

L'AUTORITÉ DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

DIX ANS D'ACTIVITÉ, POUR UNE STATISTIQUE INDÉPENDANTE ET DE QUALITÉ

Dominique Bureau^W

L'Autorité de la statistique publique (ASP) a pour mission première de veiller à l'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques. Celle-ci est essentielle vis-à-vis des utilisateurs. Sinon, les statistiques produites deviennent douteuses à leurs yeux et les efforts pour en améliorer la pertinence ou la précision deviennent vains. Dix ans après sa création, cet article réévalue les choix effectués alors pour assurer ce contrôle par l'ASP et examine plus généralement son apport à l'évolution du service statistique public. Il met en exergue une gouvernance équilibrée.

L'ASP veille aussi au respect des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites. Cette extension de sa mission au-delà de ce qui concerne strictement l'indépendance professionnelle, qui avait été voulue par le législateur, s'est révélée très fructueuse, dans un contexte de bouleversement des données auxquelles a accès le public et de ses attentes, qui impose aux responsables statistiques des exigences nouvelles. Tous les acteurs de la statistique publique sont concernés pour relever ces défis. L'ASP y concourt en veillant au respect de l'ensemble des principes du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

 *The primary mission of the Official Statistics Authority (ASP) is to ensure professional independence in design, production and dissemination of the official statistics. This is essential for users of these statistics. Otherwise the credibility of the statistics produced becomes questionable and efforts to improve its relevance or accuracy become futile. Ten years after its creation, this article re-evaluates the choices made to implement this control by the ASP and more generally examines its contribution to the development of the Official Statistical System. It highlights balanced governance.*

The ASP ensures compliance with the principles of objectivity, impartiality, relevance and quality of the data produced. This extension of its mission beyond which strictly concerns professional independence, which had been wanted by the legislator, has proved to be very fruitful, in a context of upheaval in the public access to data and public expectations, which imposes new requirements on those responsible for the statistics of the. All those involved in official statistics are concerned to meet these challenges. The ASP contributes to this by ensuring respect for all the principles of the European Statistics Code of Practice.

* Président de l'Autorité de la statistique publique (ASP),
Dominique.Bureau@developpement-durable.gouv.fr

La mission de la statistique publique est de mettre à disposition de tous des données de qualité, pour aider à la prise de décision, alimenter les travaux de recherche et éclairer les débats. Pour leur crédibilité, l'indépendance du service statistique public, qui regroupe l'Insee et les services statistiques des ministères, est essentielle. À cette fin, la loi de Modernisation de l'économie du 4 août 2008 a créé l'Autorité de la statistique publique (ASP), avec comme mission de veiller « à l'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques », ainsi qu'au « respect des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites ».

Au moment où l'Autorité se mettait en place, Paul Champsaur, qui en avait la responsabilité, avait analysé *a priori* ses enjeux et moyens (Champsaur, 2009). Dix ans après, il est intéressant de réévaluer les choix effectués alors et d'examiner la contribution de l'Autorité à l'évolution du service statistique public. Après avoir rappelé la genèse de celle-ci et analysé son organisation, les différentes facettes de son activité sont passées en revue dans cette perspective.

LA TRADITION D'INDÉPENDANCE DE L'INSEE INSCRITE DANS LE DROIT

En 2004, alors que l'Union européenne avait besoin de statistiques budgétaires fiables, certaines notifications budgétaires nationales avaient été substantiellement révisées en lien avec des alternances politiques. Suite au constat établi par le Conseil pour les affaires économiques et financières (ECOFIN du 2 juin 2004) la Commission avait, le 25 mai 2005, promulgué une recommandation fixant les principes auxquels devraient se conformer les autorités nationales statistiques. Le premier était celui de l'indépendance vis-à-vis des interventions politiques et autres, qui se devait d'être inscrit dans le droit.

À cet égard, les statisticiens européens venus auditer la situation de l'Insee en janvier 2007, déclaraient : « *nous croyons que l'Insee établit et diffuse les statistiques de façon indépendante sans intervention politique, bien que, contrairement à la situation générale des autres instituts nationaux de statistique du système statistique européen, cette indépendance ne soit pas inscrite dans le droit [...]. On ne sera pas surpris que nous recommandions vivement que l'indépendance dans le droit soit accordée à l'Insee dès que possible* ».

En effet, l'Insee est une direction du ministère en charge de l'Économie. De même, les services statistiques ministériels (SSM) contribuent au pilotage des politiques publiques de leur ministère et cette activité peut rendre difficile un travail impartial et indépendant. Ainsi, ils peuvent être soumis à des pressions qui les amèneraient, par exemple, à ne pas publier en temps et en heure les statistiques publiques dont ils ont la charge, les responsables ministériels auxquels ils sont rattachés donnant priorité à d'autres travaux ou souhaitant le report de publications qui ne leur paraîtraient pas politiquement opportunes.

À cette même époque, l'Insee fut confronté à une controverse sur les chiffres du chômage au sens du Bureau international du travail (BIT), du fait des divergences d'évolution qui apparaissaient entre ceux issus de la gestion des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) par Pôle emploi et ceux de l'enquête Emploi de l'Insee. Alors qu'être inscrit à Pôle emploi ne signifie pas nécessairement être chômeur au regard de critères stricts d'absence d'activité sur une certaine période, de recherche d'emploi et d'acceptabilité d'une offre éventuelle, le grand public et la presse avaient tendance à privilégier les premiers, ce qui

amena un temps à arrêter la publication des chiffres du chômage au sens du BIT issus de l'enquête Emploi.

Ainsi, l'absence d'inscription dans le droit de l'indépendance professionnelle de la statistique publique était alors de nature à entretenir les suspicions, même si celle-ci était établie dans

« Ainsi, l'absence d'inscription dans le droit de l'indépendance professionnelle de la statistique publique était alors de nature à entretenir les suspicions, même si celle-ci était établie dans ses pratiques. »

ses pratiques. La loi de Modernisation de l'économie du 4 août 2008 y remédia en créant l'ASP, tout en reconnaissant que l'indépendance professionnelle ne préjugait pas du statut de l'organisation qui produit les statistiques : les parlementaires ont alors considéré, comme le gouvernement, que le statut de l'Insee et des services statistiques ministériels, parties intégrantes de l'administration française, était compatible avec leur indépendance professionnelle, sous réserve qu'une institution la contrôle rigoureusement.

🌐 L'INDÉPENDANCE SE RÉFÈRE AUX MODALITÉS DE PRODUCTION ET DE DIFFUSION

L'indépendance professionnelle est essentielle vis-à-vis des utilisateurs de la statistique. Sinon, les statistiques produites deviennent douteuses à leurs yeux et les efforts pour en améliorer la pertinence ou la précision deviennent vains. Elle est donc reconnue depuis toujours comme essentielle. Comme le soulignait Edmond Malinvaud¹, « elle a une telle importance qu'il ne faut manquer aucune occasion de rendre la chose plus manifeste encore et qu'il faut au contraire s'astreindre à ignorer les considérations de court terme qui pourraient conduire à prendre un peu de liberté avec indépendance ou déontologie » (Champsaur, 2009). Il ajoutait : « Indépendance et déontologie ne se décrètent pas ; elles se construisent sur le long terme par les pratiques des autorités ministérielles, de l'encadrement et du personnel ».

Peut-être moins évident mais aussi important, l'indépendance professionnelle conditionne l'accès aux données. Ainsi, cette garantie a été un facteur important dans la décision des enseignes de la grande distribution de s'engager dans le projet d'amélioration du calcul de l'indice de prix *via* l'utilisation des données de caisse, la sécurisation de la confidentialité des données étant au cœur de l'expérimentation puis de l'industrialisation du processus (Leclair, 2019). La mobilisation de telles sources de données étant appelée à se développer, il faut anticiper que leur production exigera des interactions plus profondes avec des entreprises ou personnes privées, pour qui les garanties apportées sur l'indépendance seront déterminantes.

Le premier rôle de l'ASP est donc de veiller à cette indépendance en assurant un traitement précoce des écarts ou des polémiques du type de celles rappelées ci-dessus, ou encore que les ministres des Finances, par exemple, ne s'approprient pas abusivement de bons chiffres conjoncturels auxquels ils auraient eu accès sous « embargo ». En effet, l'accès égal de tout un chacun à la statistique publique découle du principe d'indépendance.

1. Directeur général de l'Insee de 1974 à 1987.

Sur ce point, la réglementation est on ne peut plus explicite : l'ASP doit contrôler que « les modalités de diffusion des publications du service statistique public respectent les principes de neutralité et d'équité de traitement des utilisateurs et veille notamment à leur diffusion séparée, distincte de toute communication ministérielle ». L'indépendance professionnelle ne se réfère donc pas seulement à l'indépendance dans les techniques et les méthodes retenues pour élaborer les statistiques. Elle s'applique aussi à ses conditions de diffusion, la façon dont est reçue une statistique dépendant à la fois de son contenu et des circonstances dans lesquelles celle-ci est rendue publique : date de publication, commentaires d'accompagnement, statut de celui qui rend cette statistique publique...

Cependant, la mission de l'ASP est plus large. Elle couvre aussi les principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites. En effet, la qualité constituant le principal atout de la statistique publique dans un monde où l'information prolifère, le plus souvent au détriment du bon éclairage des débats et des choix publics, le Parlement avait souhaité, en même temps qu'il reconnaissait l'obligation d'inscrire l'indépendance de la statistique dans le droit, que l'organisme créé pour en contrôler l'application soit aussi chargé de veiller au respect de l'ensemble des principes déterminants pour assurer cette qualité.

UN CADRE RÉGLEMENTAIRE POUR ÉMETTRE DES AVIS QUI SONT PUBLIÉS

Le décret² n°2009-250 a précisé les modalités de fonctionnement de l'ASP. Tout d'abord, il établit l'indépendance de son collège de neuf membres : nommés par les présidents des assemblées, le gouvernement, les grands corps d'inspection et hautes juridictions de contrôle, ils ne reçoivent pas de mandat de la part de l'autorité qui les a désignés. Le mandat du président, nommé par décret en conseil des ministres, est non renouvelable.

“ À ce titre, elle examine les incidents qui mettent directement en cause l'indépendance professionnelle, telles que les ruptures d'embargo ou les controverses sur certains chiffres. ”

Le décret donne à l'ASP le pouvoir d'émettre des avis généraux sur la mise en œuvre des principes que doit appliquer la statistique publique, et des observations à l'égard de toute personne qui ne s'y conformerait pas. À ce titre, elle examine les incidents qui mettent directement en cause l'indépendance professionnelle, telles que les ruptures d'embargo ou les controverses sur certains chiffres. Ces

incidents sont traités avec le souci de dégager des règles qui seront reconnues par tous et feront en sorte qu'ils ne se reproduisent plus.

Un large éventail de canaux de saisine est prévu, dont l'auto-saisine. Ce dernier canal domine en pratique sachant que, lorsque l'Autorité est informée d'un problème potentiel ou est sollicitée pour qu'elle exerce cette capacité, celle-ci examine s'il convient ou non d'inscrire le point correspondant à son ordre du jour. De fait, c'est toujours le cas dès lors

2. Voir les références juridiques en fin d'article.

que la demande apparaît sérieuse car, pour que l'Autorité exerce pleinement sa mission et que ceci soit crédible, tout cas mettant en cause l'indépendance, l'objectivité ou la qualité des statistiques publiques doit pouvoir lui être soumis, puis examiné.

“ Il en est ensuite toujours rendu compte au public, spécifiquement s'il apparaît utile de faire connaître immédiatement l'avis de l'Autorité, sinon dans le cadre de son rapport annuel. ”

Il en est ensuite toujours rendu compte au public, spécifiquement s'il apparaît utile de faire connaître immédiatement l'avis de l'Autorité, sinon dans le cadre de son rapport annuel. En effet, il n'a pas été jugé opportun de doter l'Autorité d'un arsenal répressif risquant

in fine d'être peu praticable, compte-tenu des écueils d'une confrontation récurrente et stérile avec les responsables administratifs et gouvernementaux, ou de l'impuissance vis-à-vis de ceux-ci, et lui ôtant sa crédibilité. En revanche, l'ASP peut rendre publics ses avis. Ceci est un pouvoir bien réel eu égard à l'importance que le public accorde aux enjeux associés à l'indépendance et l'objectivité de la statistique.

Enfin, le décret fixe par ailleurs à l'ASP un certain nombre de tâches particulières à accomplir, en lien avec sa mission (**encadré 1**).

1 UNE GOUVERNANCE DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE ÉQUILIBRÉE

Le cadre d'organisation de la statistique publique ainsi mis en place (**figure 1**) est équilibré :

- 1 les producteurs du service statistique public sont coordonnés par le directeur général de l'Insee ;
- 1 le Conseil national de l'information statistique (Cnis) oriente l'évolution des enquêtes pour répondre aux attentes des utilisateurs ;
- 1 l'ASP veille au respect du principe d'indépendance et à la qualité.

Les tâches « exécutives » sont donc bien séparées de celles externes d'orientation et de contrôle, et celles-ci sont distinguées. À cet égard, le schéma de l'ASP avait été préféré à l'alternative qui aurait placé un organisme de surveillance au sein du Cnis. Cela risquait de créer une confusion des genres entre les activités de concertation et celles de contrôle. En effet, les missions du Cnis et de l'ASP sont bien différentes : la première oriente ; la seconde veille à l'intégrité du système et à son indépendance. Mais le souci de cohérence se traduit notamment par l'obligation pour l'ASP d'auditionner chaque année le président du Cnis et le directeur général de l'Insee.

① UNE VISION ÉLARGIE DE L'ENSEMBLE DES ENJEUX DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

Par ailleurs, le fait que le Président du comité du Secret statistique³ soit membre du collège de l'Autorité permet une vision partagée des enjeux liés à la protection et à l'accès aux données, domaines en évolution rapide du fait de l'évolution des données massives et de l'essor des nouvelles méthodes d'évaluation des politiques publiques.

« Un autre élément important est que le rôle de l'ASP couvre l'ensemble du service statistique public (SSP) et des statistiques publiques. »

Un autre élément important est que le rôle de l'ASP couvre l'ensemble du service statistique public (SSP) et des statistiques publiques⁴. L'homogénéisation de la statistique publique constitue d'ailleurs un fil directeur de son activité, en ligne avec les recommandations de la réglementation

européenne. Ceci n'a pas empêché un renforcement parallèle du rôle de coordination de l'Insee, au contraire, matérialisé par la « charte des SSM » élaborée par sa direction en charge de la coordination statistique, par exemple (Insee, 2019).

Enfin, l'ASP a la charge de labelliser les données des opérateurs publics qui pourraient intéresser la statistique publique, ce qu'elle fait en s'appuyant sur l'instruction du même Comité du label de la statistique publique⁵ que pour les enquêtes, ce qui manifeste l'homogénéité voulue de toutes les statistiques publiques en termes d'exigence de qualité.

① UNE ORGANISATION SEMBLABLE À CELLE DE L'UE...

L'organisation française apparaît assez comparable à celle de l'Union européenne, où, à côté d'Eurostat, figurent des instances ayant des fonctions proches de celles de l'ASP et du Cnis⁶.

En revanche, la France demeure l'un des rares pays à avoir mis en place la recommandation du règlement européen n°223/2009 d'instituer un organe national chargé de veiller à l'indépendance professionnelle des producteurs de statistiques européennes. De plus, les autres pays qui y ont recours, comme la Grèce ou le Royaume-Uni, les ont souvent créés dans un contexte de polémique exacerbée sur la confiance que l'on pouvait accorder à leur institut statistique.

3. Le comité du Secret statistique se prononce sur toute question relative au secret en matière de statistiques. Il donne son avis sur les demandes de communication de données individuelles collectées (loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'Obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques).

4. Voir à ce sujet l'article de Michel Isnard « Qu'entend-on par statistique(s) publique(s) ? » paru dans le numéro N1 du Courrier des statistiques (Isnard, 2018).

5. Voir l'article de Marc Christine et Nicole Roth sur le Comité du label de la statistique publique, dans ce même numéro.

6. Respectivement l'ESGAB (*European Statistical Governance Advisory Board*) et l'ESAC (*European Statistical Advisory Committee*).

Encadré 1. Missions spécifiques de l'ASP



Un dispositif inscrit dans la loi qui garantit l'indépendance, la qualité et la pertinence de la statistique publique

Journal officiel "Lois et Décrets"

JORF n°0227 du 17 septembre 2020

ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/jo/2020/9/17/0227>

DÉCRETS, ARRÊTÉS, CIRCULAIRES

Textes généraux

Avis

Consultée sur tout **projet de décret portant sur les missions** :

- de l'Insee
- des services statistiques interministériels (SSM)



Avis

Avis du 10 décembre 2019 de l'Autorité de la statistique publique pour le comité d'audition pour la nomination du directeur de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

Émet un avis sur les **nominations** :

- du directeur général de l'Insee
- des chefs de services statistiques ministériels



Avis

Délivre un avis sur tout projet d'arrêté fixant la **liste des services statistiques ministériels**



Label

Avis du 14 avril 2020 de l'autorité de la statistique publique sur le renouvellement de la labellisation des séries trimestrielles des effectifs salariés, de masse salariale, et de déclaration d'embauche au niveau national et sur la labellisation des séries d'effectifs salariés et de mesure salariale localisées produites par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Labellise, avec l'appui du Comité du label, les séries qui intéressent la statistique publique et produites par :

- des opérateurs publics
- des organismes privés chargés d'une mission de service public



Rapport annuel

Rédige chaque année un rapport public pour le Parlement sur :

- l'exécution du programme de travail de la statistique publique
- la conformité au code de bonnes pratiques de la statistique européenne

Voir (ASP, 2020).

... BIEN QU'ORIGINALE, COMPARÉE AUX AUTRES PAYS

Certains responsables statistiques nationaux font valoir que, chez eux, la création d'une instance comme l'ASP, au lieu de défendre le système statistique public, constituerait un geste de défiance envers celui-ci.

Pragmatisme ou politique de l'autruche ? Ceci est à apprécier au cas par cas. Cependant, il faut souligner, qu'évidemment, l'objectif n'est pas de créer des suspicions non fondées mais bien de renforcer la confiance dans la statistique. À cet égard, toute cartographie des risques pesant sur les systèmes statistiques souligne à quel point l'indépendance professionnelle porte des risques majeurs en cas de remise en cause. Dans cette perspective, un garant externe comme l'est l'ASP est précieux, ne serait-ce que parce qu'il constitue un rempart contre les malentendus ou les polémiques inutiles.

C'est aussi un moyen d'accélérer le règlement de situations insatisfaisantes (car il en demeure forcément), difficiles à réformer sans pression externe obligeant à agir. La remise à plat des statistiques de la pêche, imposée par l'ASP après avoir auditionné en octobre 2014 le service statistique ministériel de la pêche et de l'aquaculture, alors situé au sein de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, et considéré que le maintien de ce statut à ce service n'était pas souhaitable, en est un bon exemple.

A *contrario*, le caractère exceptionnel de l'ASP est à relativiser dans la mesure où, dans différents pays, les directeurs généraux des instituts statistiques sont assistés de conseils ayant des missions proches. Toutefois, pour en apprécier le rôle effectif, il est nécessaire d'examiner précisément leurs missions, en distinguant : selon que l'institut statistique est plutôt une instance de synthèse ou un producteur direct de données ; selon que

ceux-ci sont focalisés strictement sur l'indépendance professionnelle ou ont un champ d'investigation plus large ; et selon que leur rôle est principalement de contrôle, de prescription ou de conseil.

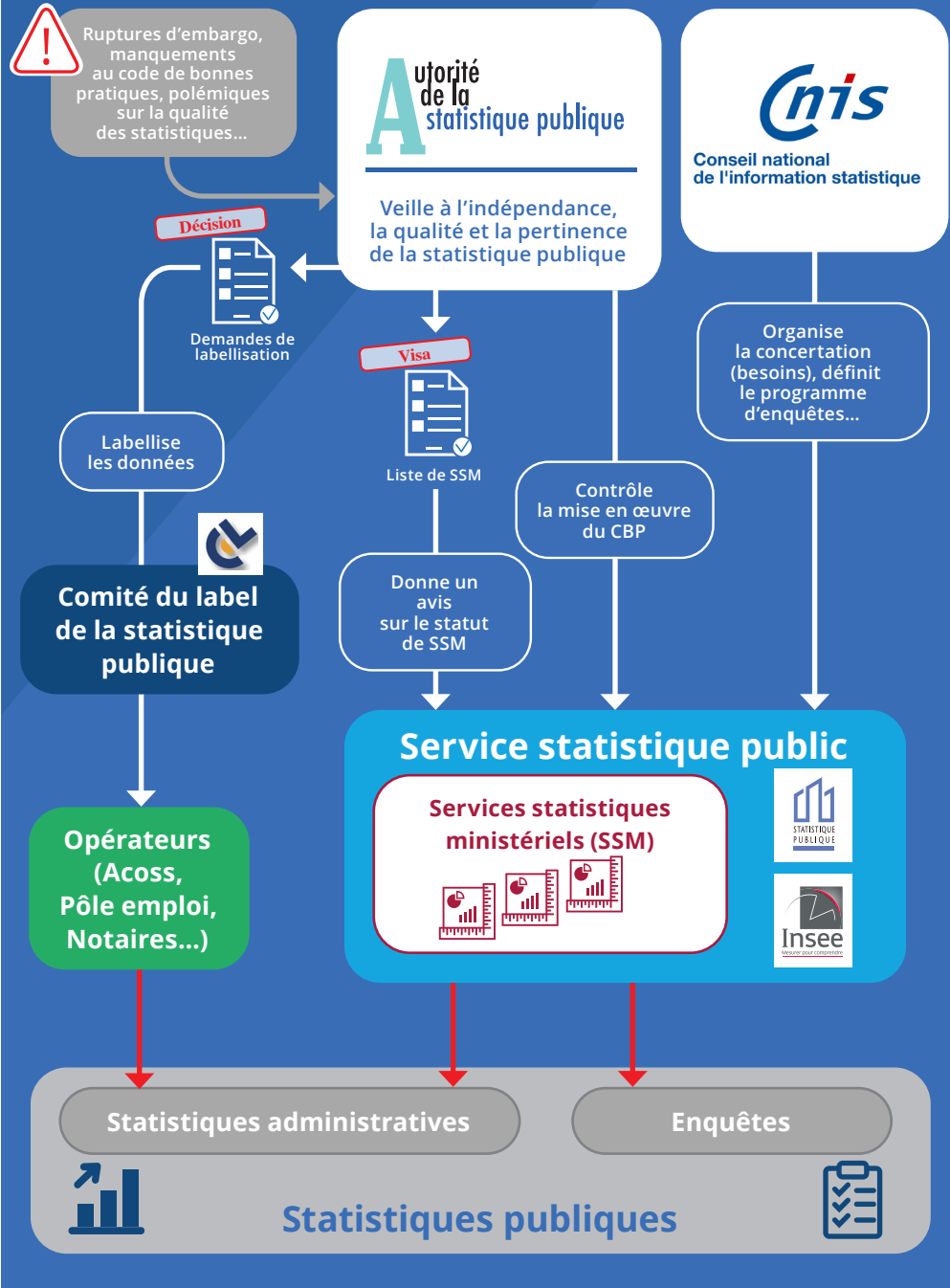
“ Avec le recul, les voix qui soulignaient que, dans les organisations, la culture et les capacités comptent autant pour la performance que l'architecture apparente se sont avérées clairvoyantes. ”

Au moment où se discutait la création de l'ASP, une Autorité avait été mise en place au Royaume-Uni, où l'institut statistique⁷ est une

« agence ». Certes, il était objecté à ce schéma qu'il fallait relativiser l'indépendance d'entités dont le budget reste très dépendant du pouvoir politique et que l'indépendance n'était pas une fin en soi. Cependant, l'idée que ceci serait l'organisation cible « optimale », vers laquelle il faudrait tendre, était largement répandue. Avec le recul, les voix qui soulignaient que, dans les organisations, la culture et les capacités comptent autant pour la performance que l'architecture apparente se sont avérées clairvoyantes ; et l'organisation choisie apparaît pragmatique, préservant l'acquis du service statistique public français, intégré dans l'administration et attaché à l'excellence.

7. L'ONS (Office for National Statistics).

Figure 1. Service statistique public et statistiques publiques : les missions de l'ASP



Notre système statistique progresse et, si sa situation n'est sûrement pas parfaite, elle apparaît enviable à beaucoup d'égards, en premier lieu parce que la statistique publique est produite par des statisticiens de haut niveau. Disposant actuellement, comme l'ASP en avait émis le souhait, d'un contrat d'objectifs et de moyens lui permettant de gérer des projets pluriannuels, l'Insee a en fait les attributs d'une « agence » (Bureau et Naves, 2015). Mais il bénéficie des synergies résultant de son intégration administrative, qui justifie sa capacité d'études et lui permet d'offrir des carrières à ses agents. Sa réactivité dans le contexte de la pandémie de la Covid-19⁸, lui a permis de tirer parti de la dématérialisation de ses enquêtes pour continuer à mesurer l'activité économique, de la mise en place des données de caisse pour mesurer le pouvoir d'achat et de l'utilisation de nouvelles données pour mesurer les mouvements de population. Cette réactivité est attribuable à ces capacités internes.

L'AUTORITÉ S'APPUIE SUR LE CODE DE BONNES PRATIQUES DE LA STATISTIQUE

Dans un contexte où la publicité des avis de l'ASP constitue la principale incitation à mettre en œuvre ses recommandations, il importe que ceux-ci soient bien argumentés et qu'il ne puisse leur être objecté des incertitudes quant à l'interprétation des principes ou de leur champ d'application. Sinon, il serait facile d'en contester la légitimité ou en atténuer la portée en créant de la confusion ou en invoquant différents éléments circonstanciels, d'ignorance ou d'absence d'intention. À cet égard, le travail de l'Autorité s'appuie d'abord sur la définition précise de l'indépendance professionnelle donnée par la réglementation européenne (**encadré 2**).

Par ailleurs, au niveau national, la révision du décret n°2009-250 en 2018 a été l'occasion d'introduire plus de clarté, en posant que l'Autorité émet tout avis qu'elle estime utile « *pour s'assurer du respect, par le service statistique public, des principes du Code de bonnes pratiques de la statistique (CBP) européenne* »⁹. Le respect de ce Code, qui précise les conditions de l'indépendance professionnelle ainsi que les principes de base pour la qualité statistique (objectivité, égal traitement des utilisateurs, fiabilité, confidentialité, efficience, méthodologies solides, documentation des sources et des résultats...) est donc impératif (**encadré 3**).

De plus, son contrôle ne fait pas exagérément appel à l'interprétation, les « indicateurs » qui déclinent ses 16 principes étant précis : par exemple, que la satisfaction des utilisateurs doit être mesurée à intervalles réguliers, ce qui est directement vérifiable ; ou encore que les statistiques provenant de différentes sources doivent être comparées et conciliées. En cas de divergences, l'ASP est donc fondée à demander la réalisation des travaux nécessaires à la compréhension des écarts.

Souvent, plusieurs indicateurs sont à considérer. Ainsi, face à une polémique sur la mesure d'une statistique-clé (pouvoir d'achat, chômage, pauvreté, etc.), l'Autorité considérera, outre la définition de l'indépendance professionnelle, l'indicateur qui établit que les responsables statistiques sont seuls compétents pour décider des méthodes et normes statistiques ; et ceux qui demandent que les méthodologies soient fondées sur des

8. Voir l'article de Jean-Luc Tavernier sur le « Fonctionnement de l'Insee dans la période de confinement » dans ce même numéro.

9. Prévu à l'article 2 du règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009.

considérations statistiques (absence de biais, par exemple) et conformes aux meilleures normes internationales.

Ces références sont alors incontestables. De plus, en ne limitant pas le contrôle au seul premier principe du CBP concernant l'indépendance, le rôle de l'Autorité n'apparaît pas univoque, ce qui concourt à sa crédibilité. En effet, il est plus facile, par exemple, d'exiger le

respect le plus strict des règles d'embargo par ceux qui en bénéficient quand on s'est assuré en amont que les dates et heures de parution des statistiques sont annoncées à l'avance ; et que l'égal accès de tous à la statistique publique apparaît comme un souci permanent de son action. Le CBP établissant un cadre qui reconnaît lui aussi que la protection de l'indépendance professionnelle et l'exigence de qualité doivent aller de pair, l'examen des manquements en référence à celui-ci permet non seulement d'en faciliter la correction mais souvent aussi d'enclencher des progrès plus structurels.

“ Ces références sont alors incontestables. De plus, en ne limitant pas le contrôle au seul premier principe du CBP concernant l'indépendance, le rôle de l'Autorité n'apparaît pas univoque, ce qui concourt à sa crédibilité. ”

UN TIERS GARANT DE L'INDÉPENDANCE DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

Historiquement, l'indépendance de notre statistique publique s'était construite sur deux piliers :

- ❶ la déontologie professionnelle des statisticiens, ceux-ci accordant plus d'importance à l'approbation de la qualité des travaux par leurs pairs qu'à celle de toute autre Autorité, gouvernementale ou parlementaire ;
- ❷ et le rôle du Cnis, cadre de dialogue structuré et exigeant avec les utilisateurs.

S'appuyant sur ces deux piliers, la statistique publique s'était forgée une réputation méritée. Cependant, ceci n'empêchait pas les polémiques, ni même que celles-ci prennent parfois un tour rugueux, comme cela fût le cas en 1978 à propos de l'évolution du chômage. Le communiqué du directeur général de l'Insee, affirmant qu'en l'espèce l'Insee ne se trompait pas, pouvait suffire alors pour mettre un terme à toute incertitude sur son indépendance. Aujourd'hui, la confiance générale dans les institutions publiques s'est fissurée. Garante de celle-ci, l'ASP veille donc à l'assurer et à en convaincre. Pour cela, elle se réfère principalement au premier principe du CBP (**encadré 4**).

Encadré 2. La définition de l'indépendance professionnelle dans les règlements européens

« Les statistiques doivent être développées, produites et diffusées d'une manière indépendante, notamment en ce qui concerne le choix des techniques, des définitions, des méthodologies et des sources à utiliser, ainsi que le calendrier et le contenu de toutes les formes de diffusion, et ces tâches sont accomplies sans subir aucune pression émanant de groupes politiques, de groupes d'intérêt, d'autorités nationales ou d'autorités de l'Union. »

(règlement européen n°2015/759)

UN ENGAGEMENT ATTENDU SUR UNE PROGRAMMATION ANNONCÉE DES PUBLICATIONS

L'ASP est amenée, par exemple, à intervenir lorsque des publications statistiques sont retardées par rapport à des dates annoncées. Ce fut le cas en 2011 après que le président de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) lui eut signalé que le nombre de publications réalisées au cours des trois premiers trimestres de l'année 2011 par le service statistique de l'Éducation nationale lui paraissait inférieur à ce que l'on pouvait attendre au vu de son programme de travail, suspectant un phénomène de dissimulation. L'action de l'ASP a alors permis que le retard soit résorbé et le programme des travaux et des publications pour l'année 2012 rendu public, l'audition de ce SSM permettant finalement de vérifier que la situation était rétablie.

“ Plus généralement, l'affichage public des informations que la statistique publique va diffuser dans les mois, trimestres et années à venir représente un engagement fort vis-à-vis de tous les utilisateurs. ”

Plus généralement, l'affichage public des informations que la statistique publique va diffuser dans les mois, trimestres et années à venir représente un engagement fort vis-à-vis de tous les utilisateurs. Dès 2009, l'ASP avait donc souhaité que soit élargie la liste des statistiques du SSP dont le calendrier de publication était annoncé à l'avance, allant au-delà des principales statistiques économiques conjoncturelles. L'objectif était de neutraliser toute intervention possible sur les dates de diffusion, tout report devant être exceptionnel, signalé et justifié. L'Insee y a donné suite en mettant

en ligne, à partir de 2013, un calendrier annuel de la statistique publique. Fin 2017, l'Autorité constatait aussi la mise en ligne, par tous les SSM, de leur calendrier prévisionnel de diffusion. De plus, l'ASP a demandé à l'Insee d'effectuer un suivi de cette ponctualité pour chacun des SSM, qui permet de constater depuis un taux moyen de ponctualité d'un peu plus de 90 %, les retards constatés ne remettant pas en cause l'indépendance des SSM.

Tous les utilisateurs doivent avoir accès aux publications statistiques au même moment, et dans les mêmes conditions. Tout accès privilégié préalable à la diffusion qui est accordé à un utilisateur extérieur doit donc être limité, suffisamment justifié, contrôlé et rendu public. Certaines informations économiques sont cependant communiquées sous embargo, notamment aux journalistes et aux cabinets ministériels concernés pour leur permettre de prendre connaissance des indicateurs quelques heures avant leur publication. Depuis la création de l'ASP, huit ruptures d'embargo ont été constatées par l'Autorité dont six d'origine gouvernementale. Au-delà du rappel des règles aux personnes concernées, ceci a conduit l'ASP à demander à l'Insee en 2017 de restreindre la diffusion anticipée des indicateurs conjoncturels pour limiter les risques de fuite et d'établir un document-cadre présentant les règles d'embargo pour l'ensemble du service statistique public.

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

❶ RÉAGIR AUX CRITIQUES OU AUX UTILISATIONS ABUSIVES DES STATISTIQUES

L'ASP intervient par ailleurs lorsque des contestations sur la fiabilité des chiffres sont susceptibles de porter atteinte à la crédibilité de la statistique auprès du public. Les thématiques récurrentes concernent le pouvoir d'achat, l'indice des prix, le chômage, la pauvreté, l'immigration, domaines dans lesquels l'indépendance de l'Insee est vite incriminée. À cet égard, le CBP établit que, s'il y a lieu, les autorités statistiques « *s'expriment publiquement sur les questions statistiques, y compris sur les critiques et les utilisations abusives des statistiques publiques* ».

Il appartient donc d'abord à l'Insee (ou aux services statistiques ministériels) de répondre. Dans le cas où les polémiques prennent de l'ampleur, l'Autorité agit directement. Ce fut le cas en juin 2011, une vive polémique, fortement relayée par les médias, s'étant déclenchée après des déclarations du ministre de l'Intérieur de l'époque sur les statistiques relatives à l'estimation de l'échec scolaire des enfants d'immigrés. L'Insee a alors fait en sorte que tous les journalistes en recherche d'informations sur le sujet aient accès aux statistiques sur ce thème, et publié un communiqué, expliquant ce qui pouvait en être déduit des parcours scolaires des enfants d'immigrés. Parallèlement, le Président de l'ASP a informé le ministre de l'Intérieur de l'écart qui existait entre l'estimation faite par celui-ci et les ordres de grandeur obtenus à partir des statistiques diffusées.

Encadré 3. Les grands principes du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne

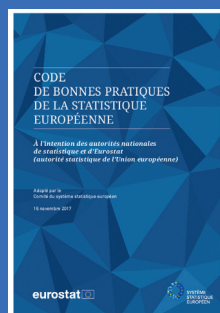
Les facteurs institutionnels et organisationnels ont une influence non négligeable sur l'efficacité et la crédibilité d'une autorité statistique qui élabore, produit et diffuse des statistiques européennes. Les principes de base sont l'indépendance professionnelle, la coordination et la coopération,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

Pour élaborer, produire et diffuser des statistiques européennes, les autorités statistiques appliquent pleinement les normes, les lignes directrices et les bonnes pratiques européennes et internationales dans leurs processus statistiques, tout en cherchant constamment à innover.

La crédibilité des statistiques est renforcée par une réputation de bonne gestion et d'efficacité. Les principes de base en sont une méthodologie solide, des procédures statistiques adaptées, une charge non excessive pour les déclarants et un bon rapport coût-efficacité.

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

Pour plus de détails, voir (Union européenne, 2017).



DES AVIS QUI DÉBOUCHENT PARFOIS SUR LA CRÉATION D'OUTILS

La résolution des situations de crise peut amener à faire évoluer les outils de la statistique publique. C'est ainsi qu'a été créé le simulateur personnalisé d'inflation ou que se sont enrichies les études sur les dépenses contraintes ou sur la précarité énergétique.

Les transformations peuvent aussi être structurelles comme ce fut le cas pour les statistiques en matière de délinquance. En effet, alors qu'en matière de déficit budgétaire, par exemple, les controverses avec le public ne portent que sur l'opportunité et l'évaluation des mesures à prendre, les polémiques sur la sécurité intérieure étaient particulièrement vives au moment où l'ASP se mettait en place et elles mettaient en cause la mesure même des phénomènes, avec une suspicion récurrente de manipulation des chiffres. L'absence d'indépendance professionnelle qui était associée à la production des chiffres fournis au public en ce domaine est alors apparue intenable, ce qui a conduit à la création d'un service statistique ministériel en 2014¹⁰, bénéficiant de toutes les garanties d'indépendance que ceci implique. Le constat que les polémiques inutiles pouvaient ainsi être évitées a progressivement pris le pas sur les craintes qui demeuraient au sein des services par rapport à cette indépendance.

L'AUTORITÉ INTERVIENT DANS UN CONTEXTE DE DÉFIANCE GÉNÉRALISÉE

La confiance des utilisateurs ne dépend pas seulement de l'indépendance professionnelle, mais aussi de l'objectivité, de l'impartialité, de la pertinence et de la qualité des données produites par la statistique publique. À cet égard, la mise en place de l'ASP est intervenue à un moment où la défiance du public tend à s'étendre aussi à l'expertise et tout ce qui se réfère à des normes scientifiques. Par ailleurs, le numérique bouscule la statistique comme le reste de l'économie.

Dans ce nouveau contexte, les attentes du public sont aussi beaucoup plus diversifiées. Il attend que la statistique publique fournisse des données détaillées au-delà des champs habituels de la démographie, de l'économie et du social, sur la délinquance ou le développement durable par exemple. De plus, il a accès, dans tous les domaines, à de nombreuses données alternatives à celles produites par la statistique publique, ceci obligeant ce dernier à convaincre de leur pertinence ou valeur ajoutée, même quand ces alternatives sont très fragiles ou insuffisamment précises.

LABELLISER POUR AUGMENTER LA QUALITÉ ET LE CHAMP DES STATISTIQUES PUBLIQUES

L'ASP est directement impliquée dans le processus d'enrichissement des statistiques publiques puisqu'il lui revient de labelliser comme telles certaines données émanant de l'exploitation des sources produites par les administrations et organismes publics ou privés dans le cadre de missions de service public. Dès 2010, une procédure a été mise en place qui répond à deux objectifs : garantir la qualité des données correspondantes, et accroître le champ des statistiques à même de contribuer au débat public.

10. Le SSMSI, service statistique ministériel de la Sécurité intérieure.

Leur finalité est bien d'améliorer l'information des utilisateurs et répondre à leurs demandes dans un contexte où elles sont de plus en plus diversifiées.

“ Cette labellisation porte sur des données statistiques spécifiques, et non sur la production statistique de l'organisme dans son ensemble. ”

Cette labellisation porte sur des données statistiques spécifiques, et non sur la production statistique de l'organisme dans son ensemble. Pour les producteurs dont les données sont labellisées, la labellisation constitue un choix stratégique qui impose cependant une indépendance professionnelle dans leur élaboration, une démarche d'amélioration continue des processus de production des statistiques et une politique de diffusion tenant compte des besoins des utilisateurs.

Depuis sa création, 14 labellisations ont été accordées par l'Autorité pour une durée déterminée, généralement de cinq ans. Les avis de labellisation de l'Autorité sont publiés au journal officiel. Ils sont le plus souvent assortis de recommandations à mettre en œuvre, dont le suivi est assuré par l'Autorité, car il en conditionne le renouvellement. Les champs couverts concernent le domaine social (vieillesse et maladie), l'emploi et le chômage, la sécurité routière et le prix des logements.

Encadré 4. Indicateurs de l'indépendance professionnelle dans le Code européen

- 1.1 : L'indépendance [...] à l'égard des interventions politiques et autres interférences externes dans l'élaboration, la production et la diffusion des statistiques est inscrite dans le droit [...]
- 1.2 : Les responsables [...] statistiques ont un rang hiérarchique suffisamment élevé pour leur permettre d'avoir des contacts à haut niveau au sein des administrations et organismes publics. Leur profil professionnel est du plus haut niveau.
- 1.3 : Il appartient aux responsables [...] statistiques de veiller à ce que les statistiques soient élaborées, produites et diffusées en toute indépendance.
- 1.4 : Les responsables [...] statistiques sont les seuls compétents pour décider des méthodes, des normes et des procédures statistiques ainsi que du contenu et de la date de diffusion des publications statistiques.
- 1.5 : Les programmes de travail sont publiés et font l'objet de rapports réguliers sur les progrès accomplis.
- 1.6 : Les publications statistiques sont clairement distinguées des communiqués politiques et diffusées séparément.
- 1.7 : S'il y a lieu, [les responsables statistiques] s'expriment publiquement sur les questions statistiques, y compris sur les critiques et les utilisations abusives des statistiques.
- 1.8 : Les procédures de recrutement et de nomination des responsables [...] statistiques sont transparentes et exclusivement fondées sur des critères professionnels. Les motifs de fin de fonctions sont fixés par le cadre juridique. Il ne peut s'agir de raisons susceptibles de mettre en péril l'indépendance professionnelle ou scientifique.

L'EXEMPLE DES DONNÉES CONCERNANT LE MARCHÉ DU TRAVAIL

En 2014, l'Autorité a ainsi labellisé les statistiques mensuelles des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) inscrits à Pôle emploi. Cette labellisation avait été assortie de recommandations, notamment que le commentaire privilégie la tendance des derniers

« *Finalement, un consensus s'est dessiné pour une trimestrialisation de la publication, car il apparaissait que le commentaire des chiffres mensuels, sur lesquels se portait largement l'attention des observateurs, était sans pertinence statistique en général.* »

mois et que la faible signification de la variation d'un mois sur l'autre en dessous d'un certain seuil soit mentionnée dans la publication, alors mensuelle. Compte tenu de l'importance prise dans le débat public par ce sujet, les modalités de mise en œuvre de ces recommandations ont été réévaluées en 2015. Finalement, un consensus s'est dessiné pour une trimestrialisation de la publication, car il apparaissait que le commentaire des chiffres mensuels, sur lesquels se portait

largement l'attention des observateurs, était sans pertinence statistique en général. De cette manière, les chiffres des DEFM sont désormais publiés avec la même périodicité que l'autre thermomètre du chômage, le taux de chômage de l'Insee, défini au sens du Bureau International du Travail (BIT).

À cet égard, pour que la diversité des sources ne soit pas un facteur d'incertitude pour le public, l'Autorité a demandé aussi que soient menés des travaux pour expliquer les écarts entre les évolutions des deux indicateurs. Les travaux d'appariement entre le fichier historique des DEFM et l'enquête Emploi menés à cette fin ont permis de constater que les écarts persistants ou de grande ampleur entre les deux séries tiennent aux écarts de concepts pour la mesure du chômage, tels que la disponibilité pour prendre un emploi, par exemple, renvoyant donc à la diversité des situations au sein du « halo » du chômage.

Dans le même esprit, l'ASP a demandé que soient examinés les écarts entre les différentes sources concernant la mesure de l'emploi, ce qui a conduit à un plan d'action pour corriger le biais identifié sur l'emploi des jeunes dans l'enquête Emploi et pour renforcer la communication sur les sources statistiques concernant l'emploi.

Quoique certains aspects nécessitent encore d'être mieux compris, notamment concernant la volatilité des DEFM ou certains biais dans l'évaluation de l'emploi dans les enquêtes par exemple, l'utilisation qui peut être faite des différentes sources pour poser le diagnostic sur le marché du travail a ainsi progressé.

📘 UNE MISSION ÉLARGIE POUR RÉPONDRE AUX NOUVEAUX DÉFIS

Ce bilan met en exergue que la création de l'Autorité de la statistique publique a conduit à une gouvernance équilibrée et que l'extension de sa mission au-delà de ce qui concerne strictement l'indépendance professionnelle s'est révélée très fructueuse, dans un contexte de bouleversement des données auxquelles a accès le public et des attentes de celui-ci.

Les fausses informations et les interprétations erronées des faits et des statistiques sont plus répandues que jamais dans le discours public et pénètrent souvent la sphère politique. Les médias classiques ont une audience de plus en plus faible au profit des réseaux sociaux, sur lesquels les démentis sont partagés six fois moins que les informations fausses. Ceci

“ Les médias classiques ont une audience de plus en plus faible au profit des réseaux sociaux, sur lesquels les démentis sont partagés six fois moins que les informations fausses. ”

impose aux autorités statistiques des responsabilités nouvelles et exigeantes. Tous les acteurs de la statistique publique sont concernés pour relever ces défis. L'ASP y concourt en veillant au respect de l'ensemble des principes du Code de bonnes pratiques de la statistique.

BIBLIOGRAPHIE

ASP, 2020. *Autorité de la statistique publique*. [en ligne]. [Consulté le 20 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : <https://www.autorite-statistique-publique.fr/>.

BUREAU, Dominique et NAVES, Marie-Cécile, 2015. *Quelle action publique pour demain ? Cinq objectifs, cinq leviers*. [en ligne]. Avril 2015. Rapport de France Stratégie. [Consulté le 20 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_action_publicque_bat_13042015.pdf.

CHAMPSAUR, Paul, 2009. L'Autorité de la statistique publique. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Septembre-décembre 2009. N°128, pp. 5-8. [Consulté le 20 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : <https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/122489/1/cs128.pdf>.

INSEE, 2019. Charte des services statistiques ministériels. In : *site de l'Insee*. [en ligne]. 3 juillet 2020. Le service statistique public. [Consulté le 20 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1302192/Charte_SSM_2019.pdf.

ISNARD, Michel, 2018. Qu'entend-on par statistique(s) publique(s) ? In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. 6 décembre 2018. N°N1. [Consulté le 20 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/3646978/courstat-1-10.pdf>.

LECLAIR, Marie, 2019. Utiliser les données de caisse pour le calcul de l'indice des prix à la consommation. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. 19 décembre 2019. N°N3, pp. 61-75. [Consulté le 20 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4254225/courstat-3-6.pdf>.

UNION EUROPÉENNE, 2017. *Code de bonnes pratiques de la statistique européenne*. [en ligne]. 16 novembre 2017. [Consulté le 20 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/9332274/KS-02-18-142-FR-N.pdf/130905e7-45a7-4475-b37c-8f699b5e33e1>.

RÉFÉRENCES JURIDIQUES

Décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. Modifié le 20 septembre 2018. [Consulté le 20 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000020344133/2018-09-23/>.

Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. Modifiée le 5 juillet 2019. [Consulté le 20 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000019283050/2020-11-20/>.

Loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. Modifié le 28 juin 2010. [Consulté le 20 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000888573/2020-11-20/>.

Règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes. In : *Journal officiel de l'Union européenne*. [en ligne]. Modifié le 25 avril 2015. [Consulté le 20 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R0223-20150608>.

Règlement (UE) 2015/759 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 modifiant le règlement (CE) n° 223/2009 relatif aux statistiques européennes. In : *Journal officiel de l'Union européenne*. [en ligne]. [Consulté le 20 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0759&qid=1605887489757&from=FR>.