

Note introductive au séminaire organisé par l’Autorité de la statistique publique le 13 septembre 2023

« Démarche statistique publique : de la labellisation à la qualification de statistiques d’intérêt général »

Partant du constat que l’environnement du service statistique public (SSP) comprend des producteurs publics de données statistiques nombreux et diversifiés, l’Autorité de la statistique publique (ASP) a souhaité qu’ils puissent être plus systématiquement associés aux processus d’information des usagers et de régulation existant en ce domaine, en application du Code des bonnes pratiques de la statistique européenne.

1) Labellisation et reconnaissance de la qualification d’intérêt général : deux dispositifs visant à élargir la régulation « des statistiques publiques »

L’Autorité est, aux termes de la loi fondatrice du 7 juin 1951 modifiée en 2008, appelée à exercer un rôle de régulation visant non seulement les productions du service statistique public, mais également l’ensemble des 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 la possibilité d’attribuer 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 dont le nom est aujourd'hui « reconnaissance de la qualification de statistiques d'intérêt général ».

Cette procédure 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 transmission, par les organismes qui y participent, de leurs programmes statistiques au Conseil national de l'information statistique (Cnis), ainsi que 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, simplifié par rapport à la 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).

2) Où en est-on aujourd'hui ?

Aujourd'hui, neuf organismes produisent des statistiques qui ont été labellisées par l'ASP, une fois ou à plusieurs reprises à l'occasion de renouvellements. En 2021, l'ASP a par exemple procédé au renouvellement de la labellisation des séries de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), ainsi qu'à celui, accompagné d'une extension, des statistiques relatives aux demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi. En 2022, elle a renouvelé pour la troisième fois la labellisation des statistiques du Service de retraites de l'État, tout en suspendant celle des statistiques de causes de décès du CépiDc-Inserm, dans l'attente que les actions prévues dans les plans de rattrapage et de refonte de ces statistiques aient été mises en œuvre et produit des résultats tangibles.

Par ailleurs, à la fin du mois de juin 2023, huit organismes disposant ou non déjà de séries labellisées, avaient obtenu la qualification d'intérêt général pour une partie des séries statistiques diffusées à travers leurs publications ou leurs sites internet : l'Urssaf caisse nationale, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), Santé publique France (SpF), la Caisse nationale de l'Assurance maladie (Cnam), la Mutualité sociale agricole (MSA), France Agrimer, l'Agence de la transition écologique (Ademe) et la Direction des politiques sociales de la Caisse des dépôts.

L'Autorité de la statistique publique a, en outre, auditionné trois organismes auxquels la reconnaissance d'intérêt général d'une partie de leurs séries statistiques est sur le point d'être reconnue : Pôle emploi, le Cerema, expert public de l'adaptation au changement climatique et de

l'aménagement des territoires, ainsi que la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

À l'occasion des auditions auxquelles elle a procédé, l'ASP a pu s'appuyer sur les avis du Comité du label pour recommander à plusieurs de ces organismes l'amélioration des métadonnées mises à disposition des utilisateurs, ainsi que, dans certains cas, des clarifications concernant les articulations et complémentarités avec les statistiques produites par le service statistique public. De nouvelles auditions ont été prévues à un horizon de deux à trois ans pour faire le point sur les améliorations réalisées, sur la possibilité d'engager un processus de labellisation pour certaines des séries reconnues d'intérêt général et sur l'enrichissement possible de leur nombre et de leur champ.

Au-delà de ceux mentionnés plus haut, l'Autorité a initié des contacts avec une dizaine d'organismes pouvant aussi être concernés par la « démarche statistique publique », sachant que les discussions entamées ont vocation à s'inscrire dans une période de temps assez longue. En effet, selon les cas de figure, et comme l'ASP l'a indiqué dans son rapport 2022 :

- certains organismes ont déjà mis en œuvre une politique de diffusion en *open data* de données aux statuts divers, au sein desquelles les statistiques ne sont pas toujours identifiées de façon spécifique : leur reconnaissance comme statistiques d'intérêt général pourrait alors permettre aux utilisateurs de mieux se repérer dans la diversité des informations mises à leur disposition ;
- d'autres organismes disposent au contraire d'informations déjà structurées sous forme de séries statistiques identifiées et documentées comme telles, mais n'ont pas encore entrepris leur diffusion avec des outils permettant de les partager avec un large public ; un accompagnement de leurs efforts d'ouverture des données pourrait alors viser à intégrer d'emblée, pour ces statistiques, les conditions de transparence et de documentation requises pour la reconnaissance d'intérêt général ;
- un troisième groupe d'organismes peut enfin s'interroger sur des questions juridiques ou de principe qui conduisent à un dialogue plus long et plus itératif, qu'il s'agisse du caractère initialement payant de certaines des données qu'ils produisent ou de l'établissement de leurs statistiques dans le cadre d'autres processus de régulation.

Cette diversité de positionnement est donc à prendre en compte pour déterminer les priorités et les objectifs à retenir pour la poursuite du processus.

3) L'objectif du séminaire : progresser ensemble dans la réflexion

L'Autorité de la statistique publique a jugé utile de tirer collectivement les enseignements de cette première étape et de tracer des perspectives pour l'avenir, dans le cadre d'un séminaire de réflexion et de discussion organisé le 13 septembre 2023.

Son souhait est d'associer à ce travail de réflexion les organismes déjà engagés ou susceptibles de participer à la démarche, l'Insee, les services statistiques ministériels et les différentes instances impliquées dans la régulation du système statistique français, au premier rang desquelles le Conseil national de l'information statistique (Cnis) et le Comité du label.

L'objectif est ainsi de partager 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 seront à l'avenir ceux de cette régulation étendue.

Le séminaire se déroulera à cet égard en plusieurs temps, rythmés par trois tables rondes : la première fera le point sur le processus engagé et son intérêt pour les producteurs comme pour les utilisateurs de statistiques ; la deuxième sera 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 abordera 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.

Le déroulement de ces tables rondes sera plus précisément le suivant :

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).

Cette table ronde devrait permettre de revenir sur les motivations qui ont incité les quatre organismes participants à s'engager dans la démarche, et de bénéficier d'un retour d'expérience sur le degré de difficulté qu'ils ont perçu dans le recours à cette procédure, ainsi que sur les freins ou au contraire les soutiens qu'ils ont rencontrés au sein de leurs organisations. Cette première table ronde pourra aussi commencer à esquisser quelques éléments de perspective.

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 : quatre « binômes » associant des dirigeants du service statistique public et des organismes ayant obtenu une reconnaissance de la qualification de statistiques d'intérêt général, à savoir :

Fabrice Lenglard (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 de la donnée et des études statistiques au Commissariat général au développement durable) et Noam Leandri (secrétaire général de l'Ademe)

Cette seconde table ronde abordera la question centrale des relations entre le service statistique public et les organismes parties prenantes à un processus de labellisation ou de reconnaissance de la qualification de statistiques d'intérêt général. Les trois « interventions croisées » permettront d'illustrer le rôle du SSP dans les contacts avec les organismes partenaires de la démarche, et surtout d'éclairer les positionnements respectifs et la répartition des rôles entre les uns et les autres dans le domaine de la production et de la diffusion des données statistiques. La table ronde devrait notamment cerner la façon dont la coopération s'est construite en la matière et les voies d'amélioration à envisager en vue d'une meilleure complémentarité. Elle pourra également aborder la coordination d'ensemble des statistiques dans chacun des secteurs concernés, dans un contexte évolutif en matière de mobilisation et d'ouverture des données.

Troisième table ronde : Quel(s) « schéma(s) cible » viser à l'avenir concernant le développement de la démarche : 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 (directrice 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).

Les réflexions de la troisième table ronde contribueront à identifier les priorités à venir pour la démarche de reconnaissance de la qualification de statistiques d'intérêt général, ainsi que les modes opératoires à privilégier, dans un contexte où certains organismes peuvent rencontrer des difficultés à s'y engager. Cette table ronde permettra de s'interroger tant sur l'extension du périmètre des statistiques concernées que sur les rythmes d'actualisation utiles pour progresser. Elle abordera également les perspectives qui en découlent en termes de labellisation, en fonction de la nature des séries concernées et des projets de consolidation ou d'amélioration dont elles font l'objet.

~~~~~

L'Autorité de la statistique publique souhaite que cette journée de réflexion permette, grâce à la variété et la richesse des témoignages mobilisés, à la fois de réaliser un bilan de la première phase de la démarche, et de se projeter collectivement vers de futurs développements. Son objectif est notamment de déboucher, à partir de ces discussions, sur des lignes directrices concernant les contours et les priorités du processus de reconnaissance de la qualification de statistiques d'intérêt

général, et de dégager des orientations quant à sa complémentarité et son articulation avec le processus de labellisation.