

QU'ENTEND-ON PAR STATISTIQUE(S) PUBLIQUE(S)?

Michel Isnard*

Méfiez-vous des termes « statistique(s) » ou « statistique(s) publique(s) » ! Ils ont, selon le contexte, des significations très différentes et ne concernent pas les mêmes personnes ou organisations ou les mêmes indicateurs. En particulier, les textes établissent un lien plus ou moins étroit entre la production de statistiques et l'organisation mise en place pour cette production. Le quiz introductif vous permettra d'éprouver la géométrie variable de ces notions, parfois bien éloignée de la perception spontanée qu'en a le statisticien public. La définition que donnent de la statistique publique les textes français et européens est ainsi très différente. Et le domaine couvert par le secret statistique ne coïncide pas non plus exactement avec celui des statistiques publiques. Vous aurez, après la lecture de l'article, la solution du quiz.

📍 DES EMPLOIS DU MOT «STATISTIQUE»

Le mot « statistique », généralement accolé à celui de « publique », recouvre des réalités bien différentes selon qu'il est employé au singulier ou au pluriel, comme un substantif ou un adjectif. Le terme de service statistique public fait référence à un aspect institutionnel alors que celui de « statistiques publiques » fait référence à des productions statistiques, c'est-à-dire à des chiffres, ayant un lien – parfois assez distendu comme on le verra – avec le premier terme. Quant au « secret statistique », si son rôle est fondamental dans la confiance qu'accordent les enquêtés au service statistique public, on en verra, là encore, des acceptions différentes.

Ces différentes notions peuvent se recouper et les distinguer n'est pas simple. Pour vous convaincre du caractère non trivial de cette distinction, commençons par un petit quiz, dont vous trouverez les réponses en fin d'article, après des explications plus détaillées sur les différents sens du mot « statistique ». Ne trichez pas !

📍 LE QUIZ

Indiquer si chacune de ces propositions est vraie ou fausse.

Proposition n° 1

Le service statistique public ne produit que des statistiques publiques

Vrai ? ou **Faux ?**

* Inspection générale, Insee.

Proposition n° 2

Les statistiques publiques ne sont produites que par le service statistique public

Vrai ? ou **Faux ?**

Proposition n°3

Les statistiques européennes ne sont produites que par Eurostat et les autorités nationales statistiques

Vrai ? ou **Faux ?**

Proposition n°4

Le secret statistique s'applique à toute donnée collectée directement ou indirectement à des fins de production de statistiques publiques

Vrai ? ou **Faux ?**

Proposition n°5

Les statistiques publiques sont produites en toute indépendance professionnelle

Vrai ? ou **Faux ?**

Proposition n°6

La libre communication de données couvertes par le secret statistique à des fins de statistique publique est possible à l'intérieur du service statistique public

Vrai ? ou **Faux ?**

Proposition n°7

Il est possible de produire des statistiques publiques à partir de données non couvertes par le secret statistique

Vrai ? ou **Faux ?**

Au travers de ces questions/réponses, nous avons souhaité mettre en évidence les recoupements mais aussi les différences entre ces différents concepts.

LE SERVICE STATISTIQUE PUBLIC

Parler en premier du « service statistique public » permet de fixer le cadre institutionnel de la statistique publique, mais aussi de commencer par un concept simple, puisque le service statistique public est clairement défini dans les textes réglementaires.

La France a souhaité organiser¹ son service statistique public autour de l'Insee dans le cadre de l'article 1^{er} de la loi du 7 juin 1951 qui définit le service statistique public. Il est constitué par l'Insee et les services statistiques ministériels dont la liste est fixée dans l'annexe du décret relatif à l'autorité de la statistique publique. Cette annexe est modifiable par un arrêté du ministre chargé de l'économie. Le principe est celui de la « décentralisation fonctionnelle » : au sein de quasiment chaque ministère, se trouve un (ou plusieurs)

1. D'autres organisations sont possibles : aux Pays-Bas, le service statistique public est constitué par le Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), tandis qu'en Allemagne, la structure fédérale de l'État a favorisé une décentralisation géographique.

service(s) statistique(s) ministériel(s) (**encadré 1**) dont le rôle est notamment de produire des statistiques dans le domaine de compétence du ministère. Cette organisation favorise les échanges entre les producteurs de statistiques et les décideurs publics, du fait de leur proximité. Elle facilite l'utilisation des déclarations ou des sources administratives en permettant aux statisticiens de mieux connaître la culture propre à chaque ministère et donc le contenu de chacune des sources.

Reste dans l'absolu un problème de coordination : il s'agit que le service statistique public (SSP) fournisse des données complètes (sans omission d'une partie de la société ou de l'économie), sans doublon (pour une gestion efficace des deniers publics) et cohérentes (pour que l'utilisateur puisse retrouver des sous-populations comparables dans les différentes

Encadré 1. Liste des services statistiques ministériels

Agriculture : Service de la statistique et de la prospective (SSP) et Services régionaux de l'information statistique et économique (Srise) - Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Collectivités locales : Département des études et des statistiques locales (DESL) - Ministère de l'intérieur et Ministère de la cohésion des territoires

Culture : Département des études, de la prospective et des statistiques (Deps) - Ministère de la culture

Défense : Observatoire économique de la défense (OED) - Ministère des armées

Développement durable : Service de la donnée et des études statistiques (SDES) - Ministère de la transition écologique et solidaire

Douanes : Département des statistiques et des études économiques (DSEE) - Ministère de l'action et des comptes publics

Éducation : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) - Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Enseignement supérieur, recherche : Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (Sies) - Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Finances publiques : Bureau des études statistiques en matière fiscale (Bureau GF3C) - Direction générale des finances publiques - Ministère de l'action et des comptes publics

Fonction publique : Département des études, des statistiques et des systèmes d'Information (Dessi) - Ministère de l'action et des comptes publics

Immigration : Département des statistiques, des études et de la documentation (DSED) - Ministère de l'intérieur

Jeunesse et sports : Mission des études, de l'observation et des statistiques (Meos) - Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

Justice : Sous-direction de la statistique et des études (S/D SE) - Ministère de la Justice

Santé et solidarités : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) - Ministère des solidarités et de la santé

Sécurité intérieure : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) - Ministère de l'intérieur

Travail : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) - Ministère du travail.

publications). Cette coordination repose sur des institutions spécifiques, le Conseil national de l'informatique statistique et le Comité du label de la statistique publique. Elle passe aussi par des outils comme les nomenclatures communes. Enfin, le règlement n° 223/2009 (voir infra) fait de l'autorité statistique nationale l'organe chargé de coordonner l'ensemble des activités menées au niveau national pour le développement, la production et la diffusion de statistiques européennes. Son article 5bis, introduit par une modification en 2015, confie notamment au directeur général de l'Insee le soin de mettre en place des lignes directrices de qualité s'appliquant à l'ensemble des autorités statistiques nationales.

Les membres du service statistique public bénéficient d'une disposition importante qui facilite énormément le travail du statisticien. Ce sont les seuls organismes à pouvoir mettre en œuvre l'article 7bis de la loi du 7 juin 1951. Cet article leur permet de se faire communiquer, à des fins d'élaboration de statistiques publiques, tout fichier de gestion d'une administration ou d'une personne privée gérant un service public, dès lors que le Conseil national de l'information statistique a été consulté et que la demande émane du ministre chargé de l'économie (en pratique du directeur général de l'Insee). Cette mesure, insérée dans la loi du 7 juin 1951 par la loi du 26 décembre 1986, a permis une exploitation large des données administratives et ainsi un allègement de la charge des répondants.

LES INSTITUTS NATIONAUX STATISTIQUES ET LES AUTRES AUTORITÉS NATIONALES STATISTIQUES

Alors qu'en France, l'embryon du service statistique public est en place dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, il émerge plus tardivement au niveau européen. Il est d'abord défini à travers sa production. La notion de « statistiques européennes » apparaît dans l'article 285 du traité d'Amsterdam (1997) et est évoquée dans le cadre du règlement n° 322/97 du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire, sans être précisément définie.

C'est le règlement européen n° 223/2009 qui va en donner une définition précise dans son article 1^{er} : « *Les statistiques européennes sont des statistiques pertinentes nécessaires à l'accomplissement des activités de la Communauté. Les statistiques européennes sont régies par le programme statistique européen.* ». Le développement, la production et la diffusion de ces statistiques européennes sont mis en œuvre par les différentes entités constituant le système statistique européen, qui est également nommé et défini pour la première fois. Il comprend :

- Eurostat, une Direction générale de la Commission européenne en charge de la coordination du système à laquelle les traités européens ont confié le droit d'initiative sur l'ensemble des règlements statistiques ;
- Un institut national de statistiques dans chaque État membre, point de contact d'Eurostat et dont le dirigeant joue un rôle clé dans la production de statistiques européennes (voir l'article 5bis du règlement) ;
- les autres autorités nationales statistiques dont la liste est fixée par chaque État membre (**encadré 2**).

Chaque État membre est ainsi laissé libre de l'organisation de la composante nationale du service statistique européen, mais la Commission souhaite avoir un point de contact unique afin de favoriser les relations entre les différentes parties du système. Même si le chef de l'institut national de statistique ne peut être responsable de la statistique européenne dans l'État membre, il a un rôle de coordination de la partie nationale du service statistique européen.

Encadré 2. Liste des autorités nationales statistiques françaises

- Institut national de la statistique et des études économiques (**Insee**) ;
- Service de la donnée et des études statistiques (**SDES**) ;
- Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (**Dares**) ;
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (**Drees**) ;
- Service de la statistique et de la prospective (**SSP**) ;
- Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (**Depp**) ;
- Service des systèmes d'information et des études statistiques (**SIES**) ;
- Département des statistiques et des études économiques (**DSEE**) ;
- Département des statistiques, des études et de la documentation (**DSED**) ;
- Sous-Direction de la statistique et des études (**SDSE**) ;
- Le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (**SSMSI**) ;
- Le Centre d'accès sécurisé aux données du Genes* (**CASD**) ;
- Le Centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès de l'Inserm (**CepiDC**).

*Groupe des écoles nationales d'économie et statistique.

Comme on peut le constater, cette liste est différente de la liste des services statistiques ministériels. Un certain nombre de ces services ne sont pas des autorités nationales statistiques françaises, car ils ne développent, ne produisent, ni ne diffusent aucune statistique européenne. Deux petits nouveaux font en revanche leur apparition : le CASD, car il diffuse des statistiques européennes ; le CepiDC, car il est responsable du domaine « causes de décès » tant pour les statistiques françaises que pour les statistiques européennes concernant la France.

L'article 2 du règlement européen n° 223/2009 précise que le développement, la production et la diffusion de statistiques européennes obéissent à des principes généraux d'indépendance, d'impartialité, d'objectivité, de fiabilité, de secret statistique et de rapport « coût-efficacité ». Ces 6 principes généraux sont mis en œuvre dans le cadre d'un code de bonnes pratiques, adopté en 2005. Ils ont été repris de manière formelle dans le règlement n° 223/2009 sous la forme de 16 principes, qui sont déclinés en 84 indicateurs. Ce code joue un rôle structurant pour le fonctionnement de la statistique européenne en homogénéisant les pratiques entre les différents États membres. Une « évaluation par les pairs », réalisée tous les 6-7 ans, vise à évaluer la conformité des pratiques des autorités nationales statistiques vis-à-vis des principes du code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

LES STATISTIQUES PUBLIQUES FRANÇAISES

Si la statistique publique européenne a d'abord été définie par sa production et plus tardivement par les institutions qui y concourent, c'est l'inverse pour la statistique publique française.

Ainsi, dans la version initiale de la loi du 7 juin 1951, les « statistiques publiques » ne sont pas définies et le terme n'est pas utilisé dans le texte. Leur définition est relativement récente : elle date de la loi du 4 août 2008 relative à la modernisation de l'économie, qui l'inscrit dans la loi de 1951.

Cette définition est très large. Elle comprend « *l'ensemble des productions issues d'une part des enquêtes statistiques et, d'autre part, 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* ».

Le législateur français a voulu cette définition large des statistiques publiques, qui va bien au-delà de la seule production du service statistique public. Le nombre de participants à une manifestation (sociale par exemple) à Paris est bien, dès lors qu'il est publié, une exploitation, à des fins d'information générale de données collectées par la préfecture de police. À ce titre, il s'agit bien d'une statistique publique.

Mais la version actuelle de la loi du 7 juin 1951 impose des contraintes aux statistiques publiques. Tout d'abord, elle oblige que le développement, la production et la diffusion de ces statistiques soient conformes aux dispositions du Code de Bonnes Pratiques de la statistique européenne qui ont été détaillées plus haut. Cette disposition demande aux statistiques publiques françaises le même niveau de qualité que les statistiques européennes.

Afin de veiller à cette conformité, la loi crée l'Autorité de la statistique publique (ASP). Celle-ci contrôle la conformité au code de bonnes pratiques des productions statistiques du service statistique public. Elle a par ailleurs mis en place une procédure spécifique, permettant de « labelliser » un certain nombre de productions de statistiques publiques (**encadré 3**) à la demande d'organismes n'appartenant pas au service statistique public. Elle est aidée dans cette tâche par le comité du label de la statistique publique.

Encadré 3. Liste des productions de statistiques publiques labellisées par l'Autorité de la statistique publique

- Statistique trimestrielle du prix du logement en province ;
- Données issues de la base nationale des causes de décès produites par le Centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès (CepiDC) ;
- Statistiques issues de la base des pensions du service des retraites de l'État (SRE) ;
- Statistiques de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) ;
- Statistiques mensuelles de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (DEFM) ;
- Données statistiques de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) ;
- Statistiques de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) ;
- Statistiques des accidents de la route produites par l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR) ;
- Statistiques produites par la Mutualité sociale agricole (MSA) ;
- Statistiques de bénéficiaires de prestations légales individuelles sur le champ de la Caisse nationale d'allocation familiale (Cnaf) ;
- Statistique trimestrielle du prix du logement en Ile-de-France.

Le législateur n'a donc pas voulu lier les deux concepts de « service statistique public » et de « statistiques publiques », comme cela l'est dans le cadre de la statistique européenne. Il a préféré opter pour un cadre plus large et plus souple – incluant notamment toutes les administrations – tout en affichant des objectifs de qualité élevés.

LE SECRET STATISTIQUE

Dernier volet à être traité dans le cadre de cet article, le « secret statistique » est la pierre angulaire de la confiance qui est accordée par le public à la statistique publique. Comme vous allez le voir, le domaine de ce dernier concept ne recouvre pas exactement les domaines vus précédemment.

La loi du 7 juin 1951 interdit la communication de données permettant d'identifier l'unité ou toute autre personne en dehors de l'organisme producteur, que ces données soient des données individuelles ou des données agrégées. La loi restreint ce principe de secret statistique aux données issues d'enquêtes statistiques (article 6) et aux données administratives collectées dans le cadre de l'article 7bis. Ainsi, le secret statistique ne s'applique pas à l'ensemble des productions du service statistique public (qui peut mettre en œuvre des opérations administratives, comme la tenue des répertoires par exemple), ni des statistiques publiques (puisque qu'elles ne se limitent pas aux statistiques issues des enquêtes statistiques ou des fichiers collectés par l'article 7bis). Enfin, ce sujet déborde le service statistique public puisque des enquêtes statistiques peuvent être mises en œuvre en dehors de ce service.

Ces mêmes articles prévoient des dérogations à cette obligation de secret :

1. Au bout d'un délai de 75 ans pour les données « ménages » et de 25 ans pour les données « entreprises » (délai d'incommunicabilité), aucune restriction ne peut être opposée à la communication des données. C'est ainsi que les données du recensement de 1936 sont actuellement communicables.
2. Une procédure dérogatoire est mise en place : le demandeur dépose un dossier au comité du secret statistique qui donne un avis sur la communication. Cet avis est alors transmis au producteur des données qui donne ou non son accord. En cas d'accord du producteur, la décision de communication des données est transmise à la direction des Archives. La jurisprudence créée autour du comité du secret statistique fait qu'un avis favorable du comité du secret entraîne dans la quasi-totalité des cas une décision favorable de communication des Archives. La communication des données « ménages » ne peut être faite qu'à des fins de statistique publique ou de recherche scientifique ou historique. En 2017, le nombre total de dossiers traités par le comité du secret statistique est de 329 (dont environ 2/3 font l'objet d'une procédure électronique simplifiée). Ce nombre est en constante augmentation au cours de ces dernières années (287 en 2016).
3. Des dérogations existent aussi en cas de réquisitions à la demande d'un juge ainsi qu'en cas d'information du procureur de la République par un agent public qui acquiert, au cours de l'exercice de ses fonctions, la connaissance d'un crime ou d'un délit.

La communication aux SSM ou aux chercheurs de données individuelles ne peut qu'améliorer la qualité des statistiques publiques produites. Un équilibre doit donc être trouvé entre la contrainte du secret statistique et cette opportunité. En France, la jurisprudence du comité du secret statistique (consultation par voie électronique, dérogation permanente pour les services statistiques ministériels) permet de faciliter l'accès des statisticiens et des chercheurs aux données individuelles, tout en garantissant le respect du secret statistique mentionné dans la loi.

Cette prégnance du secret statistique n'a pas été entamée par les lois récentes sur l'ouverture des données publiques ou par le règlement général sur la protection des données. Même s'il ne s'impose que sur un domaine limité, le secret statistique reste une pierre angulaire incontournable du système statistique public.

Vous avez maintenant toutes les clés pour vérifier vos réponses au quiz (**encadré 4**) !

Encadré 4. Les réponses au quiz

Proposition n° 1

Le service statistique public ne produit que des statistiques publiques.

Faux

Aucune disposition légale, que ce soit au niveau européen ou au niveau national, n'oblige un membre du service à ne produire que des statistiques publiques. C'est notamment le cas à l'Insee (qui produit différents répertoires administratifs, comme le RNIPP ou SIRENE), à la Drees (qui produit notamment le répertoire national des établissements sanitaires et sociaux - Finess). Bien entendu, les données collectées à des fins statistiques ne peuvent en aucune manière servir à des fins de gestion administrative, mais l'autre sens est possible (voir l'utilisation du numéro SIREN dans les enquêtes statistiques auprès des entreprises).

Proposition n° 2

Les statistiques publiques ne sont produites que par le service statistique public.

Faux

Les deux sources des statistiques publiques (enquêtes statistiques et production à des fins d'informations générales) peuvent être mises en œuvre aussi bien par les membres du service public que par d'autres administrations. Le terme « administrations » doit être entendu au sens large, puisqu'il inclut des personnes morales de droit privé dans le cadre d'une mission de service public qui leur serait confiée.

Proposition n° 3

Les statistiques européennes ne sont produites que par Eurostat et les autorités nationales statistiques.

Vrai

Le règlement n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes prévoit explicitement dans son article 4 que l'institut national de la statistique et les autres autorités nationales sont responsables du développement, de la production et de la diffusion des statistiques européennes. Comme prescrit par ce règlement, la liste de ces organismes est visible sur le site Internet d'Eurostat à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/eurostat/documents/747709/753176/20180314_List_ONAs_CZ/feb336f7-f8e6-483b-895d-9da7951f55d1. On peut noter que pour la France on y retrouve l'Insee, 10 services statistiques ministériels auxquels viennent s'ajouter le centre d'accès sécurisé aux données du Genes et le centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale.

Proposition n° 4

Le secret statistique s'applique à toute donnée collectée directement ou indirectement à des fins de production de statistiques publiques.

Faux

Comme indiqué ci-dessus, l'application du secret statistique est limitée aux données issues d'une part des enquêtes statistiques et d'autre part des données collectées par le service statistique public en application de l'article 7bis de la loi du 7 juin 1951. Or, les statistiques publiques peuvent être produites à partir de n'importe quelle autre source. Ce qui implique que, dans ce cas, les données ne sont pas couvertes par le secret statistique. Elles restent néanmoins éventuellement couvertes par d'autres secrets : secret fiscal, secret défense, secret médical, secret professionnel...

Proposition n° 5

Les statistiques publiques sont produites en toute indépendance professionnelle.

Vrai

Il s'agit des conséquences de l'article 1^{er} de la loi du 7 juin 1951.

Proposition n° 6

La libre communication de données couvertes par le secret statistique à des fins de statistique publique est possible à l'intérieur du service statistique public.

Faux

Les deux articles concernant le secret statistique décrivent la procédure qu'il est nécessaire de mettre en œuvre pour communiquer des données couvertes par le secret statistique en dehors de l'organisme dépositaire : il s'agit d'un avis du comité du secret statistique, d'un accord du service producteur et d'une décision de l'administration des Archives. Cette procédure est aussi valable pour les membres du service statistique public. Toutefois, en raison de la fréquence des échanges entre ces membres et de leur nécessaire pérennité pour assurer une production continue dans le temps, le comité du secret statistique a mis en place, avec l'accord de l'administration des Archives, une autorisation permanente à une source par un service statistique ministériel.

Proposition n° 7

Il est possible de produire des statistiques publiques à partir de données non couvertes par le secret statistique.

Vrai

Seules les données collectées par une enquête statistique et celles communiquées au titre de l'article 7bis à l'Insee ou à un service statistique ministériel sont couvertes par le secret statistique. Or, le domaine des données utilisées pour produire des statistiques publiques est beaucoup plus large. Voir la proposition 4.