

Partie 1

La responsabilité et l'organisation du service statistique public

1.1	Responsabilité du service statistique public pour l'outre-mer.....	12
1.2	Comment le service statistique public (SSP) s'organise pour produire des statistiques dans les DROM.....	13
1.3	L'organisation dans les COM.....	18

1 La responsabilité et l'organisation du service statistique public

1.1 Responsabilité du service statistique public pour l'outre-mer

1.2 Comment le service statistique public (SSP) s'organise pour produire des statistiques dans les DROM

1.2.1 Les sources des statistiques régionales

1.2.2 Les dispositifs statistiques métropolitains sont mis en œuvre dans les DROM, dans la mesure du possible

1.2.3 La production statistique est souvent plus complexe dans les DROM qu'en métropole

1.2.4 Le cas particulier de Mayotte

1.2.5 À l'Insee : une production statistique plus développée dans les DROM que dans les régions métropolitaines

1.3 L'organisation dans les COM

Le service statistique public est composé de l'Insee et de seize services statistiques ministériels (SSM) qui réalisent les opérations statistiques dans leur domaine de compétence. Leurs attributions sont précisées par voie réglementaire (décrets et/ou arrêtés).

L'Insee coordonne les travaux des différents services statistiques ministériels. Cette mission est définie par des dispositions juridiques françaises et européennes.

1.1 Responsabilité du service statistique public pour l'outre-mer

Les responsabilités du service statistique public en matière de production de statistiques ultra-marines sont déterminées en fonction des compétences des différents territoires telles que précisées dans les textes juridiques les concernant.

Les départements et régions d'outre-mer, que sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et depuis 2011, Mayotte, sont régis par l'article 73 de la Constitution. Cet article prévoit que le droit applicable en métropole dans les départements et régions l'est également de plein droit dans les DROM, mais que les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Aucune adaptation n'ayant été inscrite en matière de statistiques, c'est l'État, en l'occurrence le service statistique public, qui est en charge de l'élaboration des statistiques publiques sur ces territoires.

Les cinq départements et régions d'outre-mer actuels sont donc pleinement intégrés à l'ensemble des départements et régions de France au regard des obligations du service statistique public.

Pour les autres territoires ultra-marins, la situation est hétérogène. Les liens statutaires de l'Insee, et plus largement du service statistique public, avec les différentes collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et le chapitre XIII de la Constitution, varient en fonction de la collectivité et selon l'objet de l'observation. Des lois, dont les lois organiques, fixent les compétences entre l'État et le territoire, en matière de recensement de la population et pour les autres statistiques.

En Nouvelle-Calédonie¹ et en Polynésie française², la compétence en matière de statistiques est reconnue au territoire sauf pour l'organisation du recensement de la population et l'établissement des populations légales qui relèvent de la compétence de l'État et donc de l'Insee (selon la loi de 2002).

Concernant Wallis-et-Futuna, une loi organique pourrait fixer les règles de répartition des compétences entre l'État et la collectivité. De facto, actuellement, c'est l'État qui assure la mission de production de statistiques officielles : le recensement de la population relève de l'Insee (organisation et populations légales) et c'est l'Administrateur supérieur qui est responsable pour les autres statistiques.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, c'est l'État qui en est en charge : l'Insee pour le recensement de la population et la Préfecture pour les autres statistiques.

Quant à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy³, sauf pour certaines matières (dont la statistique ne fait pas partie), c'est la loi en vigueur en Guadeloupe qui s'applique dans ces territoires ; l'État est donc responsable en matière d'élaboration des statistiques officielles.

Ainsi, dans les COM, **le service statistique public a une responsabilité :**

- **explicite pour le recensement de la population, sur tous les territoires⁴;**
- **différenciée pour les autres statistiques selon les territoires.**

1 Loi organique du 19 mars 1999

2 Loi organique du 27 février 2004

3 Articles LO 6214-1 pour Saint-Barthélemy et LO 6314-1 pour Saint-Martin

4 Lois organiques et loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité - Hors exploitation statistique en Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna, conformément aux textes.

Enfin, il convient de préciser que le territoire économique de la France, qui définit le champ géographique de nos engagements européens en matière statistique, comprend la métropole et les 6 régions ultrapériphériques françaises : les cinq DROM et Saint-Martin, qui est devenue une région ultrapériphérique depuis son détachement de la Guadeloupe en 2007. Les statistiques publiques européennes, produites par les pays membres de l'Union, sont fixées par des textes juridiques européens (règlements), y compris les modalités de leur production et de leur diffusion.

1.2 Comment le service statistique public (SSP) s'organise pour produire des statistiques dans les DROM

1.2.1 Les sources des statistiques régionales

Les données statistiques sont classiquement produites soit à partir d'enquêtes par sondage ad hoc réalisées auprès des personnes ou des entreprises, soit à partir de données de sources administratives collectées à d'autres fins que la statistique (sources fiscales, sociales, etc.).

Pour la réalisation des **enquêtes**, il est nécessaire de disposer d'une base de sondage et d'un référentiel qui d'une part, permettent de tirer un échantillon représentatif de la population concernée par l'étude et, d'autre part, fournissent des informations générales sur cette population (par exemple, répartition de la population par âge ou répartition des entreprises par activité). Par ailleurs, le nombre de personnes ou d'entreprises à interroger est indépendant de la taille de la population totale du territoire concerné, au-delà d'une certaine taille de population. **La précision des estimations est directement liée à la taille de l'échantillon et au taux de réponse à l'enquête, donc au coût de l'enquête.**

Par ailleurs, le service statistique public français, et l'Insee en particulier, cherche à mobiliser largement les **sources administratives** pour produire des statistiques régionales, en vue d'améliorer la finesse des résultats tout en réduisant la charge des répondants et de la collecte. Les données administratives sont collectées par des administrations ou établissements dans le cadre de l'exercice de missions de service public, dont l'objectif premier n'est pas le recueil d'informations statistiques. Elles sont exhaustives et incluent généralement les quatre DROM historiques ; à Mayotte, en revanche, plusieurs sources administratives continuent leur montée en charge.

Exploiter une source administrative à des fins de statistiques nécessite un travail important sur la donnée administrative pour la rendre exploitable dans un processus statistique et **suppose que la qualité de la source administrative soit suffisante pour l'usage statistique recherché.**

Il faut noter qu'une grande part des **protocoles statistiques nationaux** ne sont **pas conçus pour donner une image régionale** (que ce soit en métropole ou en outre-mer). Cet état de fait est souvent lié aux attentes des règlements européens, comme dans le cas des indicateurs d'activités conjoncturelles (production, prix de production, chiffres d'affaires). C'est aussi le cas des grands indicateurs économiques, voire d'une bonne partie des enquêtes auprès des ménages. Dans la plupart des cas, les règlements européens relatifs aux enquêtes auprès des ménages (sauf dérogation explicite) demandent une couverture globale de la France mais sans attendre systématiquement de résultats régionaux, ni DROM par DROM.

Ainsi, compte tenu des contraintes techniques et budgétaires, plusieurs enquêtes ne sont pas en mesure de donner des résultats représentatifs pour les DROM (pas plus que pour les régions métropolitaines) ou ne le font que pour certains d'entre eux.

1.2.2 Les dispositifs statistiques métropolitains sont mis en œuvre dans les DROM, dans la mesure du possible

L'Insee et les services statistiques ministériels déploient pour chaque DROM les mêmes outils et protocoles statistiques que pour les régions ou départements de métropole.

C'est le cas par exemple du *recensement en continu de la population* ou, dans la sphère économique, des *enquêtes auprès des créateurs d'entreprises (dispositif Sine)*, ces dernières donnant lieu à publication de résultats régionaux sur le profil des créateurs et des entreprises créées pour chaque DROM (hors Mayotte) comme pour les régions de métropole. De même, dans le domaine de l'éducation, la grande majorité des sources d'origine administrative étant issues de bases de gestion, leur exploitation permet la publication de statistiques pour chacun des DROM. C'est le cas de la *base centrale des établissements*, des *effectifs des élèves du second degré*, de l'*activité de formation continue des établissements d'enseignement supérieur*, du service des *enseignants du second degré*. De même, les séries sur les *demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi* sont disponibles pour chacun des DROM.

Toutefois, dans certains cas, les outils et protocoles de métropole ne peuvent être déployés en outre-mer, en particulier à Mayotte.

1.2.3 La production statistique est souvent plus complexe dans les DROM qu'en métropole

La production de statistiques dans les DROM est souvent plus complexe que pour les régions de métropole. Le taux de réponse par internet du recensement de la population en est un exemple. Les mêmes dispositifs de réponse sont déployés en métropole et dans les quatre DROM historiques. Pour autant, les disparités dans les taux de réponse par internet sont nombreuses entre les régions et les taux les moins élevés sont enregistrés dans les quatre DROM. Ils sont en progression, mais restent très en deçà des taux de réponse métropolitains (de 14 % à 28 % outre-mer contre une fourchette allant de 43 % à 65 % en métropole) .

Il peut aussi arriver que la **couverture des DROM ne soit que partielle, du fait de spécificités locales** (absence dans le DROM de certaines activités économiques, absence de transport maritime par voies navigables intérieures ou par voies de chemin de fer, TVA pas en vigueur en Guyane et à Mayotte) ou d'un défaut de référentiel. Ces cas sont rares et concernent le plus souvent le seul territoire de Mayotte.

Plus généralement :

- des **ajustements sont parfois nécessaires** : adaptation des questionnaires, prise en compte dans les algorithmes de spécificités en matière de droits notamment (ex. allocations familiales au 1^{er} enfant). Certains d'entre eux peuvent être très importants. Ainsi par exemple, les statistiques sur les comptabilités par types d'exploitations agricoles réalisées en métropole ont été étendues à la Guadeloupe, à la Martinique, et à La Réunion depuis 2013 ; mais les résultats sont de fiabilité inégale et d'un coût unitaire bien plus élevé qu'en métropole compte tenu de la part importante dans l'échantillon des exploitations au forfait pour lesquelles il faut constituer une comptabilité.
- **dans certains domaines, la déclinaison territoriale se heurte régulièrement aux contraintes liées au respect du secret statistique**, lorsque l'activité concerne un **trop petit nombre d'entreprises ou de personnes**. Le respect de la loi de 1951, relative à l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques impose des limites de diffusion des données, en métropole et en outre-mer. Dans les DROM, **le respect du secret statistique limite les diffusions,**

par exemple dans le domaine des statistiques énergétiques, des statistiques du commerce extérieur ou dans celui de la recherche-développement.

Par ailleurs, **certaines sources administratives sont de qualité insuffisante** dans certains DROM pour être exploitées dans un processus de production statistique comparable à celui de la métropole selon les standards de qualité retenus. Ainsi le dispositif de suivi des revenus des ménages et de la pauvreté dans certains DROM⁵ n'est pas encore similaire à celui de la métropole du fait de la faiblesse de la qualité des données administratives (couverture et adressage).

1.2.4 Le cas particulier de Mayotte

Il est à noter que la situation de Mayotte est très liée au fait que son changement de statut est relativement récent. Une stratégie propre a été mise en place pour améliorer à long terme les fondements du système d'information statistique, qui demandent encore à être consolidés. Ces améliorations dépendent pour partie étroitement de l'amélioration des sources administratives utilisées.

La question centrale est celle de la relative faiblesse des répertoires, qui sont les piliers de tout système d'information statistique. Ces référentiels sont notamment le *Répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP)*, le répertoire *Sirene* et les liasses fiscales. Le répertoire des personnes physiques s'est nettement amélioré au cours des dernières années et est depuis peu considéré comme de bonne qualité. Les autres référentiels restent encore insuffisants en niveau comme en qualité, notamment en matière d'adressage, malgré les progrès accomplis. Les données administratives ne sont pas, non plus, de bonne qualité à Mayotte, en raison notamment de la faiblesse des moyens des administrations locales, de l'importance du secteur informel et de l'effectif important de personnes en situation administrative irrégulière. L'Insee met en place des outils temporaires permettant de produire de façon ad hoc certaines statistiques. Ainsi, une enquête spéciale en matière d'activité économique visant à estimer le volume d'activité informelle a été mise en œuvre. Mais ces outils ne peuvent être pérennes.

La convergence du système statistique de Mayotte vers celui des autres DROM passe par une amélioration de ces fichiers.

À titre d'exemples :

- Mayotte n'a pas été intégrée dans le *système d'information sur l'emploi et les revenus d'activité* lors de la départementalisation en 2011, car les données administratives ne sont pas toujours disponibles ou de qualité suffisante. Ainsi, la DGFIP n'a pas encore intégré les fichiers de paie des agents de l'État à Mayotte dans le système d'information national et les gère toujours dans le système d'information spécifique aux COM. Dans le cas des déclarations sociales, l'organisation locale de la sphère sociale est différente. Le département est par exemple jusqu'à présent exclu du *dispositif de déclaration sociale nominative (DSN)*.
- L'instabilité des exploitations agricoles n'a pas permis la constitution d'une base de sondage utilisable comme préalable aux enquêtes.

1.2.5 À l'Insee : une production statistique plus développée dans les DROM que dans les régions métropolitaines

À l'Insee, les statistiques sur les départements et régions d'outre-mer sont élaborées par deux directions régionales qui travaillent en étroite relation avec les maîtrises d'ouvrage de la direction générale ainsi qu'avec le Centre de ressources interrégional sur les enquêtes ménages dans les DROM (Criem) pour les

⁵ Guadeloupe, Guyane, Mayotte.

aspects méthodologiques⁶. Une mission « Appui au développement de la production de données statistiques sur les départements d'outre-mer à des fins de diffusion » a également été créée à Limoges en septembre 2017, dont l'objectif est d'améliorer la valorisation des productions statistiques de l'Insee dans les DROM sur son site Internet, d'assurer des exploitations spécifiques permettant de produire des données comparables entre DROM et avec la métropole, et de développer une expertise des sources administratives.

L'Insee réalise dans les DROM des productions spécifiques qui n'ont pas d'équivalent dans les régions métropolitaines.

Ainsi, lorsque les protocoles statistiques nationaux usuels ne permettent pas d'obtenir des résultats pour chacune des régions métropolitaines, l'Insee peut être amené à **développer ou renforcer certains dispositifs par enquête** dans les départements et régions d'outre-mer. Cela permet en particulier de pallier la relative moindre qualité des données administratives dans ces territoires, de manière à produire des statistiques et être en mesure de répondre aux demandes exprimées au sein du Conseil national de l'information statistique (Cnis) ou localement. Pour ces statistiques mesurées par enquêtes, et pour lesquelles il n'existe pas de déclinaison régionale sur le territoire métropolitain, il faut alors procéder à des extensions d'échantillon. Un accord-cadre⁷ avec la direction générale des outre-mer (DGom) permet de garantir des tailles d'échantillon suffisamment importantes pour mettre en place une enquête non pérenne chaque année dans chaque DROM de manière à avoir des résultats représentatifs au niveau régional. Au-delà de la contribution financière, cet accord permet aussi de stabiliser la réalisation d'enquêtes auprès des ménages dans les DROM, sur des thématiques définies conjointement avec la DGom : *budget de famille, logement, santé, victimation*, etc. Un tel dispositif sur les enquêtes ménages n'existe pas pour les régions de métropole. La liste des enquêtes concernées par cet accord est fournie au chapitre 3 et en annexe 6.

L'Insee réalise également dans les DROM des **productions spécifiques qui ne sont pas envisageables dans les régions métropolitaines**. Cela permet de produire des indicateurs attendus par les décideurs publics, permettant de répondre à des problématiques importantes pour ces territoires.

On peut citer les exemples :

- *des indices des prix*, qui sont calculés et diffusés dans chaque DROM, alors que ce n'est le cas dans aucune région métropolitaine (seul l'indice national est disponible). De ce fait, le nombre de relevés de prix réalisés tous les mois dans les DROM atteint 14 % de l'ensemble des relevés effectués en France pour une population représentant un peu plus de 3 % de la population totale.
- *des comptes économiques* qui sont plus élaborés que les comptes régionaux relatifs aux régions métropolitaines et disponibles dans une version allégée plus rapidement (disponibles l'année n+1), avec pour chacun des DROM des éléments d'informations beaucoup plus précis sur la formation des revenus⁸ que dans les régions métropolitaines. Fondamentalement, les comptes des départements d'outre-mer sont traités différemment des comptes des régions métropolitaines.

Par ailleurs, un système de comptes économiques rapides, assis sur des indicateurs conjoncturels économiques construits dans le cadre du projet tripartite « Comptes rapides pour l'outre-mer » (Cerom) entre l'Insee, l'AFD⁹ et l'IEDOM¹⁰ est diffusé annuellement. Il repose sur

⁶ Tirages d'échantillon d'enquêtes et calages.

⁷ Pour la seconde fois, la DGom et l'Insee ont renouvelé l'accord-cadre triennal qui fixe les modalités d'extension des périmètres de certaines enquêtes ménages dans les DROM. L'accord en cours porte sur les années 2019-2021.

⁸ Avec la mise à disposition des composantes du PIB, des activités par branches, des comptes des secteurs institutionnels et du compte des ménages.

⁹ Agence française de développement

¹⁰ Institut d'émission des départements d'outre-mer

une modélisation macroéconomique alimentée par les premières données disponibles de l'année écoulée.

- des enquêtes de *comparaison des prix entre les départements d'outre-mer et la France métropolitaine* (en 2010 et en 2015, la prochaine aura lieu en 2021).
- un dispositif d'enquêtes auprès des entreprises beaucoup plus complet que pour les régions de métropole (échantillon plus gros) visant à produire des résultats sur chaque DROM (Esane) et une enquête spécifique auprès des entreprises à Mayotte (Esem).

Les moyens consacrés par l'Insee à la production des statistiques sont plus importants en outre-mer qu'en métropole

Du fait des spécificités des DROM, l'Insee y alloue des moyens relativement supérieurs dans la production des statistiques par rapport au territoire métropolitain et maintient sensiblement cet effort alors que ses effectifs se contractent fortement. Ainsi en proportion de la population, plus de deux fois plus de moyens humains sont mobilisés dans les DROM qu'en métropole. Entre 2007 et 2019, la contraction des effectifs Insee a été quatre fois plus forte (-28 %) dans les régions métropolitaines que dans les DROM (-7 %).

Les moyens de l'Insee dans les DROM

	Effectifs d'enquêteurs, en personnes physiques au 31/12/2018	Effectifs Insee (hors enquêteurs), en personnes physiques au 31/12/2018 (a)	Population, en milliers au 01/01/2019 (b)	(a) / (b)
DROM	140	217	2 181	9,9 pour 100 000 habitants
France métropolitaine (directions régionales)	712	2 984	64 812	4,6 pour 100 000 habitants
DROM / Total France	16,4 %	6,8 %	3,2%	

(a) Source interne Insee ; (b) Source : Insee, estimations de population (2019)

Du fait des extensions d'enquêtes ménages régulièrement réalisées dans les DROM, le réseau d'enquêteurs des DROM est relativement plus développé qu'en métropole. La soutenabilité du coût financier et humain de cet effort, en termes de disponibilité des équipes installées localement (que ce soit les enquêteurs ou les gestionnaires d'enquêtes ménages), n'est possible dans la durée pour l'Insee qu'à condition de pouvoir mobiliser des financements externes. Il est malheureusement très difficile de nouer des partenariats d'enquêtes avec les collectivités territoriales ultramarines. Le principal soutien financier émane de la direction générale des outre-mer – DGom - grâce à l'accord-cadre signé entre elle et l'Insee (cf. supra). Il permet de garantir des tailles d'échantillon suffisamment importantes pour une enquête non pérenne chaque année dans chaque DROM. Le coût de collecte des enquêtes entrant dans l'accord-cadre de 2016-2018 s'est élevé à 1,72 M€, dont une contribution de 0,65 M€ par la DGom (soit près de 38 %).

1.3 L'organisation dans les COM

En Polynésie française et Nouvelle-Calédonie, il existe un institut statistique territorial¹¹. À Wallis-et-Futuna, un service statistique territorial, le Service territorial de la statistique et des études économiques (STSEE), a été créé en 1982 et est rattaché au Service des Affaires Économiques et du Développement.

Les choix des travaux de ces instituts ou service territoriaux sont de la responsabilité de l'initiative locale ; un soutien méthodologique peut être apporté par l'Insee dans la mesure du possible, éventuellement dans le cadre des actions de coopération statistique.

Dans les autres COM, l'Insee intervient essentiellement pour les répertoires et le recensement de la population.

Pour l'organisation du **recensement de la population** dans les COM, l'Insee assume une part plus ou moins grande de la charge en moyens humains et financiers selon les territoires¹². A Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon le recensement est réalisé à coût partagé entre l'Insee et les communes, comme en métropole. En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, la collecte du recensement est intégralement à la charge de l'Insee.

Le service statistique public peut également intégrer des statistiques sur quelques COM dans certaines de ses publications, lorsque la source utilisée pour les établir existe sur ces territoires avec une bonne fiabilité. C'est le cas par exemple de « Repères et références statistiques (RERS) » sur les enseignements, la formation et la recherche, publication conjointe des services statistiques ministériels de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ou encore des résultats statistiques du recensement de la population.

Enfin, dans le cas de Saint-Martin, l'Insee a réalisé, dans le cadre d'un partenariat avec la Collectivité de Saint-Martin et la Préfecture, une étude « Saint-Martin : terre d'accueil et de contrastes », diffusée en 2017.

11 Isee en Nouvelle-Calédonie, ISPF en Polynésie française. Il est d'usage que le responsable de chacun de ces instituts territoriaux soit un cadre issu de l'Insee.

12 Voir annexe 3, les moyens humains et financiers dévolus au recensement de la population selon les territoires.