

# **La « démarche statistique publique » pour les organismes participant à la production de statistiques publiques : labellisation et reconnaissance de la qualification de statistiques d'intérêt général**

## **Contenu et enseignements du séminaire de travail organisé par l'Autorité de la statistique publique (ASP) le 13 septembre 2023**

### **I. Rappels sur la « démarche statistique publique » et les objectifs du séminaire**

#### **I.1. La « démarche statistique publique » : deux procédures proposées aux organismes participant à la production de statistiques publiques**

Aux termes de la loi fondatrice du 7 juin 1951 modifiée en 2008, les « statistiques publiques », sur lesquels l'ASP est appelée à jouer un rôle de régulation, comprennent non seulement les productions du service statistique public (Insee et services statistiques ministériels), mais également les données exploitées « à des fins d'information générale » par les administrations, les organismes publics et les organismes privés chargés d'une mission de service public.

Nombre de ces producteurs publics occupent, à côté et le plus souvent en lien direct avec les services statistiques ministériels de leur secteur, une place importante dans la diffusion de l'information statistique. Ils peuvent disposer de supports de diffusion qui leur sont propres et qui s'inscrivent parfois dans une politique plus large « d'ouverture des données » (*open data*), sans que la distinction soit toujours claire pour les utilisateurs entre ce qui relève de la production statistique et des autres données mises à disposition.

L'ASP a depuis plusieurs années engagé l'attribution d'un « label d'intérêt général et de qualité statistique » à certaines statistiques produites par ces organismes à partir de sources administratives. L'instruction des demandes de « labellisation » (première demande ou renouvellement) est effectuée par le Comité du label de la statistique publique, qui apprécie, dans l'ensemble de ses dimensions, la qualité de l'information statistique produite et diffusée. Les avis de l'ASP, émis pour une durée généralement de cinq ans, sont publiés au Journal Officiel. Ont par exemple été « labellisées » dans ce cadre les statistiques relatives au marché du travail, aux effectifs et à la masse salariale du secteur privé, aux dépenses d'assurance maladie ou aux prestations versées par certains régimes de retraite.

Cette procédure, exigeante en termes de qualité, a vocation à conserver toute sa place et à continuer à se développer. L'Autorité a toutefois souhaité depuis 2021 élargir le champ de la régulation statistique en la complétant par une approche plus légère et progressive, qui soit à la fois pragmatique et articulée avec le service statistique public (SSP). Elle a donc engagé un processus complémentaire dont le nom est aujourd'hui « reconnaissance de la qualification de statistiques d'intérêt général », et qui s'intègre, avec la labellisation, dans ce qu'elle a baptisé du nom de « démarche statistique publique ».

Dans l'un et l'autre cas, la « démarche statistique publique » repose d'abord sur la transmission, par les organismes qui y participent, de leurs programmes statistiques au Conseil national de l'information statistique (Cnis), support essentiel de l'information et de la consultation des usagers. Elle a également pour objectif de favoriser la coordination avec les services statistiques ministériels (SSM) de chacun des secteurs concernés, afin de resserrer les liens entre les statisticiens de ces organismes et ceux du service statistique public, et de clarifier, aux yeux des usagers, le contenu de leurs productions statistiques, à un moment où l'ouverture générale des données implique, pour les uns et les autres, de mieux identifier et repérer, à l'intention des différents types d'usagers, ce qui relève spécifiquement de la sphère des statistiques publiques.

## **I.2. La nouvelle procédure de « reconnaissance de la qualification de statistiques d'intérêt général »**

Cette procédure, qui offre une opportunité complémentaire à la « labellisation », a donné lieu à un arrêté ministériel en date du 23 décembre 2022, qui prévoit dans son article 1er que « l'Autorité de la statistique publique peut reconnaître à des productions issues de l'exploitation de données collectées par des administrations, des organismes publics et des organismes privés chargés d'une mission de service public la qualification de « statistiques d'intérêt général ». Cet arrêté vise à donner de la visibilité à la démarche, notamment auprès d'organismes ayant eu jusque-là une certaine distance vis-à-vis de la statistique publique.

Le processus de reconnaissance repose sur la mise à disposition d'une grille d'informations détaillée : celle-ci vise à illustrer, pour les séries diffusées régulièrement par ces organismes, le respect de principes d'autonomie et de transparence et à documenter les champs, concepts et méthodes utilisés. Un examen, plus léger que celui effectué dans le cadre d'une labellisation, est effectué par le Comité du label, essentiellement sous deux aspects : l'identification spécifique de ces données en tant que « statistiques » ; la transparence et l'accessibilité de leur mise à disposition, à travers leurs supports de diffusion, ainsi que la documentation et les « métadonnées » qui les accompagnent (définitions, concepts, nomenclatures, méthodes d'élaboration, révisions éventuelles...). Cet examen précède une audition par l'Autorité, qui aborde plus largement le positionnement de l'organisme au sein de la production statistique du secteur, les projets qu'il entend développer et ses relations avec les différentes composantes du service statistique public (Insee et services statistiques ministériels).

L'intervention de la présidente du Comité du label de la statistique publique lors du séminaire, que reprend pour partie l'encadré ci-dessous, donne des précisions sur les critères d'examen retenus pour les deux types de procédure.

### **Encadré : Qualification d'intérêt général et/ou labellisation ?**

#### **Extraits de l'intervention de Mme Dominique Bonnans, présidente du Comité du label de la statistique publique**

##### 1 - Les points communs.

Dans les deux cas, l'instruction du Comité du label apparaît comme un appui pour enclencher une dynamique d'amélioration de la qualité. On doit considérer que ces deux démarches sont des opportunités de bénéficier d'une vision ou d'une expertise externe (experts « métier » mobilisés à l'Insee ou en SSM, expertise de l'unité Qualité de l'Insee pour la documentation des opérations statistiques).

De plus, dans les deux procédures, l'avis du Comité du label s'accompagne de recommandations pour tracer cette voie d'amélioration et l'organisme prend des engagements pour progresser. La qualification de statistiques d'intérêt général peut tout à fait être envisagée comme une première étape vers la labellisation.

Enfin, il ne faut pas négliger les éventuels effets de levier internes que peuvent procurer ces démarches. Pour convaincre d'engager des travaux sur la documentation ou la qualité des méthodes. C'est réellement une opportunité pour développer la culture statistique. *In fine*, les organismes peuvent y trouver un grand intérêt à saisir ces opportunités. Ce ne sont ni des épreuves à passer, ni des audits, il n'y a pas de risque associé.

## 2 - Ce qui les distingue

Tout dépend des ambitions de l'organisme ainsi que de son degré de « maturité statistique » :

- soit l'ambition est uniquement de s'assurer que les statistiques élaborées peuvent être réutilisées de façon pertinente ; en ce cas l'enjeu, ce sont les métadonnées statistiques et la qualification fournit un support structuré et un appui pour le remplir ; on pourrait parler d'une expérience utilisateur. Avec la qualification de statistiques d'intérêt général, l'organisme peut dire « on est transparent » ;
- soit l'ambition est de s'assurer que les méthodes employées sont à l'état de l'art, auquel cas, il faut que le service soit prêt à investir, à faire évoluer ses méthodes le cas échéant. La labellisation permet la mise à disposition d'un expert externe qui apporte son appui à l'organisme ; on est entre le conseil et les échanges entre pairs ; c'est une chance de pouvoir échanger avec les experts et la Commission que le Comité mobilise de façon *ad hoc*. Avec la labellisation, l'organisme peut dire « on utilise des méthodes validées ».

La qualification de statistiques d'intérêt général peut tout à fait être envisagée comme une première étape vers la labellisation. Deux exemples pour illustrer le niveau d'exigence dans chacune des procédures :

- en termes de comparabilité : pour les retraites des agents des collectivités territoriales, la CNRACL calcule les pensions au 31 décembre ; pour les agents de l'État, le SRE calcule les pensions au 1<sup>er</sup> janvier. La labellisation va inviter à conduire une réflexion coordonnée pour adopter une même référence, ce qui ne sera pas nécessairement demandé pour qualifier une statistique d'intérêt général ;
- en termes de révision, ce qui est demandé pour la qualification de statistique d'intérêt général, c'est une transparence des révisions ; ce qui est attendu pour une labellisation, c'est une analyse de ces révisions pour améliorer le processus de production.

Alors labellisation ou qualification de statistiques d'intérêt général ? il y a deux cas de figure pour lesquels la réponse est assez simple :

- le cas des statistiques qui ne peuvent être assurées d'une certaine stabilité dans le temps, du fait d'une réglementation en évolution permanente par exemple, ce qui milite pour ne pas aller au-delà de la qualification ;
- à l'inverse, le cas de certaines statistiques, pour lesquelles deux critères militent fortement pour une labellisation : la contribution à la production d'une statistique européenne ou la contribution à la production d'une statistique du SSP.

Pour les autres statistiques, l'argument de la charge de travail due à la procédure a pu conduire à donner la préférence à la qualification de statistiques d'intérêt général, sans être forcément le plus pertinent.

### 3 – Les questions posées par le Comité du label dans le cadre de la qualification d'intérêt général

La première question est de savoir ce que l'on souhaite mesurer et ce que l'on mesure effectivement avec les séries candidates. Et cela renvoie à des enjeux de clarté et de transparence :

- clarté sur ce que l'on mesure, quels concepts (exemple de la « consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers » ou des « déchets ménagers et assimilés ») ? Sur quel périmètre, champ couvert (exemple des « vins en vrac » ou « enseignement agricole »), notamment géographique ? Quelles sont les unités observées (exemple des notions de « cas », « patients », « personnes », « découvertes » de SPF), voire les nomenclatures utilisées (exemple pour les affections de longue durée de la CCMSA) ?
- transparence sur la période de référence sur laquelle on raisonne (exemple des fichiers longitudinaux de la Cnam) : les méthodes sont-elles stables ? Les éventuelles révisions ou ruptures sont-elles documentées ?
- transparence sur les méthodes : a-t-on accès à une présentation synthétique et didactique du processus de production (exemple de la modélisation des émissions de gaz ou de CO2 de la DGAC) ? A-t-on connaissance des éventuelles limites de l'instrument de mesure : l'écart entre l'idéal et la vraie vie en quelque sorte ?

Tout aussi importante est la question de l'accès facile aux séries et à la documentation, et là on est davantage sur des sujets de mise à disposition de l'information, pour tout public ou pour les chercheurs, avec un point de vigilance sur le respect de la confidentialité et la non-divulgence d'informations permettant une réidentification par inférence.

### **I.3. Les objectifs du séminaire**

À l'issue de plus d'un an et demi de mise en œuvre de la nouvelle procédure, qui concerne désormais plus d'une dizaine d'organismes, l'ASP a jugé important de faire le point des acquis et des difficultés rencontrées, à travers un bilan partagé qui associe l'ensemble des acteurs : les organismes concernés, l'Insee ainsi que les services statistiques ministériels, le Cnis, et le Comité du label.

Elle a donc cherché à tirer collectivement les enseignements de cette première étape et à tracer des perspectives pour l'avenir, dans le cadre d'un séminaire de réflexion et de discussion largement ouvert.

Organisé le 13 septembre 2023, celui-ci a aussi eu pour but de mieux faire connaître et de « mettre en réseau » les différentes expériences, de discuter des progrès possibles, notamment dans les collaborations avec le service statistique public, et d'envisager les « objectifs cibles » qui pourraient à l'avenir être ceux de cette régulation étendue.

Le séminaire s'est à cet égard déroulé en plusieurs temps, rythmés par trois tables rondes : la première faisant le point sur le processus engagé et son intérêt pour les producteurs comme pour les utilisateurs de statistiques ; la deuxième consacrée aux moyens d'approfondir la coopération et la coordination entre les organismes participant à la démarche et les différentes composantes du service statistique public ; la troisième abordant enfin le « schéma cible » à envisager pour l'avenir, tant en ce qui concerne l'aplanissement des difficultés rencontrées et l'extension à donner à la qualification d'intérêt général, que les articulations souhaitables avec le processus de labellisation.

Les différentes contributions et la discussion avec la salle, dont la suite de ce document restitue les principaux points pour chaque table ronde, ont permis de discuter très librement des avantages, mais également des efforts nécessités par la démarche, dans ses deux dimensions de reconnaissance d'intérêt général et de labellisation. Les retours d'expérience, ainsi que les propositions émises par les intervenants ou par la salle ont aussi esquissé un certain nombre de pistes d'avenir, autour des sujets comme la communication sur la démarche, la coordination entre les différents acteurs et les synergies à mettre en place.

## **II. Contenu et enseignements de la première table ronde : « Où en est-on aujourd'hui en matière de reconnaissance de la qualification de statistiques d'intérêt général et de labellisation ? Quel intérêt peuvent présenter ces procédures pour les organismes comme pour les utilisateurs ? »**

Présidence : Patrice Duran (président du Conseil national de l'information statistique)

Participants : Alain Gubian (directeur des statistiques, des études et de la prévision à l'Urssaf Caisse nationale), Nadia Joubert (directrice des statistiques, des études et des fonds à la Caisse centrale de la Mutualité Sociale Agricole), Pierre Girard (sous-directeur des études, des statistiques et de la prospective à la Direction générale de l'aviation civile), Pascal Berteaud (directeur général du Cerema).

Les interventions de la première table ronde ont permis d'illustrer la diversité des situations des organismes qui se sont engagés dans la « démarche statistique publique », notamment du point de vue de l'ancienneté de leur implication et de leur expérience dans la sphère des « statistiques publiques ». Ces différences laissent cependant apparaître des convergences fortes dans les motivations et dans l'appréciation de l'intérêt que peut représenter cette démarche, ainsi que dans les attentes formulées vis à vis de la régulation statistique publique.

### **II.1. Des organismes qui en sont à des points différents de leur engagement dans la production de « statistiques publiques »**

Les organismes représentés à cette table ronde ont témoigné de la diversité des parcours pouvant conduire à un engagement dans des processus de labellisation et/ou reconnaissance de la qualification d'intérêt général.

Pour un certain nombre d'entre eux, l'adhésion aux principes sous-jacents à la « démarche statistique publique » est ancienne, et est d'abord passée par la labellisation d'un certain nombre de leurs séries : il s'agissait de faire reconnaître la spécificité et la valeur associées à leurs productions statistiques, par ailleurs largement diffusées et utilisées (MSA, Urssaf caisse nationale). Dans le cas de l'ex-Acoss, la labellisation de ces séries était en outre considérée comme une contrepartie de leur intégration à la production d'indicateurs économiques clés de la statistique publique tels l'emploi et la masse salariale. La labellisation des séries qui les alimentent constitue en effet une « assurance qualité » indispensable pour ces productions statistiques essentielles.

D'autres organismes engagés plus récemment dans la démarche insistent davantage sur le fait que la production de séries statistiques ne constitue pas leur cœur de métier, mais vient compléter des activités de suivi opérationnel et d'aide à la décision, qui conservent en tout état de cause la priorité au sein des missions à accomplir par leurs services en charge des données et/ou des études. Cette dimension visant à la production d'indicateurs statistiques peut toutefois revêtir une importance particulière, lorsqu'il s'agit de fournir des données à la statistique publique et/ou de les transmettre à des organismes internationaux (Direction générale de l'aviation civile, pour les volumes et les prix du transport aérien). Pour d'autres organismes comme le Cerema, la prise en compte de la production de statistiques d'intérêt général est encore plus récente, en lien avec les missions d'études et d'évaluation qui lui sont confiées au titre des politiques publiques de l'environnement, et suite à de premiers échanges avec le Comité du label et l'ASP.

## **11.2. Des motivations et des intérêts convergents concernant l'identification et la reconnaissance du travail de production statistique dans un contexte général d'ouverture des données**

### II.2.1. Une valeur ajoutée propre des statistiques par rapport aux missions opérationnelles et aux données mises en *open data*

Les intervenants de la première table ronde ont souligné le caractère « immédiat » de leurs activités d'aide à la décision, avec des réponses à apporter dans la journée ou dans la semaine, qui contraste avec le processus d'établissement d'informations statistiques fiables (contrôlées, corrigées, le cas échéant complétées par des imputations ou des estimations...). Celui-ci nécessite un investissement spécifique qui ressortit du « métier » de statisticien, et qui possède une valeur ajoutée propre.

L'engagement dans la « démarche statistique publique » s'inscrit à cet égard dans la recherche d'une amélioration de la qualité des données que produisent ces organismes : leur objectif est d'améliorer et de crédibiliser les informations quantitatives qu'ils diffusent et mettent à disposition de l'écosystème auquel ils sont rattachés. L'expertise propre aux statisticiens apparaît dans ce cadre indispensable pour valoriser des données qu'ils contribuent à fiabiliser et à rendre comparables dans le temps et dans l'espace.

Des « tensions », voire des contradictions apparentes peuvent toutefois exister entre les différentes fonctions qu'ils sont conduits à exercer (demandes immédiates d'aide à la décision, contribution à la politique générale d'*open data*). La « démarche statistique publique » a dans ce cadre vocation à être complémentaire à la politique d'ouverture des données publiques. Elle doit permettre de distinguer et de mettre en valeur, au sein de l'ensemble des données diffusées en *open data*, les informations fiabilisées et directement interprétables suite à ce travail propre des statisticiens.

### II.2.2. Des enjeux de reconnaissance interne de la charge de travail inhérente à la production statistique

Si cette contribution aux statistiques publiques est essentielle pour les participants au séminaire, elle implique un temps d'investissement méthodologique, de mise en place et de contrôle en continu, qui doit être sanctuarisé et reconnu, ce qui implique de l'identifier et de le défendre dans les arbitrages internes sur les priorités et l'affectation des moyens.

La reconnaissance d'intérêt général et/ou la labellisation attribuées par le Comité du label et l'ASP contribuent à rendre visible ce travail de production de données fiabilisées. C'est alors un atout dans

les négociations internes aux organisations, pour justifier du bien-fondé des besoins exprimés, et acquérir des ressources en profils experts.

Dans certains organismes (Urssaf Caisse nationale et MSA), cette reconnaissance interne s'est élargie à la prise en compte de la dimension statistique dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG), qu'ils signent avec leurs tutelles.

### II.2.3. Des enjeux de reconnaissance externe et de rapprochement avec la sphère de la statistique publique

L'identification permise par la « démarche statistique publique » peut aussi contribuer à mieux faire connaître cette production statistique des acteurs économiques intéressés et du public : elle peut apporter une visibilité supplémentaire à laquelle les participants à la table ronde ont dit être attachés, pour autant que la communication à propos de la « démarche » soit plus claire et monte en puissance à l'avenir.

Par ailleurs, que ce soit dans le cadre d'un processus de reconnaissance d'intérêt général ou de labellisation, les procédures mises en place sont l'occasion d'échanges entre les organismes et leur tutelle d'une part, la statistique publique représentée par l'Insee et/ou le service statistique ministériel du domaine d'autre part.

Dans certains organismes comme l'Urssaf Caisse nationale (mais aussi la Cnaf ou la CNSA), ce rapprochement s'est aussi traduit par le recrutement de cadres issus du service statistique public, en vue d'accroître l'expertise et la visibilité de leur activité statistique. Ces rapprochements peuvent également déboucher sur des demandes d'appui ou de coopération avec les statisticiens publics en matière d'échantillonnage et de conduite des enquêtes, ainsi que sur une évolution des pratiques de diffusion anticipée et d'embargo, qui tendent à s'aligner sur celles de la statistique publique.

### **II.3. La reconnaissance d'intérêt général : un point de passage utile pouvant, dans certains cas, précéder un processus de labellisation**

La reconnaissance d'intérêt général apparaît de façon générale plus accessible que la labellisation aux organismes sur le point de s'engager dans la démarche, ou même à ceux qui veulent l'élargir à des séries statistiques supplémentaires, lesquelles peuvent être dans un premier temps plus ou moins consolidées.

Elle peut aussi apparaître comme un sas intermédiaire dans la démarche engagée par les organismes, la labellisation donnant lieu au franchissement d'un seuil supplémentaire en termes d'expertise et d'amélioration de la qualité (*cf.* encadré).

Il est d'ailleurs frappant de constater que les organismes ont tendance à utiliser le terme générique de « labellisation » pour l'une et l'autre des deux procédures. Cette facilité de langage illustre le fait qu'elles sont perçues comme de nature voisine, même si elles se distinguent par des niveaux d'exigence différents.

Dans les arbitrages réalisés par les organismes entre labellisation et reconnaissance d'intérêt général, la question de la charge de travail et des coûts afférents à ces procédures constitue, aux dires des

participants, un critère déterminant. Ils indiquent en effet que l'intérêt de la démarche en termes de reconnaissance interne et externe ne peut se payer d'un alourdissement trop marqué des processus, ni même des temps consacrés à la seule production statistique, eu égard à leurs missions plus opérationnelles de pilotage ou d'aide à la décision.

À cet égard, ce n'est pas tant la procédure de labellisation qui peut en elle-même se révéler coûteuse, que les exigences qui peuvent en découler, en termes de révision de certains processus de production.

La reconnaissance d'intérêt général peut de son côté impliquer un investissement plus limité si les séries présentées sont d'ores et déjà accompagnées d'une documentation et de métadonnées suffisamment claires, et si elles sont facilement accessibles *via* des outils de mise à disposition aisés à manier.

C'est toutefois loin d'être toujours le cas : la documentation des séries peut nécessiter un effort de structuration, voire d'élaboration complémentaire, et l'adaptation des sites de diffusion poser de problèmes techniques non négligeables. Le franchissement de ces étapes est en tout état de cause indispensable au cheminement vers une éventuelle labellisation.

#### **II.4. Trois attentes issues des premières discussions**

La première table ronde et les discussions qui l'ont suivie ont d'ores et déjà fait apparaître trois attentes concernant la poursuite de la « démarche statistique publique » :

- un effort de communication souhaité de la part de l'ASP pour donner de la visibilité à la démarche

Cette communication devrait passer en premier lieu par la création d'un logo ou d'une « marque » spécifique, clairement distincte mais qui pourrait être graphiquement « apparentée » à celle du SSP, que les organismes seront à même d'utiliser pour « signaler » les séries statistiques concernées d'une part par la labellisation et d'autre part par la reconnaissance d'intérêt général; elle devrait aussi prendre la forme d'une information spécifique à la presse et à des publics moins avertis pour les inciter à mieux distinguer les productions statistiques ayant fait l'objet de cet effort de transparence et de clarté, dont la perception est, comme l'a rappelé le président du Cnis, un enjeu important pour la constitution d'un « écosystème statistique » élargi.

- une meilleure identification de la « démarche statistique publique » au sein des organismes et par leurs tutelles

Une identification claire de la « démarche statistique publique » au sein des organismes et dans leurs relations avec leurs tutelles est importante pour permettre l'obtention des moyens permettant sa mise en œuvre. La reconnaissance de leur contribution à la sphère des « statistiques publiques » peut à cet égard aider à consolider la place des services statistiques au sein des organismes, et devrait être systématiquement recherchée.

- un besoin d'appui pour répondre à des questions de granularité et de confidentialité qui se posent aussi au sein de la statistique publique

Les interventions ont souligné l'importance d'un appui souhaitable des professionnels de la statistique

publique pour répondre à des questions concernant par exemple la granularité plus ou moins fine des données susceptibles d'être mises à disposition, au regard des impératifs liés à la confidentialité.

### **III. Contenu et enseignements de la deuxième table ronde : « Comment favoriser et/ou approfondir la coopération et la coordination entre les organismes participant à la démarche et le service statistique public ? Quelles difficultés sont à surmonter ? »**

Présidence : Corinne Prost (directrice de la méthodologie et de la coordination statistique et internationale à l'Insee)

#### Participants :

Fabrice Lengart (directeur de la Drees) et Caroline Semaille (directrice générale de Santé publique France) ;

Michel Houdebine (directeur de la Dares) et Cyril Nouveau (directeur des statistiques, des études et de l'évaluation à Pôle Emploi) ;

Béatrice Sédillot (cheffe du service des données et études statistiques au Commissariat général au développement durable) et Laurent Morice (administrateur des données de l'Ademe)

Les trois « binômes » intervenant à cette table ronde associaient des dirigeants du service statistique public et des organismes récemment engagés dans une procédure de reconnaissance de la qualification de statistiques d'intérêt général pour certaines des séries statistiques qu'ils diffusent. Ils ont illustré, chacun dans leur contexte, la nature des liens de travail et de coopération existant entre les statisticiens publics et leurs correspondants au sein des organismes entrés dans la démarche par la voie de la labellisation (Pôle Emploi) ou de la nouvelle procédure de reconnaissance. Ces échanges ont notamment montré que les coopérations engagées pouvaient être beaucoup plus amples et anciennes que la seule coordination autour des séries statistiques concernées par la démarche, mais que celle-ci pouvait aussi être l'occasion d'un renforcement des synergies en vue de la mise à disposition des indicateurs les plus pertinents, ainsi que d'un meilleur partage des méthodes et des techniques à la pratique éprouvée au sein de la statistique publique.

#### **III.1. Des configurations de coopération à chaque fois spécifiques entre les organismes engagés dans la « démarche statistique publique » et les SSM de leur secteur**

Les relations de coopération sont parfois anciennes entre les organismes entrés dans la démarche et le service statistique public. Elles peuvent couvrir l'ensemble de la chaîne constituée par la production de certaines sources, ou être centrées sur le recueil et la diffusion d'informations spécifiques.

Les statistiques du marché du travail (demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi), labellisées par l'ASP, sont ainsi coproduites depuis plus de vingt ans par la Dares et Pôle emploi. Elles donnent lieu, au quotidien, à un travail en commun en vue de leur production, avec des vérifications croisées pour éviter les erreurs, et à des analyses menées conjointement. Comme la série statistique relative aux demandeurs d'emploi peut connaître des aléas liés à l'activité « métier » de Pôle Emploi, cette coproduction revêt une grande importance, pour décrire la situation, identifier les problèmes et proposer le cas échéant des estimations. La récente reconnaissance d'intérêt général des statistiques concernant les demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés se situe dans le prolongement de cette démarche.

Une telle relation de travail approfondie est également nécessaire lorsque le domaine est partagé, comme c'est le cas entre la Drees et Santé publique France (SpF), qui mettent chacune de leur côté à disposition des informations et des indicateurs relatifs l'état de santé de la population. Dans ce cas, la collaboration entre partenaires doit permettre de clarifier les champs observés et les méthodes utilisées pour rendre compte d'une part des remontées d'informations rapides (SpF) liées à la surveillance au jour le jour de la santé de la population et, d'autre part, pour établir et diffuser des données d'ensemble plus larges et plus structurelles, le cas échéant dans le cadre de synthèses annuelles (Drees).

Dans d'autres configurations (Sdes et Ademe), cette relation de coopération s'est imposée plus récemment comme une nécessité pour recueillir et diffuser des données, désormais très demandées, sur les sujets environnementaux. Le service statistique public est en effet appelé à mobiliser des informations qu'il ne recueille pas directement pour remplir des obligations légales ou réglementaires de mise à disposition de statistiques « environnementales », prévues à l'échelon national ou européen.

### **III.2. Des coopérations dont l'étendue va bien au-delà de la labellisation et de la reconnaissance d'intérêt général**

Dans ce cadre, la « démarche statistique publique » concernant la diffusion de séries statistiques particulières ne constitue souvent qu'un aspect, parfois limité, des collaborations engagées entre les SSM et les organismes concernés, dans le cadre d'échanges qui se veulent profitables aux deux parties.

Les échanges ont à cet égard montré que les équipes se connaissent généralement bien de part et d'autre, ce qui est un élément facilitateur pour développer des coopérations mettant à profit la complémentarité de leurs compétences.

Les organismes attendent dans cette perspective que les SSM apportent une expertise et des méthodes qui sont celles de la statistique publique. En contrepartie, ils sont pour les SSM un point d'appui indispensable pour l'accès aux données issues des systèmes d'information, ainsi que pour la maîtrise, la compréhension, et l'interprétation de cet ensemble de données.

La coopération Drees / Santé Publique France pendant la crise du Covid illustre cette complémentarité, avec la mise en place d'exploitations réparties et coordonnées à partir des remontées des systèmes d'information et le lancement, avec l'Inserm, d'une enquête auprès de la population générale à laquelle l'Insee a également apporté son concours technique.

Du côté de la Dares et de Pôle Emploi, l'enjeu des coopérations concerne à la fois l'accès aux systèmes d'information de l'opérateur et les collaborations engagées pour l'évaluation des dispositifs d'insertion, dans le cadre des différentes instances prévues à cet effet (comités d'évaluation spécifiques ou suivi de la convention tripartite entre l'État, l'Unedic et Pôle Emploi).

Les coopérations peuvent également concerner des thématiques directement en phase avec les missions des organismes, comme le recueil par l'Ademe des diagnostics de performance énergétique (DPE), dont le Sdes a en charge l'exploitation et le traitement statistique.

L'encadrement de ces coopérations par des conventions qui en fixent précisément le cadre et les résultats attendus a dans ce cadre été cité comme un point important à recommander.

### **III.3. Une occasion de renforcement du dialogue et de la coordination statistique**

L'occasion offerte par la « démarche statistique publique », qui donne lieu, pour les organismes, à l'expression de leur stratégie et de leurs projets en matière statistique, peut toutefois faire apparaître des synergies qui peuvent encore être renforcées avec les SSM, au-delà des coopérations déjà engagées. La prise en compte d'un périmètre des statistiques publiques élargi aux productions de ces organismes conduit à cet égard à considérer que le rôle du SSP doit aussi se développer sous l'angle de la coordination et de l'animation statistiques.

Cette coordination concerne d'abord, logiquement, le choix des séries à sélectionner en vue de leur intégration dans les processus de labellisation ou de reconnaissance d'intérêt général. Si l'existence d'un règlement européen est un critère décisif en la matière, ce ne peut être le seul, et d'autres impératifs doivent aussi être pris en compte, concernant par exemple les informations « brutes » produites à l'extérieur du SSP, mais qui contribuent à sa production statistique, et pour lesquelles les enjeux de documentation adéquate sont alors très élevés. C'est le cas notamment des données relatives à la valorisation et la rénovation énergétique des logements.

Les discussions ont aussi montré l'importance de la concertation et de l'harmonisation relatives aux définitions et aux nomenclatures, par exemple pour l'appréciation des métiers « en tension » sur le marché du travail, pour le suivi du chômage indemnisé et non indemnisé (Dares/Pôle Emploi), ou pour celui du compte personnel de formation (Dares /Caisse des dépôts).

Du côté de la santé, un enjeu de clarification peut exister concernant le suivi de certains aspects de la morbidité, et la concertation est cruciale en matière de préparation et d'exploitation des grandes enquêtes, quel que soit l'organisme (Drees et Santé publique France) qui les porte à titre principal.

En matière environnementale, une réflexion vient par ailleurs d'être engagée à propos de la pluralité et de l'articulation des baromètres permettant de suivre les évolutions de l'opinion publique et qui sont à la fois portés par le Sdes et par l'Ademe, avec des approches différentes et des effectifs limités. Sans relever spécifiquement du domaine des statistiques reconnues d'intérêt général, ce sujet a été cité comme un exemple des convergences susceptibles de se développer dans l'écosystème des relations entre les organismes entrés dans la démarche et le service statistique public.

Il a enfin été souligné, de façon plus générale, que le développement de ces coopérations sera appelé à s'appuyer sur la capacité à réaliser des appariements de données. La pratique actuelle est souvent, du côté des organismes publics, celle de « petits » appariements réalisés dans des cadres juridiques contraints. Or, dans ce domaine essentiel en termes de suivi et d'évaluation, le service statistique public dispose d'une capacité à réaliser des appariements de grande ampleur utilisables pour une pluralité d'opérations, qui peut lui permettre d'accompagner de façon efficiente les organismes dans leurs projets d'évaluation.

### **III.4. Deux enseignements à retenir**

La deuxième table ronde a ainsi permis d'illustrer l'importance des relations à organiser entre le SSP et les organismes engagés dans la « démarche statistique publique » pour développer des coopérations mobilisant des compétences et des sources de données complémentaires, et, *a minima*, pour assurer une meilleure cohérence des indicateurs statistiques produits et diffusés par la sphère publique.

Deux recommandations sont alors clairement ressorties des débats :

- d'une part, la nécessité d'associer étroitement et systématiquement les SSM aux échanges préalables et à la conduite des processus de reconnaissance d'intérêt général et de labellisation ;
- d'autre part, l'examen souhaitable des questions d'articulation des productions statistiques entre le SSP et les organismes concernés préalablement à l'admission des séries correspondantes à la reconnaissance d'intérêt général ou à la labellisation ; cette exigence participe des éclaircissements à apporter aux utilisateurs de ces données à la faveur de la « démarche statistique publique ».

**IV. Contenu et enseignements de la troisième table ronde : « Quel(s) schéma(s) cible(s) viser à l'avenir pour le développement de la démarche statistique publique : domaines prioritaires et relais à mobiliser, évolution de la répartition entre labellisation et reconnaissance de la qualification de statistiques d'intérêt général, rythme des renouvellements, « revoyures » ou élargissements ? »**

Présidence : Pascal Rivière (chef de l'Inspection générale de l'Insee)

Participants : Amandine Schreiber (cheffe du département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation au ministère de la Culture), Marine Boisson-Cohen et Aurélien Fortin (directrice et directeur adjoint de la prospective et des études à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), Dominique Bonnans (présidente du Comité du label), Pierre Claquin (directeur des marchés, des études et de la prospective à France Agrimer), Damien Vergé (directeur de la stratégie, des études et des statistiques de la Caisse nationale de l'assurance maladie).

La troisième et dernière table ronde a amorcé la réflexion sur les pistes à privilégier pour l'avenir, d'une part en s'interrogeant sur des secteurs où la mise en place de la démarche statistique publique est confrontée à des difficultés particulières et d'autre part en envisageant de prochaines étapes de consolidation et de développement pour les organismes qui s'y sont déjà largement engagés. Elle a débouché sur l'évocation de pistes plus générales en conclusion provisoire du séminaire.

**IV.1. Des secteurs où les réticences apparaissent difficiles à surmonter**

La troisième table ronde a débuté par un éclairage sur les organismes réticents à s'engager dans une démarche de reconnaissance d'intérêt général ou de labellisation, notamment dans le secteur de la culture. Pour justifier leur position qui peut aller jusqu'au refus, ces organismes évoquent principalement la charge de travail supplémentaire induite par la démarche.

Apparaît en filigrane dans les échanges conduits avec ces organismes le sentiment que cette charge de travail n'aurait pas de contreparties suffisantes, notamment s'ils s'estiment déjà suffisamment outillés et reconnus s'agissant des méthodes d'établissement de leurs statistiques. Par ailleurs, les questions de coordination, qui sont l'un des motifs d'adhésion à la démarche, peuvent être sans objet lorsque ces organismes se trouvent en situation de monopole pour la production d'informations sur leur domaine d'activité, comme l'est par exemple le Centre national du cinéma et de l'image animée.

D'autres retours d'expérience font apparaître une position différente, mais qui suscite néanmoins beaucoup d'interrogations, de la part d'organismes qui font le choix exclusif de mettre à disposition les données administratives « brutes » reflétant leur activité, en considérant cette ouverture comme une alternative suffisante à la diffusion d'informations statistiques ayant fait l'objet de traitements destinés à améliorer ou à redresser ces données élémentaires. Or, ces jeux de micro-données diffusés en *open data* ne permettent pas nécessairement de construire immédiatement des séries statistiques : c'est tout le travail du statisticien que de passer des données aux statistiques, en s'assurant par exemple que les données manquantes sont imputées, que les concepts ou les périmètres sont stables dans le temps...

Une première question est alors de déterminer quels devraient-êre les producteurs de ces informations statistiques si leur intérêt général est avéré (organismes ou SSM), et d'en informer clairement les utilisateurs.

Il y a par ailleurs un travail concerté à mener entre le réseau des administrateurs de données des ministères et le service statistique public, en vue d'améliorer l'acculturation aux différents types de données, et de clarifier l'information à porter auprès des usagers.

#### **IV.2. Des organismes où le cheminement vers la production de statistiques publiques est une démarche à inscrire dans la durée**

Pour d'autres organismes, la « démarche statistique publique » est vue comme une perspective intéressante et un projet pour l'avenir, mais elle ne peut être mise en œuvre de façon immédiate, des étapes préalables étant à franchir en termes de constitution de bases de données et/ou de mise au point des chaînes de traitement statistique.

Les situations de ce type n'empêchent pas, comme dans le cas de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), la mise en place d'un cadre de travail partagé avec le SSM concerné (en l'occurrence la Drees), dans une perspective de mutualisation des données. L'étape suivante, qui est celle de la reconnaissance d'intérêt général, apparaît atteignable à un horizon plus éloigné.

Dans d'autres cas, les difficultés proviennent du fait que les données proposées ne résultent pas d'un processus conçu pour produire des statistiques, mais sont prévues pour la gestion ou pour la prise de décisions. Une réflexion est par exemple en cours entre le Comité du label et le Cerema pour identifier la ou les série(s) statistique(s) pouvant être associées à des données retraçant l'érosion côtière et la vitesse d'évolution du trait de côte : passer de données physiques, géographiques à des séries statistiques nécessite à cet égard un cadre de réflexion et des étapes spécifiques.

De façon plus générale, ces problèmes liés au passage des données de gestion aux statistiques soulignent l'importance de la valorisation interne du travail des statisticiens, pour les associer très en amont aux projets informatiques et intégrer les spécifications et les interfaces nécessaires.

### **IV.3. Des organismes très avancés pour lesquels l'enjeu consiste à élargir la démarche en optant, au cours du temps, entre reconnaissance d'intérêt général et labellisation**

La qualification d'intérêt général a été initiée à partir de l'idée selon laquelle le processus de labellisation est indispensable pour des statistiques comme celles utilisées pour les « grandes » productions du SSP ou transmises aux organismes internationaux, mais qu'il est assorti d'un niveau d'exigence élevé.

La reconnaissance d'intérêt général peut donc apparaître comme cela est aussi ressorti de la première table ronde aussi un « sas » intermédiaire pour les organismes qui n'envisagent la labellisation de leurs séries statistiques que pour un nombre limité d'entre elles ou dans une éventuelle seconde étape.

Pour les organismes ayant déjà obtenu la labellisation d'une partie des séries statistiques qu'ils produisent, la demande de reconnaissance d'intérêt général peut être un complément utile pour intégrer dans la démarche des indicateurs statistiques moins centraux ou plus sujets à des variations de type réglementaire que ceux proposés à la labellisation. Elle peut aussi inciter à une vision plus unifiée, incluant des statistiques dont la production n'est pas centralisée en un seul point au sein de l'organisme, telles celles relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles à la Caisse nationale de l'assurance maladie.

En effet, la reconnaissance d'intérêt général est fondée, de fait, sur le socle minimum jugé nécessaire pour accompagner une diffusion appropriée des séries statistiques issues de la sphère publique, à savoir des informations accessibles, claires, interprétables et correctement documentées. L'examen réalisé par le Comité du label permet, dans ce cadre, d'améliorer et de conforter la politique de diffusion mise en place par les organismes publics.

Dans ce cadre, l'argument de la charge de travail liée à la procédure de labellisation n'est sans doute pas, comme l'a noté le Comité du label, le plus pertinent à terme, et il serait souhaitable de considérer davantage l'apport spécifique de chacun des deux processus à l'amélioration des statistiques diffusées.

La « démarche statistique publique » peut à cet égard offrir aux organismes l'opportunité de revisiter l'ensemble de la diffusion de leur production statistique en explicitant, par exemple dans les contrats d'objectifs qu'ils signent avec leurs tutelles, les arbitrages à réaliser concernant l'amélioration de la mise à disposition mais aussi de la qualité statistique de leurs séries.

### **IV.4. De premiers enseignements sur les conditions du développement à venir de la « démarche statistique publique »**

Le constat issu des discussions est donc celui d'une cartographie des statistiques publiques en évolution, avec un gradient en termes de niveau d'exigence et de qualification, tant pour les projets d'enquêtes proposés à l'avis du Cnis que pour les séries statistiques examinées au sein de l'ASP. Cela implique de s'interroger de façon régulière sur l'articulation entre ces productions, leurs complémentarités, leur cohérence, leur valeur ajoutée ...Plusieurs enseignements peuvent en être tirés concernant les perspectives de développement de la « démarche statistique publique » :

- une progressivité et une plasticité s'adaptant aux travaux engagés au sein des organismes

La « démarche statistique publique » ne peut se développer que si les acteurs sont motivés pour s'y inscrire et perçoivent son intérêt, ce qui implique une approche progressive et pragmatique, en fonction de l'intérêt manifesté par les organismes et des avancées qui leur sont possibles, au regard de l'évolution de leurs systèmes d'information et de leurs modes de diffusion des données ; l'appui des tutelles, dans le cadre des processus de contractualisation, est par ailleurs un élément précieux, permettant de reconnaître la nécessité d'y consacrer des ressources spécifiques.

- une couverture plus large de secteurs de l'activité publique où la production statistique est très dispersée ou particulièrement stratégique

Au-delà du secteur sanitaire et social, désormais largement engagé dans la démarche, des efforts prioritaires sont ainsi à accomplir pour couvrir le plus largement possible le domaine de l'environnement, même si des réticences sont à lever du côté de Météo France qui doit faire évoluer le mode de diffusion de ses productions statistiques, jusqu'ici largement payantes. Toutes les avancées possibles devraient par ailleurs être recherchées dans le secteur de la culture, au regard de la très forte dispersion des données disponibles. Il en est de même, en raison de son caractère stratégique, pour le secteur financier, suite aux premières discussions engagées par l'ASP avec la Banque de France, pour la partie de ses statistiques non soumise à des protocoles européens. La « capillarité » pourra aussi continuer à jouer son rôle, permettant aux organismes contactés de signaler et d'aider à convaincre d'autres acteurs de leur environnement, vus comme susceptibles de rejoindre la démarche. Enfin, la demande d'intégration de clauses relatives à la démarche statistique publique dans les contrats pluriannuels conclus entre l'État et les organismes publics continuera à être portée par l'ASP.

- la définition de modalités d'examen pour les élargissements et les « revoyures »

Ce volet de la « démarche statistique publique » reste encore largement à construire. La procédure envisagée pourrait à cet égard être simplifiée pour les simples demandes de prolongement de la qualification de statistiques d'intérêt général, le Comité du label ayant principalement à vérifier que les métadonnées sont bien actualisées et que les éventuelles recommandations formulées dans son avis initial ont été prises en compte. Lorsque les organismes demanderont en outre un élargissement du périmètre des séries qualifiées, une nouvelle instruction sera à conduire, avec des charges sans doute plus limitées qu'aujourd'hui, dans la mesure où les attentes du Comité et de l'ASP ont déjà été bien comprises. En revanche, si les organismes envisagent d'aller vers la labellisation de certaines séries reconnues d'intérêt général, l'instruction à mettre en place devra tenir compte de la marche à franchir.

- un accompagnement attendu de la part du service statistique public

Si la liste des participants à ce séminaire trace les contours d'un collectif permettant de faire vivre la « démarche statistique publique », la question est posée de l'animation de ce collectif dans la durée. Cette animation devrait notamment permettre de préciser et de clarifier les messages concernant les statistiques respectivement labellisées et reconnues d'intérêt général, de partager plus largement les informations et avancées concernant l'ensemble des statistiques publiques, ou de répondre à des questions telles celles relatives au degré de désagrégation à envisager pour les séries mises à disposition, eu égard aux contraintes de confidentialité et aux pratiques adoptées par la statistique publique. Un accompagnement est également attendu pour clarifier les règles existantes en matière de Règlement général sur la protection des données (RGPD) et de secrets, et, le cas échéant, faciliter

les démarches auprès de la Cnil. L'existence de ce réseau pourrait enfin favoriser le partage de solutions méthodologiques et l'engagement de coopérations, par exemple pour la mise en œuvre d'appariements à des fins d'évaluation.

Il serait dans ce cadre souhaitable que les services statistiques ministériels participent, au titre de leurs missions statistiques et au nom du SSP, aux instances traitant des données, indicateurs et évaluations associées à la tutelle des différents organismes, et soient le pivot de la partie statistique de leur contractualisation avec l'État.