le débat public avec de nombreuses controverses sur la fiabilité des chiffres.

Au début des années 2000, afin d'expertiser les statistiques dans ce domaine, le choix avait été fait de créer l'Observatoire national de la délinquance (OND) devenu en 2009 l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP). Cet Observatoire a, de fait, joué jusqu'en 2014 une partie du rôle traditionnellement dévolu à un service statistique ministériel.

En 2012, l'ONDRP a attiré l'attention sur des ruptures de série consécutive à la mise en place par la gendarmerie d'un nouveau logiciel qui faussait les résultats mensuels de la délinquance enregistrée publiés par l'Observatoire, les forces de l'ordre devant enregistrer toutes les déclarations de crimes et de délits, même si elles ne donnaient pas lieu à un dépôt de plainte.

Une mission parlementaire d'information présidée par M. Le député Le Bouillonnet a alors été lancée dont l'une des recommandations était la création d'un service statistique ministériel. Suite au rapport Le Bouillonnet et pour éviter de nouvelles polémiques sur la collecte et l'exploitation des chiffres sur la délinquance enregistrée, le ministre de l'intérieur Manuel Valls a souhaité engager une refonte de la production des statistiques de la délinquance et améliorer le suivi de la réponse pénale.

Le Président de l'Autorité et le Directeur général de l'Insee ont ainsi été saisis par le cabinet du ministre de l'Intérieur d'une demande de réflexion sur les conditions de production des statistiques de la délinquance, parmi lesquelles se posait la question du statut de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP). Ceci a fait l'objet en 2013 d'une seconde mission de l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure, avec l'appui des inspections générales de l'Insee et de la police et de la gendarmerie. Cette dernière mission a notamment analysé l'impact, en termes de rupture statistique, des évolutions passées et à venir des logiciels d'enregistrement des plaintes dans la gendarmerie et la police nationale.

Le Président de l'Autorité de la statistique publique a été auditionné lors de ses deux missions.

Pour l'ASP, il était nécessaire de construire un système d'information statistique cohérent portant sur la totalité de la chaîne pénale, de l'enregistrement des faits au jugement des affaires, et pour cela, la meilleure des solutions était de créer un service statistique ministériel.

L'ASP a en effet considéré que la création d'un tel service présentait notamment l'avantage suivant : le Code de bonnes pratiques prévoit l'implication des administrations détentrices de l'information dans la production de statistiques de qualité. Or la proximité avec les données enregistrées ou produites par le ministère, par la présence d'un SSM au sein même du ministère de l'intérieur, facilite l'accès à ces données en vue d'une exploitation statistique (accès aux données individuelles et accès aux services opérationnels qui collectent ces données, implication dans la spécification des outils de collecte et d'analyse etc). Le statut de SSM confère en effet au service un accès direct et sans intermédiaire aux bases détaillées gérées par la police et la gendarmerie, or seuls l'accès à ces fichiers de données individuelles permet en effet aux statisticiens d'évaluer la qualité des données et d'expertiser les éventuelles ruptures de séries.

S'agissant de l'ONDRP, l'ASP a considéré qu'il ne pouvait pas devenir SSM, notamment en raison de son positionnement : l'Observatoire est en effet placé au sein de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (Inhejs) qui est un établissement public, positionnement incompatible avec le statut de service statistique ministériel.

Les deux missions, dans leurs rapports respectifs, ont préconisé la création d'un service statistique ministériel, distinct de l'ONDRP, rejoignant ainsi la position de l'ASP. La création du service a été annoncée en juillet 2013. En juin 2014, suite à l'audition du préfigurateur du service, l'ASP rendait un avis favorable à la création du service statistique ministériel sur la sécurité intérieure (SSMI), rattaché organiquement à la direction centrale de la police judiciaire et placé sous l'autorité fonctionnelle conjointe de la direction de la police nationale et de celle de la gendarmerie nationale au sein du ministère de l'intérieur.

Le SSMSI exerce ses activités en toute indépendance professionnelle conformément au 1<sup>er</sup> principe du Code de bonnes pratiques ; cette indépendance professionnelle est assurée par la dissociation entre la décision de produire régulièrement des statistiques et de les diffuser, qui est prise avec l'aval de la hiérarchie du ministère et les phases de production et de diffusion elles-mêmes, qui sont du seul ressort du chef du SSM.

- [Usage erroné de chiffres, contestations : une veille très attentive, parfois une intervention directe de l'Autorité](#)

Depuis la création de l'Autorité en 2009, l'Insee n'a pas connu de véritable crise déstabilisant l'Institut à l'image de la controverse de 2007 sur le chômage qui avait amené l'Insee à arrêter la publication des chiffres du chômage issus de l'enquête Emploi.

En revanche, des contestations sur la fiabilité des chiffres ont pu porter atteinte à la crédibilité de la statistique auprès du public : des articles ont critiqué les chiffres et méthodes de l'Insee sur des thématiques récurrentes comme le pouvoir d'achat, l'indice des prix, le chômage, la pauvreté, l'immigration, avec parfois une mise en cause de l'indépendance et du professionnalisme de l'Insee.

Conformément à l'indicateur 1.7 du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne «*S'il y a lieu, l'institut national de statistique, Eurostat et, le cas échéant, les autres autorités statistiques s'expriment publiquement sur les questions statistiques, y compris sur les critiques et les utilisations abusives des statistiques publiques*», il appartient donc à l'Insee (ou aux services statistiques ministériels) de répondre à ces critiques, par communiqué de presse et/ou en faisant évoluer les outils ou méthodes. Ceci a été fait par exemple en créant un simulateur personnalisé d'inflation ou en développant des études sur les dépenses précontraintes ou sur la précarité énergétique.

Sans nécessairement intervenir directement, l'ASP doit cependant rester au contact des services et veiller au rétablissement des faits. En revanche, dans le cas où les polémiques prendraient trop d'ampleur, l'Autorité peut être amenée à agir directement.

Ce fut le cas en juin 2011 : une vive polémique, fortement relayée par les médias, s'est déclenchée à l'issue des déclarations du ministre de l'intérieur de l'époque sur les statistiques relatives à l'estimation de l'échec scolaire des enfants d'immigrés. De nombreux commentaires, dans la presse, ont fait naître des interrogations sur les chiffres de l'Insee.

L'Insee, soutenu par l'ASP, a fait en sorte que tous les journalistes en recherche d'informations sur le sujet aient accès aux statistiques diffusées en 2005 et 2010 sur ce thème. Par la suite, compte tenu de la polémique et des propos exprimés, l'Insee a décidé de publier un communiqué, expliquant ce qui pouvait être déduit des parcours scolaires des enfants d'immigrés à partir de la statistique de 2005 notamment.

Parallèlement, le Président de l'ASP a adressé un courrier au ministre de l'Intérieur à propos des chiffres publiés par l'Insee en 2005 puis en 2010 et ce qu'il pouvait en être déduit, soulignant par la même l'écart entre l'estimation faite par le ministre et les ordres de grandeur obtenus à partir des statistiques diffusées.

En septembre 2011, suite à l'utilisation jugée erronée des chiffres par le ministre de l'intérieur, le Président de l'Autorité recevait un courrier de plusieurs confédérations syndicales demandant à l'Autorité de la statistique publique de s'exprimer *«dès maintenant, à quelques mois d'échéances électorales importantes, pour appeler l'ensemble des acteurs concernés à une utilisation rigoureuse des publications de la statistique publique, dans le respect des règles d'embargo»*

L'ASP a répondu à ce courrier en approuvant pleinement le souhait que l'ensemble des acteurs impliqués dans les prochaines échéances électorales utilisent rigoureusement les publications de la statistique publique et en rappelant que tout au long de cette affaire, l'Autorité de la statistique publique était restée en permanence au contact de l'Insee et avait soutenu l'institut dans sa démarche.

## Annexe 1

### *Article 1 de la loi n°51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques*

Version consolidée au 11 octobre 2016

L'Assemblée nationale et le Conseil de la République ont délibéré,  
L'Assemblée nationale a adopté,  
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

#### **Article 1**

· Modifié par LOI organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 - art. 21 (V)

*I.-Le service statistique public comprend l'Institut national de la statistique et des études économiques et les services statistiques ministériels.*

*Les statistiques publiques regroupent l'ensemble des productions issues :*

*-des enquêtes statistiques dont la liste est arrêtée chaque année par un arrêté du ministre chargé de l'économie ;*

*-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.*

*La conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle.*

II.-Il est créé une Autorité de la statistique publique qui veille au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites.

III.-L'autorité est composée de neuf membres :

-un président nommé par décret en conseil des ministres en raison de ses qualifications dans les domaines juridique, économique et technique ;

-une personnalité qualifiée désignée par le président de l'Assemblée nationale ;

-une personnalité qualifiée désignée par le président du Sénat ;

-un membre du Conseil économique, social et environnemental désigné par le président de ce dernier ;

-le président du comité du secret statistique du Conseil national de l'information statistique ;

-un membre de la Cour des comptes nommé par le premier président de la Cour des comptes ;

-un membre de l'inspection générale des finances nommé par le chef du service de l'inspection générale des finances ;

-un membre de l'inspection générale des affaires sociales nommé par le chef de l'inspection générale des affaires sociales ;

-une personnalité qualifiée en matière statistique nommée par le ministre chargé de l'économie.

## Annexe 2

### *Les principes du code de bonnes pratiques de la statistique européenne*

#### **Environnement institutionnel**

Les facteurs institutionnels et organisationnels ont une influence non négligeable sur l'efficacité et la crédibilité d'une autorité statistique qui élabore, produit et diffuse des statistiques européennes. Les aspects déterminants sont l'indépendance professionnelle, la coordination et la coopération, le mandat pour la collecte des données, l'adéquation des ressources, l'engagement sur la qualité, le secret statistique, l'impartialité et l'objectivité.

**Principe 1 : Indépendance professionnelle.** L'indépendance professionnelle des autorités statistiques à l'égard aussi bien des autres instances et services politiques, réglementaires ou administratifs, que des opérateurs du secteur privé, assure la crédibilité des statistiques européennes.

**Principe 1bis : Coordination et coopération.** Les instituts nationaux de statistique et Eurostat assurent, respectivement au niveau du système statistique national et du système statistique européen, la coordination de toutes les activités d'élaboration, de production et de diffusion des statistiques européennes. Les autorités statistiques coopèrent activement au sein du système statistique européen, de manière à assurer l'élaboration, la production et la diffusion des statistiques européennes.

**Principe 2 : Mandat pour la collecte des données.** Les autorités statistiques disposent d'un mandat légal clair les habilitant à collecter et à accéder à des informations issues de sources de données multiples pour les besoins des statistiques européennes. À la demande des autorités statistiques, les administrations, les entreprises et les ménages ainsi que le public en général peuvent être contraints par la loi à permettre l'accès à des données ou à fournir des données pour l'établissement de statistiques européennes.

**Principe 3 : Adéquation des ressources.** Les ressources dont disposent les autorités statistiques sont suffisantes pour leur permettre de répondre aux exigences statistiques au niveau européen.

**Principe 4 : Engagement sur la qualité.** La qualité est primordiale pour les autorités statistiques. Celles-ci évaluent systématiquement et régulièrement les points forts et faibles afin d'améliorer continuellement la qualité des processus et des produits.

**Principe 5 : Secret statistique.** Le respect de la vie privée des fournisseurs de données, la confidentialité des informations qu'ils fournissent, l'utilisation de celles-ci à des fins strictement statistiques et la sécurité des données sont absolument garantis.

**Principe 6 : Impartialité et objectivité.** Les autorités statistiques élaborent, produisent et diffusent les statistiques européennes dans le respect de l'indépendance scientifique et de manière objective, professionnelle et transparente, plaçant tous les utilisateurs sur un pied d'égalité.

## Procédures statistiques

Pour élaborer, produire et diffuser des statistiques européennes, les autorités statistiques appliquent pleinement les normes, les lignes directrices et les bonnes pratiques européennes et internationales dans leurs processus statistiques, tout en cherchant constamment à innover. La crédibilité des statistiques est renforcée par une réputation de bonne gestion et d'efficacité. Les principes de base en sont une méthodologie solide, des procédures statistiques adaptées, une charge non excessive pour les déclarants et un bon rapport coût-efficacité.

**Principe 7 : Méthodologie solide.** Des statistiques de qualité sont fondées sur une méthodologie solide. Cela nécessite des procédures, des compétences et des outils adéquats.

**Principe 8 : Procédures statistiques adaptées.** Des statistiques de qualité sont fondées sur des procédures statistiques adaptées, mis en œuvre tout au long des processus statistiques.

**Principe 9 : Charge non excessive pour les déclarants.** La charge de réponse est proportionnée aux besoins des utilisateurs sans être excessive pour les déclarants. Les autorités statistiques surveillent la charge de réponse et fixent des objectifs en vue de sa réduction progressive.

**Principe 10 : Rapport coût-efficacité.** Les ressources sont utilisées de façon efficiente.

## Résultats statistiques

Les statistiques disponibles correspondent aux besoins des utilisateurs. Les statistiques respectent les normes de qualité européennes et répondent aux besoins des institutions européennes, des administrations nationales, des instituts de recherche, des entreprises et du public en général. La qualité des résultats est mesurée par le fait que les statistiques sont pertinentes, exactes, fiables, actuelles, cohérentes, comparables entre les régions et les pays, et faciles d'accès pour les utilisateurs, c'est-à-dire à l'aune des principes régissant les résultats statistiques.

**Principe 11 : Pertinence.** Les statistiques européennes répondent aux besoins des utilisateurs.

**Principe 12 : Exactitude et fiabilité.** Les statistiques européennes reflètent la réalité de manière exacte et fiable.

**Principe 13 : Actualité et ponctualité.** Les statistiques européennes sont diffusées en temps utile et aux moments prévus.

**Principe 14 : Cohérence et comparabilité.** Les statistiques européennes présentent une cohérence interne et dans le temps et permettent la comparaison entre régions et pays; des données connexes provenant de différentes sources de données peuvent être combinées et utilisées conjointement.

**Principe 15 : Accessibilité et clarté.** Les statistiques européennes sont présentées sous une forme claire et compréhensible, diffusées d'une manière pratique et adaptée, disponibles et accessibles pour tous et accompagnées de métadonnées et d'explications.

## Annexe 3

### *Décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique*

NOR: ECES0826529D

#### **Version consolidée au 28 septembre 2018**

Le Premier ministre,  
Sur le rapport de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi,

Vu le traité instituant la Communauté européenne, notamment son article 285 ;  
Vu le règlement (CE) n° 322/97 du Conseil du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire  
Vu la loi du 27 avril 1946 modifiée portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1946, notamment ses articles 32 et 33 ;  
Vu la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, notamment son article 1er ;  
Vu le décret n° 46-1432 du 14 juin 1946 modifié pris pour l'application des articles 32 et 33 de la loi de finances du 27 avril 1946 relatifs à l'Institut national de la statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer ;  
Vu le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif ;

Le Conseil d'Etat (section des finances) entendu,  
Décrète

#### **Article 1** *(Modifié par Décret n°2018-800 du 20 septembre 2018 - art. 1)*

L'Autorité de la statistique publique instituée par l'article 1er de la loi du 7 juin 1951 susvisée :  
1° Emet tout avis qu'elle estime utile pour garantir le respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites et pour s'assurer du respect, par le service statistique public, des principes du code de bonnes pratiques de la statistique européenne prévu à l'article 2 du règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 ;

1° bis Emet tout avis qu'elle estime utile pour s'assurer que les modalités de diffusion des publications du service statistique public respectent les principes de neutralité et d'équité de traitement des utilisateurs, tels que définis à l'article 2 du règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 mentionné au 1° ; elle veille notamment à une diffusion séparée, distincte de toute communication ministérielle, conformément au principe 1 du code de bonnes pratiques de la statistique européenne prévu à l'article 2 de ce règlement ;

2° 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 et 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 ;

3° Est consultée sur tout projet de décret relatif aux missions de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou des services statistiques ministériels ;

3° bis Emet un avis, à l'occasion de la nomination du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques et de celle des responsables de services statistiques ministériels qui sont directeurs d'administration centrale, à l'attention du comité d'audition établi en application du décret n° 2016-663 du

24 mai 2016 portant création d'un comité d'audit pour la nomination des directeurs d'administration centrale. Cet avis porte sur les compétences des personnes dont la nomination est envisagée au regard du principe d'indépendance professionnelle énoncé par le code de bonnes pratiques de la statistique européenne prévu à l'article 2 du règlement européen (CE) n° 223/2009 du 11 mars 2009 . Le sens de l'avis est publié au Journal officiel en même temps que l'acte de nomination ;

4° Est saisie pour avis sur les projets d'arrêtés portant reconnaissance de la qualité de service statistique ministériel mentionnés à l'article 9 ;

5° Peut émettre des observations à l'égard de toute personne qui ne se conforme pas aux principes énoncés aux 1° et 1° bis, après que l'intéressé a pu faire valoir son point de vue ;

6° Peut demander au directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques de saisir l'inspection générale de l'institut et peut solliciter les autres corps d'inspection compétents par l'intermédiaire des ministres dont ces corps relèvent ;

7° Entend une fois par an au moins le président du Conseil national de l'information statistique et le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques sur les avis du Conseil national de l'information statistique et sur la réalisation des programmes statistiques annuels ou à moyen terme.

**Article 2** *(Modifié par Décret n°2018-800 du 20 septembre 2018 - art. 1)*

L'autorité peut décider de rendre publics les avis mentionnés aux 1°, 1° bis et 5° de l'article 1er. Elle établit chaque année un rapport 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. Ce rapport est remis au Parlement et rendu public.

L'autorité peut rendre publiques les conclusions des vérifications auxquelles elle procède en application du 2° de l'article 1er. Elle peut attribuer un label d'intérêt général et de qualité statistique aux productions qu'elle a examinées au titre de ce 2°.

**Article 3**

L'autorité peut être saisie de toute question relevant de sa compétence par le président de l'Assemblée nationale, par le président du Sénat, par le président du Conseil économique, social et environnemental, par le Premier ministre, par le ministre chargé de l'économie, par le président du Conseil national de l'information statistique ou par le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques au titre de ses attributions de coordination des méthodes, des moyens et des travaux statistiques des administrations publiques et des organismes privés subventionnés ou contrôlés par l'Etat. La réunion au cours de laquelle cette saisine est examinée doit se tenir dans un délai maximum de trois mois après sa formulation.

L'autorité peut également se saisir de toute question relevant de sa compétence.

**Article 4**

Pour l'exécution de leurs missions, les membres de l'autorité ont accès aux lieux de production ou de diffusion de la statistique publique, peuvent obtenir communication de tous documents utiles détenus par les services qui produisent ou diffusent des statistiques publiques et peuvent recueillir des informations auprès de tout agent de ces services.

**Article 5** *(Modifié par Décret n°2013-34 du 10 janvier 2013 - art. 1)*

Les membres de l'autorité sont nommés pour six ans.

Le mandat du président n'est pas renouvelable.

Sauf démission, l'autorité de nomination ne peut mettre fin aux fonctions d'un membre de l'autorité qu'en cas d'empêchement ou de faute grave constatés par cette dernière.

En cas de décès, de démission ou de révocation dans les conditions mentionnées ci-dessus d'un membre ou de la perte de la qualité au titre de laquelle il a été nommé, un autre membre est désigné, dans les conditions prévues à l'article 1er de la loi du 7 juin 1951 susvisée, pour la durée du mandat restant à courir.

**Article 6**

L'autorité se réunit sur convocation de son président ou à la demande de quatre de ses membres. L'ordre du jour des réunions est fixé par le président.

L'autorité ne peut valablement délibérer que si cinq au moins de ses membres sont présents. Les délibérations sont adoptées à la majorité des voix des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

L'autorité peut entendre toute personne dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations. Ces personnes ne participent pas au vote.

L'autorité établit son règlement intérieur.

L'autorité élit en son sein un vice-président, appelé à suppléer le président, dans les conditions prévues par son règlement intérieur.

**Article 7**

Pour assurer son secrétariat, l'autorité dispose de moyens mis à sa disposition par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

**Article 8** *(Modifié par Décret n°2013-34 du 10 janvier 2013 - art. 1)*

Les membres de l'autorité peuvent se faire rembourser les frais de déplacement qu'ils engagent pour assister aux séances dans les mêmes conditions que celles prévues pour les personnels civils de l'Etat.

Sous réserve de l'accord de son président, toute personne convoquée aux réunions de l'Autorité de la statistique publique peut se faire rembourser les frais de déplacement qu'elle est appelée à engager pour y assister, dans les mêmes conditions que celles prévues pour les personnels civils de l'Etat.

**Article 9**

La liste des services statistiques ministériels mentionnés au I de l'article 1er de la loi du 7 juin 1951 susvisée est établie et mise à jour par arrêté du ministre chargé de l'économie.

À la date de publication du présent décret, sont regardés comme services statistiques ministériels les services figurant sur la liste annexée ci-après.

**Article 10**

La ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi est chargée de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

## Annexe 4

### Le suivi des ruptures d'embargo par l'Autorité de la statistique publique

#### En 2011, une rupture d'embargo sur les statistiques mensuelles des demandeurs d'emploi

En 2011, une rupture d'embargo par un membre du gouvernement a été constatée sur les statistiques mensuelles des demandeurs d'emploi. Suite au courrier faisant état de cette rupture, adressé à l'ASP par les organisations syndicales de l'Insee, de Pôle Emploi, du Ministère du travail, du Ministère de l'Écologie et de la Banque de France, l'Autorité a décidé début 2012 d'arrêter la position suivante, à destination de l'Insee et des SSM « En cas de rupture d'embargo, le service statistique émetteur de la statistique en cause ne transmettra plus, la veille, l'information au Ministre concerné.

#### En 2013, deux ruptures d'embargo sur les chiffres du commerce extérieur et sur l'indicateur relatif au climat des affaires

Deux courriers ont été envoyés par l'ASP aux deux ministres qui ont rompu l'embargo pour leur rappeler les règles en la matière.

L'ASP a ainsi adressé un courrier à la ministre du commerce extérieur suite à son interview, à mi-année, au journal *Les échos*. Cette interview a été publiée dans le numéro du 7 août 2013. Le journal a communiqué sur la base de cette interview avant l'heure d'embargo

L'ASP est également intervenue auprès du directeur général de l'Insee pour lui demander de ne plus transmettre la veille, l'information au ministre de l'Économie et des Finances suite à l'annonce de l'indicateur relatif au climat des affaires faite le 24 septembre par ce dernier douze heures avant l'Insee, au Journal de France 2.

#### En 2014, une nouvelle rupture d'embargo sur les statistiques mensuelles des demandeurs d'emploi

En 2014, L'ASP est de nouveau intervenue auprès de Pôle Emploi et de la Dares, co-responsables de la publication sur les chiffres des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi, suite à une rupture d'embargo émanant non pas d'un responsable politique mais de la presse audiovisuelle, France 2. Dans son courrier du 30 septembre 2014, l'ASP a demandé au directeur général de l'Insee, à la directrice de la Dares, au directeur de Pôle Emploi avec copie pour information au ministre du travail et au ministre de l'économie que soit rappelé les règles de diffusion aux journalistes et la nécessité du respect de l'embargo concernant la diffusion de cette statistique labellisée début 2014. Elle leur a également demandé de ne plus transmettre l'information aux journalistes de France 2.

#### En 2015, une rupture d'embargo sur le chiffre de la croissance

En 2015, l'ASP a de nouveau pu constater une rupture d'embargo, en mai, sur l'un des principaux indicateurs conjoncturels publiés par l'Insee, soit sur le chiffre de la croissance du 1<sup>er</sup> trimestre 2015. Le Journal Les Échos a diffusé de manière anticipée le mardi 12 mai 2015 le chiffre de la croissance du 1<sup>er</sup> trimestre 2015. Le chiffre a été diffusé vers 21h sur le site internet du journal et a été affiché en une de son édition papier, diffusée électroniquement dès 22h30 alors même que la sortie officielle des chiffres par l'Insee devait avoir lieu le lendemain matin, soit le mercredi 13 mai à 7h30 (heure de levée de l'embargo). L'information a immédiatement été relayée par les médias.

Cette rupture d'embargo sur le chiffre de la croissance a soulevé des interrogations sur les modalités de diffusion des statistiques. Si les indicateurs conjoncturels ne font l'objet d'aucune communication sous embargo aux médias, ils sont en revanche communiqués, suivant des règles définies et connues du public, la

veille au cabinet du ministre des Finances et des Comptes publics, à celui de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique ainsi qu'aux cabinets de la Présidence de la République et du Premier ministre.

Cette rupture d'embargo a donc amené le directeur général de l'Insee à modifier les règles de diffusion anticipée : les indicateurs conjoncturels les plus sensibles qui sont ceux dont la levée d'embargo intervient à 7h30, ne seront donc plus envoyés à 18h mais à 21 heures, et de manière plus restrictive soit aux seuls directeurs de cabinet des ministres en charge de l'économie et des finances.

L'ASP a approuvé la restriction proposée par l'Insee des règles de diffusion anticipée des indicateurs conjoncturels, pour limiter les risques de fuites.

Elle a de plus demandé que la transmission de ces données soit systématiquement accompagnée d'un avertissement afin que les destinataires de diffusion sous embargo soient sûrement informés que le respect des règles de diffusion des indicateurs conjoncturels est essentiel (pour donner aux utilisateurs, notamment aux utilisateurs institutionnels et aux marchés financiers, une garantie d'indépendance et de transparence essentielle pour assurer la crédibilité de l'information, et assurer un égal accès à l'information).

#### En 2016, une rupture d'embargo sur la note de conjoncture de l'Insee

En 2016, le principal événement qui a fait l'objet d'un examen spécifique par l'Autorité a essentiellement concerné une rupture d'embargo en juin 2016 sur la note de conjoncture publiée par l'Insee, le secrétaire d'État chargé du Budget au Ministère des Finances et des Comptes publics ayant annoncé le 15 juin à la Commission des finances du Sénat que « *l'Insee allait revoir sa prévision de croissance à 1,6 % en 2016* », chiffre de la note de conjoncture devant paraître le lendemain à 18 heures et dont il avait été destinataire sous embargo. L'Insee a alors anticipé la levée de l'embargo, à 13 heures le 16 juin.

Considérant que la note de conjoncture de l'Insee est un des produits-phares de l'Insee se situant dans le prolongement direct de la production statistique de l'Insee, toujours très attendue, relayée par les médias et faisant l'objet d'un cadre de diffusion précis (calendrier pré-annoncé, règles d'embargo), L'Autorité a ainsi jugé regrettable cette rupture d'embargo.

La note de conjoncture doit scrupuleusement obéir aux principes et normes édictés, pour assurer la crédibilité de l'information produite par l'Insee aux yeux des utilisateurs de la statistique publique, l'indépendance et la transparence de l'Insee constituant le socle de confiance sur lequel est fondée la statistique publique.

Suite à cette rupture d'embargo, l'ASP a souhaité modifier son décret de 2009 de manière à renforcer ses compétences, notamment par rapport à la mission consistant à s'assurer que les publications du SSP sont clairement distinguées de toute communication ministérielle diffusée séparément.

Cette modification a été prise en compte dans le décret n° 2018-800 du 20 septembre 2018 cité plus haut.

#### En 2017, un document cadre présente les règles d'embargo pour l'ensemble du service statistique public

En 2017, un document cadre présentant les règles d'embargo pour l'ensemble du service statistique public en matière d'indicateurs statistiques essentiellement conjoncturels a été établi.

Les règles ont été retranscrites pour les rendre opérationnelles au sein des différents services statistiques ministériels.

L'Autorité a recommandé aux services statistiques ministériels qui n'avaient pas rendus publics leurs règles d'embargo de les mettre en ligne sur leurs sites internet au plus tard pour la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2018.

#### En 2019, une rupture d'embargo sur la 3<sup>ème</sup> estimation des comptes nationaux trimestriels du 4<sup>ème</sup> trimestre 2018

Le 26 mars 2019, les chiffres actualisés de croissance des comptes trimestriels ont été évoqués sur un média radiophonique par le Ministre de l'Action et des Comptes Publics (MACP) alors que ces chiffres demeuraient encore sous embargo. Le Président de l'ASP a donc interrogé son Directeur de Cabinet ainsi que le directeur général de l'Insee sur les conditions dans lesquelles s'était produite cette rupture d'embargo, en

leur rappelant que le respect le plus strict des règles d'embargo était déterminant pour que le public ait confiance dans la statistique publique.

Le Directeur de Cabinet du MACP a confirmé l'attachement de celui-ci à l'indépendance de la statistique publique reconnaissant, qu'à ce titre, le respect des règles d'embargo était un absolu qui ne saurait souffrir aucune entorse. Sa réponse, par mel du 18 avril et précisée par échange en date du 23 avril, indique notamment que: « une rupture d'embargo, telle que celle intervenue le 26 mars sur les chiffres de croissance, se devait d'être traitée et ne pas se reproduire.»

Il a néanmoins souhaité souligner qu'un concours de circonstances devait être pris en considération dans ce cas : «le fait que l'embargo venait d'être levé pour les données relatives aux Finances publiques et que d'autres données macroéconomiques étaient soumises elles à un embargo décalé d'un peu plus d'une heure. Dans l'explication et la présentation des données de finances publiques, le chiffre de la croissance jouait de plus un effet d'explication important.»

De son côté, le Directeur général de l'Insee a indiqué, outre que, pour mémoire, l'Insee avait alors réagi en levant immédiatement, conformément aux règles à appliquer dans pareil cas, l'embargo sur les chiffres correspondants, qu'il ferait toute mise au point qu'il jugerait nécessaire en cas de confusion entre communication gouvernementale et diffusion statistique.

S'agissant de ce cas particulier, il a indiqué notamment que : «pour ce qui concerne l'Insee, ce sont bien les procédures prévues, présentées à l'ASP et publiées sur le site de l'Insee qui ont été appliquées. Les Infos Rapides avaient été transmises au directeur de cabinet du ministre de tutelle de l'Insee, à 18h pour la plupart des infos rapides devant être publiées à 8h45 (dont l'actualisation de l'estimation des comptes trimestriels en cause) et à 21h pour celle ayant trait aux comptes publics, devant être publiée à 7h30.»

Il a cependant ajouté que: «le fait est que la coexistence de deux heures différentes de levée d'embargo pour la même journée est génératrice de confusion. C'est la conséquence de l'application de nos règles, que nous nous engageons à appliquer strictement conformément aux normes FMI. Il est rare qu'une information disponible à 8h45 ait une portée aussi importante que celle qu'on rend public à 7h30. Au cas d'espèce, les résultats détaillés des comptes trimestriels s'accompagnaient d'un basculement d'arrondi, à la hausse, sur la croissance annuelle 2018. Même si cela complique l'explicitation de nos règles, et même si les cas de ce type sont rares, on peut pour l'avenir réfléchir à stipuler qu'occasionnellement on fera basculer à 7h30 des informations normalement disponibles à 8h45 lorsqu'une publication à 7h30 est déjà programmée le même jour.»

L'Autorité a approuvé la proposition de l'Insee afin d'éviter qu'un tel incident ne puisse se reproduire.

*La labellisation d'exploitations statistiques issues de sources administratives*

Historique

En 2010, l'Autorité a demandé que l'Inspection générale de l'Insee propose une procédure de labellisation d'exploitations statistiques issues de sources administratives produites hors du service statistique public et teste sur quelques cas concrets la possibilité de labelliser. Le rapport de l'inspection générale de l'Insee susmentionné a permis d'identifier un ensemble de critères (22 au total) directement reliés au code des bonnes pratiques de la statistique européenne, permettant de structurer l'examen d'une demande de labellisation. Ce rapport a également établi une liste des sources administratives qui pouvaient apparaître prioritaires, au regard de leur importance, pour que soit instruite rapidement une procédure de labellisation. La mission a elle-même procédé, sur la base des critères qu'elle suggérait, à une expertise approfondie pour trois d'entre elles (données de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale – Acoss –, données notariales et demandeurs d'emplois en fin de mois – DEFM – et a préconisé une labellisation pour la première ainsi que pour la seconde, mais limitée à l'Ile-de-France. Enfin, elle a établi qu'une modification des textes réglementaires était souhaitable pour mieux asseoir l'action de l'Autorité en matière de labellisation et pour lui permettre de s'appuyer dans cette action sur l'expertise du Comité du label, jusqu'alors intégré au Cnis et oeuvrant uniquement pour la labellisation des enquêtes statistiques.

Dans ce contexte, l'Autorité de la statistique publique a pu enclencher son activité de labellisation à partir de 2011.

De 2011 à 2013, les instructions de dossiers de labellisations ont fait l'objet d'une procédure simplifiée à l'initiative de l'ASP. Seule la labellisation des statistiques mensuelles de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi a reposé sur un examen effectué par les inspections générales (IGF, IGAS, INSEE) auxquelles l'Autorité peut recourir.

En 2013, la gouvernance statistique a été complétée par un décret du 10 janvier 2013 qui organise la labellisation des processus statistiques mis en œuvre à partir de données administratives et par un arrêté du 2 mai 2013 relatif aux modalités d'organisation du comité du label. Cet arrêté créé une commission compétente pour donner les avis résultant de l'examen, pour le compte de l'ASP et à la demande de cette dernière, des processus d'exploitation et de diffusion de données administratives. Ces avis sont transmis par le Comité du label au Président de l'Autorité qui peut délivrer aux processus examinés un label d'intérêt général et de qualité statistique, en référence aux principes du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

La procédure de labellisation

L'instruction de la demande de labellisation repose sur deux types d'expertise : une analyse « interne » basée sur la documentation fournie par l'organisme et une analyse externe pour examiner la cohérence avec d'autres statistiques publiques produites par d'autres organismes.

L'analyse « interne » repose au minimum sur les documents suivants :

- le positionnement et l'organisation de la structure en charge de la production des statistiques
- une liste très précise des statistiques candidates à la labellisation (niveau géographique, secteurs d'activité etc.,)
- un descriptif du processus de production des statistiques candidates à la labellisation.
- un descriptif du cadre de diffusion des statistiques candidates à la labellisation
- la réponse au Code de bonnes pratiques adapté à la labellisation d'exploitations statistiques issues de sources administratives.

## *Les labellisations accordées par l'ASP depuis 2011*

### **2011**

- Labellisation de la statistique trimestrielle du prix du logement en Ile-de-France
- Labellisation des statistiques trimestrielles de l'emploi de l'ACOSS produites au niveau national

### **2012**

- Labellisation des statistiques de bénéficiaires de prestations légales individuelles de la Caisse nationale d'allocation familiale (CNAF) (champ étendu en 2018)
- Labellisation des statistiques du service des retraites de l'État (SRE)

### **2013**

- Labellisation des statistiques produites par la Mutualité sociale agricole (MSA)
- Labellisation des statistiques des accidents de la route produites par l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR)
- Labellisation de séries statistiques de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)
- Labellisation de la série trimestrielle masse salariale du secteur privé et des séries mensuelle et trimestrielle des embauches des affiliés au régime général au niveau national produite par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

### **2014**

- Labellisation des statistiques mensuelles de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi

### **2015**

- Labellisation des statistiques mensuelles des dépenses d'assurance maladie produites par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

### **2017**

- Labellisation des données issues de la base nationale des causes de décès produites par le Centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès (CépiDC)

### **2018**

- Labellisation de la statistique trimestrielle du prix du logement en province.
- Labellisation des données mensuelles brutes relatives aux dépenses de médicaments produites par la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)
- Labellisation de nouvelles séries de données produites par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)