



RAPPORT DE LA REVUE PAR LES PAIRS¹

SUR LE RESPECT DU CODE DE BONNES PRATIQUES DE LA
STATISTIQUE EUROPÉENNE ET SUR LA POURSUITE DE
L'AMÉLIORATION ET DU DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME STATISTIQUE
NATIONAL

FRANCE

Jennifer Banim
Tina Steenvoorden
Michail Skaliotis
Pierre Bischoff

JUILLET 2021

¹ Avertissement : La version officielle du rapport est rédigée en anglais et accessible sur le site internet de l'Insee.

TABLE DES MATIÈRES

1. RÉSUMÉ.....	3
2. INTRODUCTION.....	8
3. BRÈVE DESCRIPTION DU SYSTÈME STATISTIQUE NATIONAL.....	10
4. PROGRÈS/AVANCÉES AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES.....	13
5.1 POINTS FORTS DE L'INS ET DES ONA PARTICIPANTES EN TERMES DE RESPECT DU CODE DE BONNES PRATIQUES.....	15
5.2 ENJEUX ET RECOMMANDATIONS.....	18
5.2.1 Renforcement de l'environnement institutionnel.....	18
5.2.2 Intégration de la gestion de la qualité dans l'ensemble du système statistique national.....	20
5.2.3 Réponse à l'évolution des besoins des utilisateurs dans un environnement où les données évoluent.....	22
5.3 POINT DE VUE DE L'INS, EN TANT QUE COORDONNATEUR NATIONAL DU SYSTEME STATISTIQUE NATIONAL ET DE LA REVUE PAR LES PAIRS, SUR LES RECOMMANDATIONS POUR LESQUELLES IL NE PARTAGE PAS L'ÉVALUATION PAR LES PAIRS.....	23

1. RÉSUMÉ

La France dispose d'un service statistique public (SSP) mature et bien établi, composé de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et de 16 services statistiques ministériels (SSM). L'Insee est une Direction générale du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance tandis que les SSM sont, en général, des services ou des départements statistiques au sein de différents ministères.

Bon nombre des principes du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne (COP) sont étayés par la législation statistique française (loi statistique n° 51-711 du 7 juin 1951) et cette législation s'applique également à tout le SSP, tout comme la mise en œuvre du COP. L'indépendance professionnelle (COP, principe 1) est établie à l'article 1, alinéa I de la législation nationale en matière de statistiques qui stipule que « la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle ». Le mandat juridique pour collecter des données directement et utiliser des données administratives à des fins statistiques s'étend à toutes le SSP. La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique complète le cadre juridique de la statistique publique française. Elle comprend le principe de la transmission obligatoire et gratuite des données publiques entre administrations. En outre, elle rend obligatoire pour les organismes privés, sous certaines conditions, la transmission numérique des données à des fins de statistique publique.

La bonne structure et la gouvernance intégrée sont des points forts indéniables du SSP. L'assurance de l'indépendance professionnelle garantie par l'Autorité de la statistique publique (ASP), l'identification approfondie des besoins des utilisateurs par le Conseil national de l'information statistique (CNIS), la certification de qualité des enquêtes statistiques par le Comité du label de la statistique publique ainsi que les avis du Comité du secret statistique sur les demandes d'accès aux données s'associent pour garantir un système indépendant de statistiques européennes qui réponde aux besoins des utilisateurs.

Le niveau élevé de coordination au sein du SSP en matière de gouvernance de la qualité et de formation ainsi que l'engagement de l'Insee et des SSM à l'égard de la Stratégie qualité de 2017 sont également des points forts manifestes du SSP. L'unité Qualité de l'Insee et le réseau de correspondants qualité dans l'ensemble des SSM coopèrent étroitement et ont élaboré un cadre intégré de la qualité ainsi qu'une approche harmonisée des métadonnées à l'usage de l'ensemble du SSP.

La France dispose d'un système statistique bien doté en ressources ainsi que d'une base solide de compétences analytiques. Quelque 5 200 agents sont déployés par l'Insee aux niveaux national et local pour des travaux statistiques et plus d'un tiers du personnel possède des qualifications supérieures (c'est-à-dire des postes de catégorie A). La culture du professionnalisme qui existe, soutenue par la formation proposée par l'École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (Ensaï) et l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (Ensaë), irrigue un grand corps de l'État au sein duquel sont généralement recrutés les spécialistes et les cadres de l'ensemble du système statistique.

Dans l'ensemble, il existe un niveau élevé de conformité aux principes du COP dans tout le SSP. Toutefois, les pairs ont identifié une recommandation de conformité et 15 recommandations d'amélioration, regroupées sous trois enjeux principaux, qui sont énumérés ci-dessous avec leurs recommandations associées.

RECOMMANDATIONS

I. Renforcer l'environnement institutionnel

Les pairs ont pris note de la mise en place en 2016 d'un comité d'audition (décret n° 2016-663 du 24 mai 2016) chargé de superviser la nomination des chefs de tous les services ministériels français qui sont directeurs d'administration centrale ou occupent un poste équivalent. Toutefois, les pairs considèrent que le manque de lisibilité des procédures de nomination du directeur général de l'Insee et des chefs des SSM qui sont des directeurs d'administration centrale, notamment en ce qui concerne le début du processus de recrutement et la publicité de la vacance des postes, reste une faiblesse du SSP qui est susceptible d'avoir un impact négatif sur la perception de l'indépendance professionnelle de l'Insee et du système statistique en général.

Pour une conformité aux principes du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

1/ L'ASP, l'Insee et les ministères concernés devraient améliorer la lisibilité des procédures de nomination du directeur général de l'Insee, ainsi que des chefs de SSM qui ont rang de directeurs d'administration centrale, en mettant particulièrement l'accent sur la phase amont du processus. (Conformité : COP, indicateur 1.8)

Actuellement, l'ASP ne participe pas à la nomination des chefs de SSM qui n'ont pas rang de directeurs d'administration centrale et n'a pas le mandat pour émettre un avis sur les candidats. En s'appuyant sur les bonnes pratiques du rôle de l'ASP dans la nomination du directeur général de l'Insee et des chefs de SSM qui sont directeurs d'administration centrale, la recommandation 2 vise à renforcer l'indépendance professionnelle de façon cohérente dans l'ensemble du SSP.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

2. Au-delà de son rôle dans la nomination du directeur général de l'Insee et de certains SSM, l'ASP devrait également, en lien avec le directeur général de l'Insee, être impliquée dans la nomination des responsables de SSM qui n'ont pas rang de directeurs d'administration centrale. (Amélioration : COP, indicateur 1.8)

Pour assurer une transparence totale en matière d'indépendance du SSP, les pairs estiment qu'il est important d'intégrer progressivement des mentions explicites sur l'indépendance dans tous les décrets d'organisation des SSM ou de les clarifier dès que possible.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

3. L'ASP, l'Insee, les SSM et leur ministère de tutelle devraient veiller à ce que, progressivement, les décrets d'organisation des SSM incluent explicitement la mention d'indépendance professionnelle (Amélioration : COP, indicateur 1.3)

Les pairs ont pris note du travail d'harmonisation en cours pour renforcer la marque « Service statistique public » à travers l'utilisation d'un logo partagé dans l'ensemble du SSP qui soulignerait l'indépendance de la statistique publique par rapport aux autres produits et l'adhésion de tous les membres du SSP au COP.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

4. L'Insee et les SSM devraient systématiser l'utilisation de logos pour délimiter clairement les statistiques produites par le SSP des autres rapports et analyses diffusés. (Amélioration : COP, indicateur 1.6)

Afin de maximiser le potentiel statistique et d'assurer la continuité et la qualité des données administratives mobilisées pour la production statistique, alors que cette utilisation se développe, il est essentiel que les autorités statistiques soient systématiquement impliquées dans la conception et les modifications ultérieures des sources de données administratives.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

5. Aux détenteurs de données administratives, au Secrétariat Général du Gouvernement (SGG), à la Direction générale des Entreprises (DGE), à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), à la Direction de la Sécurité sociale (DSS), les pairs recommandent que l'Insee et les SSM soient davantage impliqués dans la conception, les évolutions et l'abandon de leurs fichiers administratifs, afin de rendre ceux-ci plus exploitables à des fins statistiques. (Amélioration : COP, indicateurs 2.2 et 8.7)

La France a été un pays leader au niveau international dans la modernisation de sa loi statistique en permettant, sous certaines conditions, l'accès aux données privées pour la production de statistiques publiques. Toutefois, des obstacles juridiques demeurent et, bien que la transmission de données privées à des fins statistiques puisse être rendue obligatoire, les restrictions concernant les expérimentations préalables (qui nécessitent l'accord des détenteurs de données) et l'utilisation des données transmises (uniquement en remplacement des enquêtes obligatoires) demeurent un obstacle. Il est largement reconnu que les données privées offrent à la communauté de la statistique publique un grand potentiel non seulement pour remplacer la collecte de données existantes, mais aussi dans leur capacité à éclairer les décisions politiques sur les phénomènes nouveaux et émergents avec des informations beaucoup plus fines et fréquentes, voire quasiment en temps réel.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

6. Dans le cadre de futures mises à jour de la législation en vigueur, l'INSEE, le directeur de la DINUM (Direction interministérielle du numérique) en tant que « Chief Data Officer », ainsi que le Conseiller action publique et numérique au sein du Cabinet du Premier ministre devraient permettre un accès plus large aux données privées pour évaluer leur potentiel statistique et également étendre le champ d'utilisation des nouvelles sources de données au-delà du seul remplacement d'enquêtes obligatoires. (Amélioration : COP, indicateur 2.4)

II. Intégrer la gestion de la qualité dans l'ensemble du système statistique public

Les pairs ont pris bonne note de la création du Comité stratégique de la qualité (CoSaQ) ainsi que de l'élaboration d'une stratégie qualité reposant sur cinq lignes directrices qualité (gouvernance, compétences, mise en œuvre de démarches qualité, adoption des recommandations et satisfaction des besoins des utilisateurs) et de son adoption en 2017 par l'Insee et les SSM. Elle a également pris bonne note des progrès réalisés à ce jour dans la mise en œuvre de la stratégie qualité et de l'engagement à la mettre en œuvre dans l'ensemble du SSP.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

7. L'Insee et les SSM devraient poursuivre la mise en œuvre des démarches qualité au sein du SSP, ainsi que la production et la diffusion de rapports qualité. (Amélioration : COP, indicateur 4.3)

Les pairs ont constaté le développement du référentiel de métadonnées statistiques (RMÉS) pour consolider la gestion des concepts, des nomenclatures et des informations relatives aux opérations statistiques, ainsi que l'engagement à utiliser RMÉS dans l'ensemble du SSP.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

8. L'Insee et les SSM devraient continuer à promouvoir le référentiel de métadonnées statistiques RMÉS afin d'en assurer la pleine utilisation au sein du SSP. (Amélioration : COP, indicateur 8.4)

L'Insee se caractérise par sa politique de mobilité du personnel. Dans le cadre de l'harmonisation visant à renforcer la qualité et à garantir la continuité opérationnelle en cas de renouvellement du personnel, il est essentiel de s'assurer que la documentation des processus internes est normalisée, structurée, accessible, lisible et à jour.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

9. L'Insee devrait standardiser sa documentation interne, en particulier celle des processus de production statistique, afin d'assurer au mieux la continuité lors de la mobilité de ses agents. (Amélioration : COP, indicateur 8.4)

L'ensemble du SSP s'est engagé à annoncer et à publier les révisions et les corrections d'erreurs, et l'Insee et les SSM ont élaboré des politiques et des plans d'actions visant à harmoniser les procédures correspondantes.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

10. L'Insee et les SSM devraient achever la mise en œuvre des politiques de révision et de correction d'erreur dans l'ensemble du SSP. (Amélioration : COP, indicateurs 6.3 et 12.3)

Les procédures d'accès anticipé aux statistiques diffusées au sein de l'Insee et des SSM sont transparentes et ont été revues en 2017. Toutefois, les pairs ont décelé un potentiel de rationalisation supplémentaire et de circonscription du nombre d'utilisateurs bénéficiant de cet accès anticipé aux statistiques diffusées par les SSM.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

11. Les SSM devraient revoir leurs dispositions en matière d'accès anticipés aux statistiques sous embargo afin d'harmoniser l'application du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne, notamment en ce qui concerne le nombre d'utilisateurs anticipé. (Amélioration : COP, indicateur 6.7)

Les pairs ont identifié qu'il est possible d'améliorer la sécurité des processus de transmission des statistiques sous embargo.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

12. L'Insee devrait revoir ses dispositions d'envoi de statistiques sous embargo, afin de garantir une maîtrise et une sécurisation de leur transmission. (Amélioration : COP, indicateur 6.7)

III. Répondre aux besoins en constante évolution des utilisateurs dans un environnement des données en mutation

Il existe de nombreux moyens pour consulter les utilisateurs sur leurs besoins en matière de statistique publique, notamment par le biais du Conseil national de l'information statistique (CNIS) et de ses groupes de travail thématiques.

Les pairs ont identifié des domaines à améliorer dans l'ensemble du SSP en vue de toucher un maximum d'utilisateurs en élargissant l'audience par de nouveaux canaux, en particulier les réseaux sociaux, ainsi que des opportunités d'optimisation de l'expérience des utilisateurs du site Web de l'Insee.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

13. Les SSM devraient, le cas échéant, mobiliser une gamme plus large de canaux de communication, incluant les réseaux sociaux. (Amélioration : COP, indicateur 15.2)

14. L'Insee devrait améliorer la navigation sur son site web pour tous les types d'utilisateurs et optimiser le moteur de recherche de son site pour faciliter l'accès aux statistiques diffusées. (Amélioration : COP, indicateur 15.2)

15. L'Insee devrait améliorer l'accès à ses bases de données de diffusion pour tous les utilisateurs, notamment via un explorateur et des services API. (Amélioration : COP, indicateurs 15.2 et 15.5)

Les pairs ont noté des améliorations, depuis 2015, dans l'étendue des micro-données accessibles aux chercheurs et les protocoles concernés. Au-delà, et afin de soutenir encore davantage le monde de la recherche, les pairs ont identifié comme une amélioration potentielle un élargissement du périmètre de l'accès aux données des chercheurs, afin de l'étendre aux sources administratives.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

16. Les SSM devraient étudier la possibilité d'élargir l'accès aux micro-données à des fins de recherche et la mettre en œuvre dans la mesure du possible. (Amélioration : COP, indicateur 15.4)

La mise en œuvre de plusieurs recommandations peut nécessiter des modifications législatives ou institutionnelles ; aussi, les recommandations 1, 2, 3, 5 et 6 s'adressent-elles aux autorités compétentes. Toutes les autres recommandations sont adressées à l'Insee et aux SSM, sauf lorsque l'Insee ou les SSM sont explicitement cités.

Dans une logique d'amélioration continue, qui fait partie intégrante du système statistique européen, l'Insee traduira les recommandations formulées dans le présent rapport en actions d'amélioration à mettre en œuvre au sein du SSP.

2.

INTRODUCTION

La qualité est reconnue comme l'un des avantages comparatifs du système statistique européen (SSE) dans un monde qui connaît une tendance croissante à l'information instantanée et fait face à de nouveaux défis, sur fond de circonstances exceptionnelles ou de besoin continu de données plus rapides, mais dont la qualité est garantie. Le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne (COP) est la pierre angulaire du cadre commun qualité du SSE, que les autorités statistiques se sont engagées à respecter.

Dans ce contexte, il est crucial que le SSE puisse mobiliser un dispositif de contrôle, les revues par les pairs, à même de soutenir cet engagement à respecter le COP à partir de preuves crédibles. L'objectif de ce mécanisme de revues est de renforcer l'intégrité, l'indépendance professionnelle et la responsabilisation des autorités statistiques du SSE. Le premier cycle de revues par les pairs a été effectué en 2006-2008 et a été suivi d'un deuxième cycle en 2013-2015.

En 2017, le COP a été revu, enrichi et comporte désormais 16 principes. Cette nouvelle mouture du COP a déclenché un troisième cycle de revues par les pairs dans les États membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et au sein d'Eurostat, de 2021 à mi-2023. Ce cycle de revues par les pairs vise à améliorer la qualité des statistiques européennes et la confiance qu'elles inspirent en évaluant la conformité du SSE aux principes du COP révisé. Les revues par les pairs concernent les autorités statistiques du SSE (Eurostat, les instituts nationaux de statistique (INS) et un certain nombre d'autres autorités nationales (appelées ONA – other national authorities)) qui élaborent, produisent et diffusent des statistiques européennes. Une fois ces revues par les pairs terminées s'ouvrira une période de suivi annuel de la mise en œuvre des mesures d'amélioration formulées par les INS pour traduire en actes les recommandations formulées dans les rapports des pairs.

Le troisième cycle de revues par les pairs poursuit les deux objectifs suivants :

- vérifier la conformité/l'alignement du SSE avec le COP, afin de prouver tant en interne qu'aux acteurs externes que le SSE est un système fondé sur les principes du COP ;
- aider les INS, les ONA et Eurostat à progresser et à s'améliorer en formulant des recommandations orientées vers l'avenir. Dans le même temps, ces autorités statistiques devraient encourager les autorités gouvernementales à soutenir la mise en œuvre de ces recommandations.

Chaque revue par les pairs est effectuée par une équipe de quatre experts statistiques (venant à la fois de l'intérieur et de l'extérieur du SSE). Une revue comporte quatre phases : le renseignement des questionnaires d'auto-évaluation par le pays concerné ; l'analyse de ces questionnaires d'auto-évaluation par l'équipe des pairs désignée pour ce pays ; une « visite » de l'équipe de pairs organisée au niveau du pays et la rédaction du rapport final incluant les recommandations que les pairs expriment à l'issue des étapes précédentes. Ces recommandations sont de deux types :

- liées à la conformité (assurer la conformité/l'alignement avec le COP) ;
- liées à l'amélioration (améliorations moins critiques/ d'ordre plus technique).

L'évaluation des systèmes statistiques nationaux (SSN) dans les différents pays repose sur une combinaison entre une approche d'audit d'une part et l'examen par les pairs d'autre part, afin de bénéficier des aspects positifs de ces deux approches. L'approche de type audit se traduit par la nécessaire fourniture d'éléments de preuve, la propriété des recommandations par l'équipe d'experts de la revue et le droit pour les INS d'exprimer des points de vue divergents sur les recommandations et de formuler les mesures d'amélioration correspondantes. À l'inverse,

l'approche de type examen par les pairs permet de dégager un consensus des acteurs du SSE sur la méthodologie, les objectifs, la portée et les modalités de mise en œuvre des revues, en mettant l'accent sur les améliorations et sur un processus d'apprentissage entre pairs.

Bien que tous les principes du COP soient examinés pour tous les pays par le biais des questionnaires d'auto-évaluation, les pairs sont libres de personnaliser la visite d'un pays pour se concentrer sur les principes qui demandent davantage de clarifications ou d'explications. Cependant, certains principes, tels que ceux concernant l'indépendance professionnelle, la coordination et la coopération, ainsi que des principes comprenant des éléments de modernisation, seront évalués lors de la visite des pairs pour chaque membre du SSE.

En plus de ces principes communs examinés pour chaque membre du SSE, l'équipe de la revue française par les pairs a également mis l'accent sur la pertinence, l'exactitude et la fiabilité, ainsi que sur l'impartialité et l'objectivité.

La pertinence (COP, principe 11) a été identifiée comme un principe majeur pour la revue étant donné l'accent mis sur la modernisation et l'innovation dans ce cycle de revues par les pairs et en raison des nouveaux défis apparus pendant la pandémie de COVID-19 et de la réponse apportée par le SSP aux besoins utilisateurs tant existants que nouveaux.

La qualité des résultats est un aspect fondamental de la statistique publique. Par conséquent, l'assurance que les produits statistiques sont exacts et fiables est essentielle en la matière. Pour souligner l'importance de la qualité des résultats, l'exactitude et la fiabilité (COP, principe 12) ont fait l'objet d'une analyse spécifique par l'équipe de pairs, venant compléter l'accent mis sur l'engagement sur la qualité (COP, principe 4) dans ce cycle de revues.

Les pairs ont convenu que l'élaboration, la production et la diffusion de statistiques de manière objective et transparente constituaient un autre domaine central, complétant l'accent mis sur l'indépendance professionnelle dans ce cycle de revues par les pairs. À cette fin, l'impartialité et l'objectivité (COP, principe 6) ont été identifiées comme des principes à discuter plus particulièrement avec l'Insee.

En outre, bien que les rapports n'aient pas vocation à être utilisés pour comparer les pays entre eux, beaucoup d'efforts ont été déployés pour assurer l'harmonisation des rapports et des recommandations qui en découlent dans les différents pays afin que tous soient traités équitablement.

La revue par les pairs d'Eurostat a été effectuée par le Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique (ESGAB).

3. BRÈVE DESCRIPTION DU SYSTÈME STATISTIQUE NATIONAL

Aperçu du système statistique et de la loi statistique en France

Le Service statistique public français (SSP), tel que défini par la loi statistique n° 51-711 du 7 juin 1951, se compose de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et de 16 services statistiques ministériels (SSM). Cette loi définit également le contenu de la statistique publique. Bien qu'ils produisent la majorité des statistiques publiques, l'Insee et les 16 SSM ne couvrent pas, en France, la totalité de leur production. D'autres producteurs, par exemple la Banque de France, le Centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès (CépiDc) et d'autres organismes non ministériels, n'appartiennent pas au SSP.

L'Insee lui-même a une histoire plus ancienne que la loi statistique. En effet, sa création remonte à la loi de finances du 27 avril 1946 (articles 32 et 33), pour prendre en charge la statistique publique – un travail qui avait été effectué en continu depuis 1833. En janvier 2020, l'Insee comptait 5 296 employés, dont 1 488 à Paris et Metz, les 3 808 autres étant répartis entre les 15 directions régionales du pays (13 régions en métropole et deux régions pour les Outre-mer). Au total, les SSM comptaient 1 914 agents, dont 1 133 dans des services centraux et 781 dans des services déconcentrés.

La loi statistique n° 51-711 définit l'obligation juridique, la coordination et le secret en matière de statistique publique. Elle énonce les règles générales permettant au SSP de collecter des données à travers des enquêtes ou par l'accès à des sources de données administratives ou privées. La modification du 7 octobre 2016 suite à la loi pour une République numérique renforce encore le mandat juridique du SSP d'accéder gratuitement aux données publiques et privées sous certaines conditions. Un autre événement législatif majeur a été la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, qui a créé l'Autorité de la statistique publique (ASP).

Intégration d'une culture commune à l'ensemble du service statistique public français

Une caractéristique unique du SSP est l'existence d'une culture d'entreprise et statistique commune partagée par l'Insee et les SSM, qui plonge ses racines dans un même socle d'enseignements académiques et une politique efficace de mobilité du personnel. Les agents des SSM sont généralement des statisticiens et beaucoup d'entre eux ont déjà travaillé pour l'Insee. De nombreux statisticiens sont diplômés de l'une des deux écoles du Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (Genes). À l'origine, ces écoles avaient été créées pour répondre aux besoins de l'Insee en personnel hautement qualifié ; par la suite, elles ont continué à développer l'expertise nécessaire au SSP.

Les mobilités en cours de carrière des agents sont régulières et coordonnées chaque année et même synchronisées entre l'Insee et les SSM. La mobilité est particulièrement élevée en début de carrière en raison de l'obligation de changement de postes tous les trois ans pour les deux premiers emplois des agents ayant des qualifications supérieures (c'est-à-dire les fonctionnaires de catégorie A). La majorité de ces changements s'effectuent au sein du SSP. À titre d'exemple, cela concernait neuf changements sur 10 en 2021. La mobilité du personnel entre l'Insee et les SSM est encore facilitée par la neutralité de son impact sur la rémunération et la progression de carrière. Comme dans d'autres secteurs de la fonction publique française, le SSP a donc développé un corps dédié de professionnels qui partagent une culture commune, ce qui facilite la coopération, la coordination et l'efficacité de l'ensemble du système statistique national.

Gouvernance du système statistique public français

En France, la statistique publique est régie par une structure organisationnelle tripartite : (1) le service statistique public (SSP) en soi, dans lequel l'Insee joue un rôle de coordination clé, (2) le Conseil national de l'information statistique (Cnis), qui assure des consultations efficaces entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques publiques et (3) l'Autorité de la statistique publique (ASP), qui supervise le respect du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne (COP) ainsi que le respect du règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009, tel que modifié en 2015.

Au sein du SSP, l'Insee exerce efficacement son rôle de coordination tel que défini par la loi, avec des procédures et des pratiques bien établies, y compris la présidence du Comité du programme statistique par son directeur général, la promotion et l'adoption d'outils, de politiques et de lignes directrices qualité communs, servant de point de contact avec Eurostat et d'autres organismes internationaux et assurant le respect de la Charte des SSM. La Charte des SSM, élaborée par l'Insee et mise à jour en 2019, énonce les principes de coordination des SSM produisant des statistiques publiques. La Charte couvre les droits des SSM, ainsi que leurs devoirs liés à la production, à la diffusion, à leur rôle dans l'harmonisation des nomenclatures et des concepts et à leur contribution aux statistiques internationales. La Charte énonce également le principe du respect du COP. Comme indiqué ci-dessus, la coordination au sein du SSP est en outre renforcée par une politique et une pratique efficaces de mobilité du personnel entre ses organismes constitutifs.

Le Cnis joue un rôle clé dans la définition et l'évaluation du programme statistique en veillant à ce que les besoins des utilisateurs en termes de production statistique et de diffusion des informations statistiques soient pris en compte. Il consulte l'Insee et les SSM, exprime les besoins des utilisateurs pour l'année suivante, réalise et publie également une évaluation de l'exécution du programme statistique annuel. De plus, il élabore tous les cinq ans une analyse prospective des besoins des utilisateurs. Parmi ses 45 membres figurent des élus, des experts ainsi que des représentants de syndicats, d'associations professionnelles, de la société civile, des médias, du monde universitaire. Le Cnis est composé d'un bureau de 18 membres, d'un secrétariat général de huit membres, de sept commissions thématiques ainsi que d'une commission nationale d'évaluation du recensement de la population.

L'ASP joue un rôle similaire à celui du Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique (ESGAB). Le COP est la référence pour le travail et l'expertise de l'ASP, non seulement pour les statistiques européennes, mais aussi pour les autres statistiques produites par le SSP et toute autre statistique publique produite par les organismes chargés d'une mission de service public. L'ASP est composée de neuf membres de haut rang qui sont nommés, le président étant nommé par décret du conseil des ministres sur la base de ses qualifications.

Deux autres comités importants complètent la liste des acteurs clés de la statistique publique française : le Comité du secret statistique, qui assure le respect du secret en matière de statistique et donne son avis sur les demandes d'accès aux micro-données émanant de chercheurs ; et le Comité du label de la statistique publique qui, à l'origine, était chargé de certifier la qualité des enquêtes statistiques pour le compte du Cnis et qui a vu sa mission s'élargir depuis 2013 pour couvrir les données administratives et privées dans le cadre des procédures de labellisation.

Nomination du directeur général

Le directeur général de l'Insee ainsi que ceux parmi les chefs de SSM qui sont également directeurs d'administration centrale sont nommés par le président de la République française par décret du conseil des ministres.

En 2016, une procédure de comité d'audition a été mise en place (décret n° 2016-663 du 24 mai 2016) pour superviser les nominations des directeurs d'administration centrale au sein des ministères français. Ce comité compte au moins quatre membres, parmi lesquels un membre travaille au sein du ministère dont le poste est vacant, un membre est externe à ce ministère, un membre est qualifié dans les domaines de compétences du poste à pourvoir et un membre est compétent en matière de ressources humaines.

Bien qu'il n'y ait pas de référence spécifique dans le décret à cet égard, un membre de l'ASP peut participer à ce comité d'audition pour les nominations du directeur général de l'Insee et des chefs de SSM qui sont directeurs d'administration centrale. En outre, l'ASP peut émettre un avis au cours du processus de nomination. Cet avis est adressé au comité d'audition et porte sur les compétences professionnelles des candidats à la nomination, conformément au principe de l'indépendance professionnelle. L'avis de l'ASP sur le candidat sélectionné est publié au Journal officiel français en même temps que la décision de nomination.

Autres autorités nationales participant à cette revue par les pairs

Pour la revue par les pairs, l'Insee a sélectionné trois des 12 autres autorités nationales (ONA) en fonction de leur importance dans la production de statistiques européennes et de leur importance perçue par l'Insee. Les autres autorités nationales (ONA) sélectionnées étaient les suivantes :

- Service de la statistique et de la prospective (SSP-Agriculture) et Services régionaux de l'information statistique et économique (SRISE) du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ;
- Service de la donnée et des études statistiques (SDES) du ministère de la Transition écologique et solidaire, bureau du Commissariat général au développement durable (CGDD) ;
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Solidarités et de la Santé, du ministère de l'Action et des Comptes publics et du ministère du Travail.

Parmi les statistiques européennes les plus importantes produites par le SSP-Agriculture sont notamment les comptes et statistiques agro-environnementaux et portent sur les prix agricoles, les différentes productions agricoles (céréales, lait, viticulture, fruits, horticulture, bois, etc.) et la sécurité alimentaire. Le SDES produit les comptes de l'environnement, ainsi que des statistiques sur les transports de biens et services, la construction, l'énergie, les déchets et la pêche. La DREES réalise les comptes de la protection sociale et fournit des statistiques sur les dépenses de santé et l'état de santé de la population.

Le SSP, les SRISE et le SDES ont également participé à la revue par les pairs de 2014. Les ONA participant à la revue sont principalement des services centraux et décentralisés établis dans différentes régions françaises. Les effectifs des services centraux du SDES sont répartis sur deux sites (Paris-La Défense et Orléans), de même que ceux du SSP et des SRISE (Paris et Toulouse), tandis que les effectifs de la direction générale de la DREES sont tous localisés à Paris.

4. PROGRÈS/AVANCÉES AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

Indépendance professionnelle et mandat juridique

Dans l'ensemble, l'indépendance professionnelle et le mandat juridique du Service statistique public (SSP) ont été renforcés depuis 2015.

Le règlement 223/2009 du 11 mars 2009 et sa révision ultérieure ont été appliqués en France. La loi française pour une République numérique du 7 octobre 2016 fournit un cadre juridique pour un accès gratuit aux données administratives afin de répondre aux besoins statistiques, conformément à la législation statistique française (loi statistique n° 51-711 du 7 juin 1951, telle que modifiée) qui stipulait déjà le droit d'accès aux données administratives. En outre, l'accès aux données détenues par des entités privées, autorisé par la loi de 2016 pour une République numérique, représente un progrès significatif et le SSP a utilisé ce mandat pour accéder, par exemple, aux données de caisse de la grande distribution. Par ailleurs, des partenariats ont été mis en place avec les détenteurs de données privées, comme les opérateurs de téléphonie mobile et de cartes bancaires, afin de répondre aux besoins des utilisateurs, en particulier les besoins d'information qui ont émergé en 2020 dans le cadre la pandémie de COVID-19.

S'agissant de la transparence des processus de nomination et de révocation du directeur général de l'Insee, de nets progrès ont été réalisés, soutenus par la mise en œuvre du Règlement révisé n° 223/2009. De plus, en vertu du décret français n° 2016-663 du 24 mai 2016, une procédure de comité d'audition pour la nomination des directeurs d'administration centrale, tels que le directeur général de l'Insee et les chefs de certains services statistiques ministériels (SSM), a été créée avec l'obligation que ce comité soit composé d'au moins quatre personnes, l'une d'entre elles étant « qualifiée dans les domaines de compétence de l'emploi à pourvoir ». En outre, le décret portant création de l'Autorité de la statistique publique française (ASP) a été modifié en septembre 2018 afin de préciser que l'ASP transmet un avis au comité d'audition créé pour la nomination de directeurs d'administration centrale. L'avis fait référence aux compétences des personnes dont la nomination est envisagée conformément au principe de l'indépendance professionnelle tel qu'il est prévu dans le COP. L'avis exprimé par l'ASP sur le candidat sélectionné est publié au Journal officiel français simultanément à la décision de nomination.

La primauté de la législation statistique sur le Code de procédure pénale en ce qui concerne l'accès aux données collectées à des fins statistiques a été clarifiée et l'accès aux données statistiques confidentielles ne peut être contraint dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Qualité et méthodologie

Depuis 2015, des progrès importants ont été réalisés dans les actions liées à la qualité et à la méthodologie. Le SSP a élaboré et adopté une politique qualité tandis que le Comité stratégique de la qualité (CoSaQ), créé en 2015 avec des membres de l'ensemble du SSP, supervise la gouvernance de l'amélioration de la qualité en continu. Un cadre d'assurance qualité, fondé sur le modèle générique de description des processus de production statistique (GSBPM – Generic Statistical Business Process Model), a été élaboré et des démarches qualité ont été menées par les producteurs de statistiques dans l'ensemble du SSP avec l'aide de l'unité qualité de l'Insee. Il y a eu un investissement significatif dans la formation liée à la qualité destinée à l'ensemble des agents et un réseau de correspondants qualité a été mis en place avec succès dans l'ensemble des SSM.

Depuis 2015, des progrès ont été réalisés dans la publication de rapports qualité pour les statistiques européennes par l'Insee et les SSM sur leurs sites Web respectifs.

Les progrès réalisés dans le cadre du projet RMÉS visant à créer un référentiel de métadonnées statistiques qui centralise les concepts, les nomenclatures, la description des processus statistiques et des produits ont été significatifs. De plus, ce référentiel a été conçu pour respecter la norme SIMS (Single Integrated Metadata Standard) et, depuis 2018, il permet à l'Insee d'élaborer des rapports qualité destinés à informer les utilisateurs et conformes à cette norme SIMS. L'utilisation d'RMÉS est en cours d'extension à l'ensemble du SSP.

En ce qui concerne les autres progrès réalisés en termes de politiques et de lignes directrices, l'Insee et les SSM ont élaboré une politique et un protocole formalisés pour la gestion des révisions de données statistiques et ont publié cette politique sur le site Web de l'Insee. Par ailleurs, une politique commune de correction des erreurs a été établie et doit être officiellement validée en 2021. Elle énonce les principes et règles à respecter, ainsi que le protocole à suivre, tant pour qualifier l'erreur que pour l'annoncer aux utilisateurs, la rectifier et informer de la correction. Enfin, conformément aux engagements pris lors de la revue précédente, des lignes directrices sur différents sujets de méthodologie statistique ont été élaborées et mises à jour par le service en charge de la méthodologie à l'Insee et sont également disponibles sur le site Web de l'Insee.

Accessibilité

Depuis 2015, le champ d'application des statistiques soumises à embargo et les règles à appliquer concernant leur diffusion ont été révisés par l'Insee et les SSM qui produisent des statistiques européennes. Un document-cadre définissant les règles d'embargo pour ces statistiques a été élaboré. L'Insee et tous les SSM produisant des statistiques européennes ont aligné leurs règles d'embargo sur ce cadre et ont publié le document-cadre sur leurs sites Web.

En ce qui concerne l'accès aux micro-données, l'Insee et le Comité du secret statistique ont œuvré à améliorer le délai d'accès aux micro-données et une procédure simplifiée est désormais disponible sur le site Web du Comité du secret statistique. De plus, la liste complète des sources de données de l'Insee est disponible sur son site Web, qui propose également une page décrivant les trois types de micro-données (anonymisées, pseudonymisées et confidentielles) et la façon d'y accéder.

Enfin, l'adoption d'un plan de communication en mars 2017 a grandement amélioré la communication avec les utilisateurs et les résultats de toutes les enquêtes auprès des utilisateurs externes sont désormais publiés sur le site Web de l'Insee.

5. RESPECT DU CODE DE BONNES PRATIQUES ET ORIENTATION FUTURE

5.1 POINTS FORTS DE L'INS ET DES ONA PARTICIPANTES EN TERMES DE RESPECT DU CODE DE BONNES PRATIQUES

Un système statistique national mature et bien établi

De façon générale, le niveau de conformité avec le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne (COP) est élevé dans l'ensemble du service statistique public français (SSP). Bon nombre de ses principes sont soutenus par la législation statistique française (loi statistique n° 51-711 du 7 juin 1951) et cette législation s'étend également à toutes les parties du SSP, tout comme l'application du COP.

L'indépendance professionnelle (COP, principe 1) est largement traitée à l'article 1, alinéa I de la législation nationale en matière de statistiques qui stipule que « la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle ». Cette indépendance est encore renforcée à l'alinéa II du même article avec la création de l'Autorité de la statistique publique française (ASP) dont le mandat consiste notamment à « veiller au respect du principe d'indépendance professionnelle ».

Le système de gouvernance bien structuré et intégré du SSP est un point fort évident. L'assurance de l'indépendance professionnelle garantie par l'ASP, le recueil détaillé des besoins des utilisateurs par le Conseil national de l'information statistique (CNIS), la certification de qualité des enquêtes statistiques par le Comité du label de la statistique publique ainsi que les avis du Comité du secret statistique sur les demandes d'accès aux données contribuent conjointement à garantir un système indépendant de statistiques européennes qui réponde aux besoins des utilisateurs. (COP, principes 1 et 11)

S'agissant de l'adéquation des ressources, le budget de l'Insee est établi dans le cadre d'un contrat de trois ans. Cette approche budgétaire pluriannuelle donne une visibilité sur le nombre d'agents pour un cycle de trois ans et constitue une base solide pour la planification des ressources, indispensable pour répondre aux besoins statistiques européens. (COP, principe 3)

Un engagement sur la qualité dans l'ensemble du système statistique national

Le niveau élevé de coordination en matière de gouvernance de la qualité et de formation en ce domaine au sein du SSP, ainsi que l'engagement de l'Insee et des services statistiques ministériels (SSM) à l'égard de la stratégie Qualité de 2017, sont également des points forts incontestables du système. L'unité Qualité de l'Insee et le réseau de correspondants qualité dans l'ensemble des SSM ont coopéré étroitement à l'élaboration d'un cadre intégré de la qualité et d'une approche harmonisée des métadonnées destinées à informer les utilisateurs et les producteurs à travers l'adoption du SIMS et le développement du référentiel de métadonnées statistiques (RMÉS). (COP, principe 4, indicateurs 1bis.2 et 8.4)

Des lignes directrices qualité ont été élaborées pour tous les SSM et des feuilles de route qualité ont été définies en conséquence pour soutenir leur mise en œuvre dans chaque SSM. Un indicateur de la force de la coordination dans l'ensemble du SSP est que tous les SSM ont rempli un questionnaire d'auto-évaluation (un questionnaire plus léger a été utilisé pour les SSM en dehors du processus de

revue par les pairs) et les conclusions de la revue par les pairs seront, conjointement aux questions identifiées dans les questionnaires, utilisées pour mettre à jour la feuille de route qualité de chacun des SSM. (COP, indicateurs 1bis.2 et 4.2)

En outre, la collaboration entre l'Insee et les SSM pour élaborer des politiques et protocoles formalisés de gestion des révisions et des erreurs dans les données statistiques est un témoignage supplémentaire d'un système hautement coordonné et d'un engagement ferme en termes de transparence qui s'étend à toutes les parties du SSP. (COP, principe 1bis, indicateurs 6.3 et 12.3)

Répondre aux nouveaux besoins des utilisateurs et augmenter l'usage de nouvelles sources de données

L'un des points forts évidents du SSP est son mandat pour collecter des données directement et utiliser des données administratives et d'autres types de données à des fins statistiques, qui s'étend à toutes les parties du SSP. Ce mandat favorise la collaboration de l'Insee et des SSM pour identifier les données administratives disponibles dans l'ensemble des ministères français. (COP, indicateurs 2.1, 2.2 et 2.3)

L'utilisation croissante des données privées, autorisée par la loi de 2016 pour une République numérique, est un autre point fort significatif. Dans l'esprit de cette loi et en complément de ce droit d'accès, le SSP a reconnu l'importance d'établir des partenariats avec les détenteurs de données privées, par exemple les opérateurs de téléphonie mobile et de données de cartes bancaires, afin d'ouvrir la voie à une collaboration durable et d'exercer une influence sur la qualité des données privées, dans la mesure du possible. La création en 2018 de deux laboratoires internes, le SSP Lab pour animer l'innovation en data science et l'unité « innovation et stratégie du système d'information » (UnISSI) pour guider les développements dans les systèmes d'information, a représenté une innovation du SSP qui a assuré l'existence de compétences, d'outils et de plateformes pour maximiser le potentiel des sources de données administratives et de nouvelles données aux fins de la statistique publique. (COP, indicateur 2.4)

La réponse de l'Insee aux besoins des utilisateurs pendant la pandémie de COVID-19 a été excellente. Le SSP a fait preuve d'innovation et d'une forte capacité d'analyse à travers l'accès rapide à de nouvelles sources de données et l'élaboration rapide de nouvelles enquêtes axées sur la pandémie dans l'ensemble du SSP. Parmi les principaux exemples, de nouvelles sources de données ont été utilisées pour élaborer des indicateurs précoces de l'impact de la COVID-19 sur l'activité économique ou encore l'étude épidémiologique EpiCOV a été mise en place par la DREES et l'Inserm en coopération avec l'Insee. (COP, indicateur 10.3)

Culture professionnelle

La France dispose d'un système statistique bien doté en ressources et d'un socle solide de compétences analytiques dans l'ensemble du SSP. Plus de 5 200 agents sont déployés aux niveaux national et local sur des travaux statistiques et plus d'un tiers du personnel est affecté à des postes qui demandent des qualifications supérieures (c'est-à-dire des postes de catégorie A). La culture du professionnalisme qui existe, soutenue par la formation offerte par l'Ensaï et l'Ensaë, sous-tend un grand corps d'excellence de l'État au sein duquel sont généralement recrutés les spécialistes et les cadres de l'ensemble du système statistique. Les autres agents – principalement des postes de catégorie B et C – sont formés dans une école propre à l'Insee située à Libourne (Cefil), qui propose des cours de statistiques et d'informatique.

Il existe une forte mobilité entre l'Insee et les SSM, ce qui contribue à la coordination et à la circulation de l'expertise dans l'ensemble du système. Les pairs considèrent que la mobilité du personnel dans les postes exigeant des qualifications supérieures (c'est-à-dire les postes de catégorie A) est un point fort majeur du SSP. (COP, indicateurs 3.1, 7.5 et 7.6)

L'engagement auprès des utilisateurs et des chercheurs

L'accès des chercheurs aux micro-données est assuré et contrôlé par une combinaison entre le site Web de l'Insee (fichiers à usage public), le portail de données Quetelet-Progedo (bases de données pseudonymisées pour les sciences humaines et sociales) et le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD). Depuis 2014, il y a eu des progrès importants dans la mise à disposition des micro-données et dans les protocoles pour y accéder, pour lesquels les chercheurs ont exprimé un haut niveau de satisfaction dans leurs retours d'expérience. Le CASD détient la certification ISO 27001 et, depuis sa création en 2010, a soutenu près de 800 projets de recherche. En mars 2020, les utilisateurs pouvaient accéder à plus de 300 sources de données à travers le CASD. (COP, indicateurs 5.6 et 15.4)

Par ailleurs, en 2019, la DREES a été chargée de la préfiguration du *Health Data Hub* (ou plateforme des données de santé). Prévu par la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé du 24 juillet 2019, le *Health Data Hub* vise à encourager et à accroître l'utilisation des données de santé, en particulier dans les domaines de la recherche, de la formation du personnel de santé, de la gestion du système de santé ainsi que du suivi et de l'information des patients. Cette structure publique permet aux coordonnateurs de projets qui contribuent à l'intérêt public d'accéder facilement à des données de santé non nominatives hébergées sur une plateforme sécurisée, ainsi que de les croiser et de les analyser, conformément à la réglementation et aux droits des citoyens.

En mars 2020, l'Insee a développé un blog². Ce canal supplémentaire permet d'utiliser de manière innovante une nouvelle plateforme pour communiquer avec les utilisateurs, en particulier lorsqu'une clarification est nécessaire pour rectifier une mauvaise compréhension ou interprétation des résultats ou de la méthodologie. (COP, indicateurs 1.7 et 15.2)

Des pratiques innovantes

Les pairs ont identifié en France des pratiques innovantes importantes et qui, d'une certaine manière, peuvent s'appliquer dans d'autres contextes nationaux. Il s'agit de :

- l'élargissement de l'utilisation des données privées et l'importance accordée à l'instauration de partenariats avec les détenteurs de données privées ;
- la création de deux laboratoires internes, le SSP Lab pour animer l'innovation en data science et l'UnISSI pour guider les développements dans les systèmes d'information, dans le but d'assurer l'existence de compétences, d'outils et de plateformes pour maximiser le potentiel des données administratives et des nouvelles données aux fins de la statistique publique ;
- le développement du blog en tant que canal de communication supplémentaire et flexible pour l'Insee et les SSM.

² Le blog de l'Insee : <https://blog.insee.fr/>

5.2 ENJEUX ET RECOMMANDATIONS

5.2.1 Renforcement de l'environnement institutionnel

Indépendance professionnelle

L'importance de l'indépendance professionnelle est clairement comprise et intégrée dans l'ensemble du SSP et aucune préoccupation n'a été exprimée auprès de l'équipe de la revue par les pairs quant à la mise en œuvre de ce principe. Une base juridique solide étayant ce principe est définie à l'article 1 de la loi statistique n° 51-711 du 7 juin 1951, qui stipule qu'il est nécessaire que les statistiques publiques soient conçues, produites et diffusées « en toute indépendance professionnelle » et qui donne à l'ASP un mandat clair pour, entre autres, veiller au respect du principe d'indépendance professionnelle (voir l'article 1 du décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'ASP).

Le directeur général de l'Insee ainsi que les chefs de SSM qui sont directeurs d'administration centrale sont nommés par le président de la République française par décret en conseil des ministres. Les pairs ont noté la mise en place en 2016 d'une procédure de comité d'audition (décret n° 2016-663 du 24 mai 2016) chargé de superviser la nomination des chefs de tous les services ministériels français qui sont directeurs d'administration centrale ou occupent un poste équivalent. Ce comité compte au moins quatre membres, parmi lesquels un membre travaille au sein du ministère dont le poste est vacant, un membre est externe à ce ministère, un membre est qualifié dans les domaines de compétences du poste à pourvoir et un membre est compétent en matière de ressources humaines. Bien qu'il n'y ait pas de référence spécifique dans le décret à cet égard, un membre de l'ASP peut participer à ce comité d'audition. En outre, l'ASP peut émettre un avis au cours du processus de nomination. Cet avis est adressé au comité d'audition et porte sur les compétences professionnelles des candidats, conformément au principe de l'indépendance professionnelle tel qu'énoncé dans le COP. L'avis exprimé par l'ASP sur le candidat sélectionné est publié au Journal officiel français en même temps que la décision de nomination.

Toutefois, les pairs considèrent qu'un manque de transparence dans les procédures de nomination, notamment au début du processus de recrutement et de publicité des vacances des postes de directeur général de l'Insee et de chefs de SSM qui sont directeurs d'administration centrale, reste un point faible du système français qui pourrait avoir un impact négatif sur la perception de l'indépendance professionnelle de l'Insee et du système statistique en général.

Pour une conformité aux principes du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R1. L'ASP, l'Insee et les ministères concernés devraient améliorer la lisibilité des procédures de nomination du directeur général de l'Insee, ainsi que des chefs de SSM directeurs d'administration centrale, en mettant particulièrement l'accent sur la phase amont du processus. (Conformité : COP, indicateur 1.8)

Les chefs de SSM qui ne sont pas des directeurs d'administration centrale sont recrutés selon un processus qui commence par la publication d'un avis de vacance. Toutefois, l'ASP ne participe pas à ces procédures de nomination et n'a aucun mandat pour émettre un avis sur les candidats.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R2. Au-delà de son rôle dans la nomination du directeur général de l'Insee et de certains SSM, l'ASP devrait également, en lien avec le directeur général de l'Insee, être impliquée dans la nomination des responsables de SSM qui n'ont pas rang de directeurs d'administration centrale. (Amélioration : COP, indicateur 1.8)

Concernant l'indépendance du SSP, l'équipe des pairs a pris bonne note de la recommandation de l'ASP visant à inclure une déclaration claire sur l'indépendance dans les décrets de chacun des ministères contenant des SSM ainsi que des progrès réalisés à ce jour à l'égard de cette recommandation. Les pairs estiment qu'il est important d'intégrer progressivement de telles déclarations explicites sur l'indépendance dans tous les décrets du SSM ou de les clarifier dès que possible.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R3 L'ASP, l'Insee, les SSM et leur ministère de tutelle devraient veiller à ce que, progressivement, les décrets d'organisation des SSM incluent explicitement la mention d'indépendance professionnelle. (Amélioration: COP, indicateur 1.3)

Coordination et coopération

À l'heure actuelle, les approches varient dans l'ensemble du SSP quant aux modalités de présentation et d'identification des statistiques publiques. Il existe un risque de confusion dans la distinction entre les statistiques publiques et les autres rapports et analyses diffusés. Les pairs ont noté le travail d'harmonisation en cours pour renforcer la marque « Service statistique public » à travers l'utilisation d'un logo partagé dans l'ensemble du SSP qui soulignerait l'indépendance de la statistique publique par rapport aux autres produits et l'adhésion de tous les membres du SSP au COP.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R4. L'Insee et les SSM devraient systématiser l'utilisation de logos pour délimiter clairement les statistiques produites par le SSP des autres rapports et analyses diffusés. (Amélioration: COP, indicateur 1.6)

Mandat pour la collecte de données

Le SSP dispose d'un mandat juridique solide et complet pour la collecte de données qui se fonde sur les articles 1, 3bis et 7bis de la loi statistique n° 51-711 du 7 juin 1951. Les pairs ont observé une sensibilisation large et partagée entre l'Insee et les trois SSM participant à la revue quant aux points forts globaux de ce mandat, en particulier en ce qui concerne l'accès aux sources de données administratives afin de permettre l'élaboration de statistiques publiques.

En particulier, lorsque des données administratives sont utilisées à des fins de statistique publique (telles que définies à l'article 7bis), pour maximiser leur potentiel statistique et assurer la continuité et la qualité de la production de statistiques, il est important que les autorités statistiques soient systématiquement impliquées dans la conception et les modifications ultérieures des sources de données administratives.

Bien que l'équipe de la revue par les pairs ait été informée d'exemples de bonne collaboration entre les autorités statistiques et administratives sur cette question, un besoin de consultation a été

identifié dans tous les projets de conception ou de modification de données administratives utilisées à des fins de statistique publique.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R5. Aux détenteurs de données administratives, au Secrétariat Général du Gouvernement (SGG), à la Direction générale des Entreprises (DGE), à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), à la Direction de la Sécurité sociale (DSS), les pairs recommandent que l'Insee et les SSM soient davantage impliqués dans la conception, les évolutions et l'abandon de leurs fichiers administratifs, afin de rendre ceux-ci plus exploitables à des fins statistiques. (Amélioration: COP, indicateurs 2.2 et 8.7)

La France a été un pays leader au niveau international dans la modernisation de sa loi statistique en permettant, sous certaines conditions, l'accès aux données privées pour la production de statistiques publiques. Les articles 1 et 19 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique posent plus largement le principe d'obligation de transmission gratuite de données publiques ou privées pour l'élaboration de statistiques publiques. Par ailleurs, le décret portant application de l'article 3bis de la loi statistique n° 51-711 du 7 juin 1951, introduit par la loi pour une République numérique, a été signé le 31 mars 2017. Toutefois, les obstacles juridiques demeurent et, bien que la transmission de données privées à des fins statistiques puisse être rendue obligatoire, les restrictions concernant les expérimentations préalables (qui nécessitent l'accord des détenteurs de données) et l'utilisation des données transmises (uniquement en remplacement des enquêtes obligatoires) peuvent constituer un obstacle. Il est parfaitement admis que le grand potentiel des données privées pour la communauté de la statistique publique réside non seulement dans le remplacement des collectes de données existantes, mais aussi dans leur capacité à informer les décideurs politiques sur les phénomènes nouveaux et émergents avec des informations beaucoup plus fines et fréquentes, voire quasiment en temps réel.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R6. Dans le cadre de futures mises à jour de la législation en vigueur, l'Insee, le directeur de la DINUM (Direction interministérielle du numérique) en tant que Chief Data Officer, ainsi que le Conseiller action publique et numérique au sein du Cabinet du Premier ministre devraient permettre un accès plus large aux données privées pour évaluer leur potentiel statistique et également étendre le champ d'utilisation des nouvelles sources de données au-delà du seul remplacement d'enquêtes obligatoires. (Amélioration: COP, indicateur 2.4)

5.2.2 Intégration de la gestion de la qualité dans l'ensemble du service statistique public

Engagement sur la qualité

Les stratégies et les programmes de travail de l'Insee et des SSM intègrent clairement un engagement en faveur d'améliorations systématiques et continues de la qualité de la statistique publique. Une solide gouvernance de la qualité dans l'ensemble du SSP est clairement démontrée ; elle est par ailleurs grandement appuyée par le Comité du label de la statistique publique, lequel évalue la qualité technique de toutes les enquêtes incluses dans le programme statistique. Toutes les nouvelles enquêtes doivent présenter une demande de labellisation de qualité et toutes les enquêtes existantes doivent faire une nouvelle demande de labellisation au bout de cinq ans.

Les pairs ont pris bonne note de la création du Comité stratégique de la qualité (CoSaQ) ainsi que de l'élaboration d'une stratégie qualité reposant sur cinq lignes directrices qualité (gouvernance, compétences, mise en œuvre de démarches qualité, adoption des recommandations et satisfaction des besoins des utilisateurs) et de son adoption en 2017 par l'Insee et les SSM. Ils ont également pris bonne note des progrès réalisés à ce jour dans la mise en œuvre de la stratégie et de l'engagement à la mettre en œuvre dans l'ensemble du SSP.

L'Insee a élaboré des démarches qualité fondées sur des processus, constituées d'une description systématique des processus et d'une analyse des risques suivies de l'élaboration d'un plan d'actions pour améliorer le processus en question. La mise en œuvre des démarches qualité nécessitera un investissement important et l'équipe de la revue par les pairs a noté que, jusqu'à présent, les démarches qualité avaient été mises en œuvre pour de nombreux processus à l'Insee et pour certains processus dans les SSM. L'Insee s'est doté d'un diagramme de ses processus de production statistique et, pour certains d'entre eux, la démarche qualité est manquante. Tous les SSM participant à la revue par les pairs ont déclaré qu'ils souhaitaient poursuivre la mise en œuvre de démarches qualité pertinentes pour leurs propres processus.

L'Insee et les SSM ont bien compris l'importance de l'amélioration des rapports qualité et ceux-ci sont régulièrement produits pour Eurostat, mais ils ne sont pas toujours rendus publics. En particulier, les rapports qualité normalisés et destinés aux utilisateurs ne sont pas toujours publiés ou disponibles sur les sites Web de l'Insee ou des SSM.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R7. L'Insee et les SSM devraient poursuivre la mise en œuvre des démarches qualité au sein du SSP, ainsi que la production et la diffusion de rapports qualité. (Amélioration: COP, indicateur 4.3)

De plus, les pairs ont relevé le développement du référentiel de métadonnées statistiques (RMÉS) pour consolider la gestion des concepts, des nomenclatures et des informations permettant de décrire les opérations statistiques. Bien qu'ils aient également noté l'engagement à mettre en œuvre le référentiel dans l'ensemble du SSP, actuellement, l'utilisation d'RMÉS n'est pas généralisée .

R8. L'Insee et les SSM devraient continuer à promouvoir le référentiel de métadonnées statistiques RMÉS afin d'en assurer la pleine utilisation au sein du SSP. (Amélioration: COP, indicateur 8.4)

Procédures statistiques adaptées

Au vu de la forte mobilité du personnel au sein de l'Insee, les pratiques de documentation interne revêtent une grande importance. Les démarches qualité commencent par une description des processus, qui peut constituer un bon point de départ pour une normalisation plus poussée de la documentation interne. Dans le cadre de l'harmonisation visant à soutenir la qualité et à garantir la continuité opérationnelle en cas de renouvellement du personnel, il est essentiel de s'assurer que la documentation des processus internes est normalisée, structurée, accessible, lisible et à jour.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R9. L'Insee devrait standardiser sa documentation interne, en particulier celle de ces processus de production statistique, afin d'assurer au mieux la continuité lors de la mobilité de ses agents. (Amélioration: COP, indicateur 8.4)

Impartialité et objectivité

L'Insee et les SSM se sont engagés à annoncer et à publier les révisions et les corrections d'erreurs sur leurs sites Web. Bien que, par le passé, des divergences de pratiques aient été observées, l'Insee et les SSM ont élaboré un plan pour harmoniser ces pratiques. En 2019, l'Insee a formalisé une politique générale sur les révisions qui est disponible sur le site Web de l'Insee et qui définit les règles à suivre lors des décisions sur les révisions et lors de l'organisation, de la documentation et de la publication des révisions. Cette politique a ensuite inspiré une politique commune de révision pour les SSM, qui a été élaborée en 2020 et que la plupart des SSM ont publiée sur leurs sites Web. Toujours en 2020, un groupe de travail composé de représentants de l'Insee et des SSM a élaboré une politique et un protocole partagés de correction d'erreur, dont l'objectif est de mesurer, rectifier et signaler les erreurs. Cette politique et ce protocole n'ont pas encore été officiellement adoptés, étape préalable à leur mise en œuvre.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R10. L'Insee et les SSM devraient achever la mise en œuvre des politiques de révision et de correction d'erreur dans l'ensemble du SSP. (Amélioration: COP, indicateurs 6.3 et 12.3)

Les procédures d'accès anticipé à la diffusion au sein de l'Insee et des SSM sont transparentes et ont été revues en 2017. Cette même année, le délai entre la transmission des documents sous embargo et leur publication a encore été réduit. Toutefois, les pairs ont identifié pour les SSM un potentiel de rationalisation supplémentaire et de limitation du nombre d'utilisateurs bénéficiant d'un accès anticipé à la diffusion .

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R11. Les SSM devraient revoir leurs dispositions en matière d'accès anticipés aux statistiques diffusées afin d'harmoniser l'application du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne, notamment en ce qui concerne le nombre d'utilisateurs anticipé. (Amélioration: COP, indicateur 6.7)

Les pairs ont identifié des pistes d'amélioration de la sécurité des processus de transmission des documents sous embargo, préalables à la diffusion.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R12. L'Insee devrait revoir ses dispositions d'envoi de statistiques sous embargo, afin de garantir une maîtrise et une sécurisation de leur transmission. (Amélioration: COP, indicateur 6.7)

5.2.3 Réponse à l'évolution des besoins des utilisateurs dans un environnement des données en mutation

Accessibilité et clarté

Il existe de nombreux moyens pour consulter les utilisateurs sur leurs besoins en matière de statistique publique, notamment par le biais du Conseil national de l'information statistique (Cnis) et de ses groupes de travail thématiques.

L'Insee a lancé un projet de refonte complète des processus de diffusion. Le projet Melodi prévoit d'améliorer l'accessibilité en proposant de nouveaux services en open data, dont un catalogue des jeux de données, un explorateur de données capable de créer des tableaux à la demande, un outil

de téléchargement de masse, des options d'impression de tableaux à la demande et une API couvrant l'ensemble des bases de données diffusées.

Avec la croissance du nombre de canaux de communication, en particulier les plateformes de réseaux sociaux, les pairs ont identifié des pistes d'amélioration dans l'ensemble du SSP afin de maximiser le potentiel d'engagement auprès d'un public d'utilisateurs plus vaste par le biais de ces nouveaux canaux.

Les pairs ont, par ailleurs, relevé des possibilités d'optimiser l'expérience pour tous les types d'utilisateurs (experts et occasionnels) qui s'engagent sur les sites Web de l'Insee et diffusent des bases de données.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R13. Les SSM devraient, le cas échéant, mobiliser une gamme plus large de canaux de communication, incluant les réseaux sociaux. (Amélioration: COP, indicateur 15.2)

R14. L'Insee devrait améliorer la navigation sur son site web pour tous les types d'utilisateurs et optimiser le moteur de recherche de son site pour faciliter l'accès aux statistiques diffusées. (Amélioration: COP, indicateur 15.2)

R15. L'Insee devrait améliorer l'accès à ses bases de données de diffusion pour tous les utilisateurs, notamment via un explorateur et des services API. (Amélioration: COP, indicateurs 15.2 et 15.5)

Des améliorations de l'étendue des micro-données accessibles aux chercheurs et des protocoles d'accès liés ont été notées, tout comme des améliorations dans le rôle du Comité du secret statistique (CSS) dans l'approbation des demandes d'accès aux données provenant de l'ensemble du SSP, soit directement, soit par l'intermédiaire des centres d'accès, de Quetelet-Progedo et du Centre d'accès sécurisé aux données (CASD). Afin de soutenir encore davantage le monde de la recherche et parce que l'accès des chercheurs aux données administratives est actuellement limité, l'élargissement de l'accès des chercheurs aux données administratives figure parmi les pistes d'amélioration identifiées.

Pour une amélioration allant au-delà du respect du COP, les pairs recommandent ce qui suit :

R16. Les SSM devraient étudier la possibilité d'élargir l'accès aux micro-données à des fins de recherche et la mettre en œuvre dans la mesure du possible. (Amélioration: COP, indicateur 15.4)

5.3 POINT DE VUE DE L'INS, EN TANT QUE COORDONNATEUR NATIONAL DU SYSTEME STATISTIQUE NATIONAL ET DE LA REVUE PAR LES PAIRS, SUR LES RECOMMANDATIONS POUR LESQUELLES IL NE PARTAGE PAS L'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

Aucun

Nota : Ont été annexées au rapport version anglaise l'ordre du jour de la visite des pairs et la liste des participants et de leurs fonctions.