

Rapport de l'évaluation par les pairs de l'Institut de statistique français (Insee) sur la mise en œuvre du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne

24-26 janvier 2007

Adrian Redmond	CSO, Institut National Statistique Irlande (chef de la mission)
Marc Debusschere	Institut National Statistique Belgique
Pedro Diaz Muñoz	Eurostat

(Traduction Insee)

1. Résumé.....	3
2. Introduction.....	5
3. Résultats par principe.....	6
Principe 1 : Indépendance professionnelle	6
Principe 2 : Mandat pour la collecte des données.....	9
Principe 3 : Adéquation des ressources	10
Principe 4 : Engagement sur la qualité	11
Principe 5 : Secret statistique	13
Principe 6 : Impartialité et objectivité.....	16
Principe 15 : Accessibilité et clarté.....	18
4. Rôle de coordination de l’institut national statistique.....	20
5. Bonnes pratiques à souligner	21
6. Recommandations de l’équipe d’évaluation par les pairs.....	22
7. Liste d’actions d’amélioration selon les principes du Code	23
8. Annexe A : Programme de la visite	26
9. Annexe B : Liste des participants	28
10. Annexe C : Fonctionnement du système statistique national	30

1. RÉSUMÉ

Le but de l'évaluation par les pairs était de juger du degré de conformité de l'Insee (institut national de la statistique et des études économiques) aux principes 1 à 6 et 15 du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne. L'équipe d'évaluateurs — conduite par Adrian Redmond (*Central Statistics Office*, Irlande) et comprenant Pedro Diaz Muñoz (Eurostat) et Marc Debusschere (institut national de la statistique de Belgique) — a rendu visite à l'Insee du 24 au 26 janvier 2007. Des entretiens ont eu lieu avec la direction et le personnel de l'Insee et de ses directions régionales, des chefs de services statistiques ministériels, des membres du Cnis (conseil national de l'information statistique) et de ses comités (représentants des utilisateurs, producteurs et fournisseurs de données), des partenaires stratégiques et des journalistes.

Les principales conclusions sont les suivantes.

- Bien que l'indépendance de l'Insee en matière de statistiques ne soit pas inscrite dans le droit, dans la pratique, l'indépendance professionnelle est un point fort de la culture de l'Insee. Mais le fait que son indépendance soit parfois mise en doute dans les médias montre que certains ont le sentiment que ce n'est pas toujours le cas.
- Les services statistiques bénéficient en France d'une base légale solide pour la collecte des données et ont aussi un accès aux données administratives.
- La quantité et la qualité du personnel sont suffisantes pour répondre à la demande de statistiques. Les ressources financières, bien que laissant des marges pour des améliorations, sont appropriées et la nouvelle LOLF (loi organique relative aux lois de finances) confèrera à l'Insee une certaine flexibilité financière.
- La présence de protocoles de qualité est très forte à l'Insee, bien qu'on n'y utilise pas un système de gestion de la qualité complètement intégré. Un plan d'action qualité récemment mis au point est en cours de réalisation.
- Le secret statistique est bien protégé par la loi, en dépit de quelques singularités nationales et il est solidement ancré comme valeur de l'organisation. Le cadre légal dual, qui implique un traitement différent entre les données d'entreprises et les données ménages, entraîne une certaine complexité.
- L'Insee se situe à un bon niveau pour ce qui concerne l'impartialité et l'objectivité et les utilisateurs interrogés, y compris les journalistes, considèrent l'Insee et ses produits comme objectifs et impartiaux.
- L'Insee propose une gamme étendue et largement utilisée de produits de diffusion, considérés par les utilisateurs comme étant de haute qualité. Il est maintenant nécessaire d'augmenter l'éventail de la documentation sur le site insee.fr et d'améliorer la convivialité du site.
- Malgré sa forte décentralisation fonctionnelle et territoriale, le Système Statistique est fortement coordonné, au plan à la fois institutionnel et technique. Le rôle clé de coordination est rempli par le Cnis, dont le mandat est vaste et qui fonctionne comme un lieu de dialogue entre les producteurs, les utilisateurs et d'autres partenaires. L'Insee lui-même joue un rôle important de coordination en matière de concepts, d'enquêtes, de techniques et de nomenclatures. Il coordonne les

travaux des services statistiques ministériels, assure le secrétariat du Cnis, gère les répertoires des personnes et des entreprises, administre le portail internet statistique public et représente le système statistique public (SSP) français au niveau international. L'Insee est aussi au centre du SSP pour la formation et la gestion des carrières.

- Les bonnes pratiques à souligner dans le rapport sont le système très développé de mobilité du personnel géré par Insee, l'ambitieux projet Resane (REfonte des Statistiques ANnuelles d'Entreprises), qui entraîne une refonte majeure du système de statistiques structurelles d'entreprises et un portail fonctionnel qui donne accès aux statistiques publiques mises en ligne par l'Insee et les services statistiques ministériels.
- Les recommandations de l'équipe d'évaluation par les pairs sont en résumé :
 - qu'il soit accordé à l'Insee, dès que possible, une indépendance en matière de statistique inscrite dans le droit.
 - que la faisabilité de la séparation entre les activités statistiques et les activités de gestion administrative de l'Insee soit instruite.
 - que, quand l'Insee aura terminé la généralisation des rapports qualité à l'ensemble des statistiques d'entreprises, les rapports qualité soient ensuite étendus afin de couvrir l'ensemble des enquêtes ménages.
 - que la dissymétrie dans le traitement des données individuelles entre les entreprises et les personnes, ainsi que la faisabilité de la mise en place d'un centre sécurisé dans les locaux de l'Insee pour l'accès des chercheurs aux données individuelles soient expertisées.
 - qu'un document expliquant les règles et procédures générales du secret statistique soit élaboré et mis en ligne sur le site internet de l'Insee.
 - que la politique de l'Insee en matière de communication préalable des statistiques aux autorités publiques et à la presse soit plus aisément accessible sur le site internet de l'Insee.

2. INTRODUCTION

Par l'adoption du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne, le Comité du Programme Statistique (CPS) s'est engagé à adhérer à ses principes. Lors de sa réunion du 25 mai 2005, le CPS a approuvé une procédure par étapes de suivi-contrôle du Code, sur trois années au cours desquelles les auto-évaluations de chaque pays seront rapprochées des éléments d'évaluations par des pairs, avec des repérages et un suivi, sur la base des indicateurs explicatifs ajoutés à chaque principe du Code.

Sur la période décembre 2005 - janvier 2006, les instituts nationaux de statistique et Eurostat ont effectué leur auto-évaluation et les résultats ont été résumés par Eurostat dans un rapport soumis au comité économique et financier en mai 2006 et mis en ligne sur le site internet d'Eurostat.

L'étape suivante vers la mise en œuvre du Code est l'organisation par le système statistique européen d'évaluations par les pairs destinées à compléter les auto-évaluations. Les évaluations par les pairs sont considérées comme un élément essentiel pour la mise en œuvre du code de bonnes pratiques étant donné leur faculté d'inciter au partage des meilleures pratiques et de contribuer à la transparence dans laquelle réside, principalement, une approche par l'auto-régulation. Cette approche est conçue pour renforcer sa visibilité et aider à renforcer la confiance en l'intégrité du système statistique européen, de ses procédures et de ses résultats.

Les évaluations par les pairs du Code de bonnes pratiques suivent une méthode commune centrée sur l'environnement institutionnel et la diffusion, partie du Code comprenant les principes suivants : (1) Indépendance professionnelle, (2) Mandat pour la collecte de données, (3) Adéquation des ressources, (4) Engagement sur la qualité, (5) Secret statistique, (6) Impartialité et objectivité, (15) Accessibilité et clarté. En principe, l'évaluation par les pairs est limitée à l'institut national de statistique et à son rôle de coordination dans le cadre d'un système statistique national décentralisé. Un document succinct fourni par l'Institut national de statistique qui résume des aspects du fonctionnement du système statistique national figure en pièce jointe à ce rapport.

Sur la base d'une visite de trois jours sur le site et d'un dossier d'information fourni par l'Institut national de statistique et Eurostat, préalablement à cette évaluation, l'évaluation par les pairs donne lieu à un rapport qui évalue la conformité avec le Code de bonnes pratiques au niveau des indicateurs et par principe selon une échelle de notation à quatre modalités. Le rapport comprend une série d'actions d'amélioration détaillées couvrant tous les principes du Code, qui servent à alimenter le suivi de la mise en œuvre du Code dans le système statistique européen.

Bien que les pairs chargés de l'évaluation se soient engagés à fonder autant que possible leur évaluation sur des informations factuelles, on peut noter quelques unes des limites du procédé d'évaluation par les pairs. Par exemple, les pairs en charge de l'évaluation sont dépendants de la documentation mise à leur disposition (quoiqu'on puisse attendre d'évaluateurs expérimentés la capacité d'identifier les informations appropriées manquantes). De plus, ces évaluations sont menées sur une base stratégique, organisationnelle et systémique. En conséquence, il n'est pas très évident d'assurer que des pratiques, conduites ou systèmes fonctionnent dans tous les domaines statistiques.

3. RÉSULTATS PAR PRINCIPE

Principe 1 : Indépendance professionnelle

L'indépendance professionnelle des autorités statistiques à l'égard aussi bien des autres services et organismes politiques, réglementaires ou administratifs, que des opérateurs du secteur privé, assure la crédibilité des statistiques européennes.

Évaluation d'ensemble : par opposition à la situation généralement observée dans d'autres pays, l'indépendance de l'Institut National Statistique français en matière statistique n'est pas inscrite dans le droit. Néanmoins, notre opinion est que, en pratique, l'indépendance professionnelle est une composante importante de la culture Insee et une valeur forte parmi le personnel. En dépit de son manque d'indépendance inscrite dans le droit, l'Insee est généralement considéré comme un institut statistique de grande qualité.

Indicateur 1.1 L'indépendance de l'autorité statistique à l'égard des interventions politiques et autres interférences externes dans la production et la diffusion de statistiques publiques est inscrite dans le droit.

Partiellement satisfait.

Commentaires : l'Insee est une direction générale du ministère des finances. Bien qu'en pratique, il semble à l'abri de toute interférence extérieure, politique ou autre, en matière statistique, cette indépendance n'est pas inscrite dans le droit. Il n'existe pas non plus de document national traitant d'un code de bonnes pratiques ou de normes éthiques dans le domaine des statistiques publiques. Fin 2005, l'Insee a proposé au cabinet du ministre des finances un projet de décret concernant l'indépendance professionnelle, en matière statistique, de l'Insee et des services statistiques ministériels (SSM). Le projet propose que les services statistiques soient indépendants tant pour la méthodologie, que pour le contenu et le calendrier des publications. La présente évaluation par les pairs n'a constaté aucune preuve d'interférence politique et effectivement, l'Insee déclare lui-même très clairement que cela n'est jamais arrivé. De plus, aucun des utilisateurs ou représentants des media interrogés n'a mis en cause l'indépendance de l'Insee. Néanmoins, ce sujet fait de temps en temps l'objet de controverses dans les media. Pendant l'évaluation, et pendant que ce rapport était en cours de finalisation, cette question a fait l'objet d'une importante couverture dans les media nationaux. Une décision prise par l'Insee de reporter la mise à jour annuelle des chiffres de l'emploi a été suspectée par certains d'être motivée par des pressions politiques. Cet exemple montre que, bien que l'Insee puisse être indépendant en pratique, certains ont au moins le sentiment que ce n'est

pas toujours le cas. Comme autre exemple, une particularité assez inhabituelle des activités de l'Insee est la gestion des répertoires des entreprises (Sirène), des personnes (RNIPP) et des électeurs ; ceux-ci sont gérés par l'Insee à des fins tant administratives que statistiques, sans séparation organisationnelle. De temps en temps, de vigoureuses critiques apparaissent dans les media à propos de propositions ou de décisions (d'origine politique et non pas d'origine Insee) d'étendre l'utilisation du répertoire Insee ou du numéro d'identification personnel à d'autres domaines, particulièrement aux champs de la sécurité et de la santé, et ces critiques pourraient porter préjudice à la crédibilité de l'Insee. Au niveau régional, un décret d'avril 2004 accorde une protection limitée d'une partie des activités des statisticiens de l'Insee et des SSM ; en particulier, les Préfets ne peuvent pas intervenir dans les modalités d'établissement des statistiques.

Indicateur 1.2 Le chef de l'autorité statistique a un rang hiérarchique suffisamment élevé pour lui permettre d'avoir des contacts à haut niveau au sein des administrations et organismes publics. Son profil professionnel doit être du plus haut niveau.

Totalement satisfait.

Commentaires : le poste de directeur général de l'Insee se situe au même niveau que celui des directeurs des autres ministères, qui est identique à celui des plus hauts fonctionnaires. Il ou elle est nommé(e) en conseil des ministres, qui est présidé par le Président de la République. Bien que la durée dans le poste ne soit pas précisée, la tradition est que le directeur général de l'Insee reste en poste au-delà des changements de majorité politique. Le directeur général ne peut pas être démis de ses fonctions par un seul ministre, mais seulement par une décision du conseil des ministres. On nous a précisé que, d'une part, aucun haut fonctionnaire nommé en conseil des ministres n'a un mandat limité dans le temps, d'autre part, la Constitution donne complète liberté au Conseil des Ministres pour remplacer ces hauts fonctionnaires à tout moment.

Indicateur 1.3 Il appartient au chef de l'autorité statistique et, le cas échéant, aux chefs de ses organismes statistiques de veiller à ce que les statistiques européennes soient produites et diffusées en toute indépendance.

Totalement satisfait.

Commentaires : bien que, comme on l'a signalé plus haut, l'indépendance ne soit pas inscrite dans le droit, en pratique, la direction de l'Insee et les chefs des services statistiques ministériels garantissent, dans leurs domaines respectifs, que les statistiques sont établies et diffusées de façon indépendante. L'Insee déclare clairement qu'il n'y a pas eu de cas où les résultats statistiques aient été soumis à une quelconque approbation d'une autorité politique avant leur diffusion.

Indicateur 1.4 Il appartient exclusivement au chef de l'autorité statistique et, le cas échéant, aux chefs de ses organismes statistiques, de décider les méthodes, les normes et les procédures statistiques ainsi que le contenu et la date de diffusion des publications statistiques.

Totalement satisfait.

Commentaires : la commission nationale des nomenclatures économiques et sociales (Cnnes, rattachée au Conseil national de l'information statistique ou Cnis) a un rôle de conseil pour toutes les nomenclatures officielles économiques et sociales utilisées en France. L'Insee assure le secrétariat de la Cnnes. Quand la Cnnes émet une recommandation sur une nomenclature, celle-ci est officiellement transmise au ministre des finances en vue d'une décision. Toutefois, la décision est en fait prise par le directeur général de l'Insee, par délégation du ministre. De plus, chaque fois qu'une nouvelle enquête statistique est proposée, elle passe d'abord devant le Cnis pour obtenir un label d'intérêt général. C'est une procédure en deux étapes, comprenant un avis d'opportunité (donné par une formation du Cnis) et un label de qualité statistique (donné par le comité du label du Cnis). Le comité du label examine les méthodes mises en œuvre, y compris les principaux aspects de méthodologie statistique, prévues par le service enquêteur avant d'attribuer son label et de donner à l'enquête son approbation. Comme pour les nomenclatures, la loi confère le pouvoir de décision au ministre, qui le délègue au directeur général de l'Insee.

Indicateur 1.5 Les programmes de travail sont publiés et font l'objet de rapports réguliers sur les progrès accomplis.

Totalement satisfait.

Commentaires : le Cnis est responsable de l'ensemble de l'établissement du programme des statistiques publiques. L'Insee et les autres organismes producteurs de statistiques soumettent leurs projets de programme statistique annuel et pluriannuel au Cnis. Après un avis favorable du conseil, ceux-ci sont officiellement approuvés par le ministre des finances. En pratique, l'avis du Cnis a toujours été suivi par le ministre sur le programme statistique de l'Insee, des SSM et des autres organismes producteurs de statistiques — soit l'ensemble des services statistiques.

Indicateur 1.6 Les publications statistiques sont clairement distinguées des communiqués politiques et diffusées séparément.

Totalement satisfait.

Commentaires : les résultats publiés par l'Insee (et ses directions régionales) sont clairement identifiés comme émanant de l'Insee. Ils suivent tous une charte graphique standard et comportent le logo, le nom du directeur général ou du directeur régional et une mention de copyright. Des directives ont été prises pour qu'aucune publication ne contienne de prise de position politique et toutes les publications passent par un système de vérifications à cet égard. De même, dans le cas des SSM, toutes les publications sont clairement identifiées comme provenant du service statistique correspondant et suivent leurs normes respectives.

Indicateur 1.7 L'autorité statistique, s'il y a lieu, s'exprime publiquement sur les questions statistiques, y compris sur les critiques et les utilisations abusives des statistiques publiques.

Totalement satisfait.

Commentaires : en cas de critique grave, utilisation abusive ou interprétation erronée des statistiques publiques, l'Insee peut intervenir dans le débat de plusieurs façons : par exemple en publiant un communiqué de presse ou en utilisant son droit de réponse dans le media correspondant. L'Institut adopte une attitude prudente et un tel engagement public est relativement peu fréquent.

Principe 2 : Mandat pour la collecte des données

Les autorités statistiques doivent disposer d'un mandat légal clair les habilitant à collecter des informations pour les besoins des statistiques européennes. À la demande des autorités statistiques, les administrations, les entreprises et les ménages ainsi que le public en général peuvent être contraints par la loi à permettre l'accès à des données ou à fournir des données pour l'établissement de statistiques européennes.

Évaluation d'ensemble : l'Insee et les autres services statistiques publics français disposent d'une base légale solide pour la collecte des données. Dans le cas de l'Insee, elle est fournie par le décret de 1946 qui définit les missions de l'Institut. De plus, l'adoption du programme statistique annuel par le Cnis, qui est largement représentatif, et l'attribution à chaque enquête d'un visa par le comité du label garantissent que le mandat de collecte de l'Insee est bien accepté par les représentants des répondants.

Indicateur 2.1 Le mandat pour la collecte d'informations en vue de la production et de la diffusion de statistiques publiques est inscrit dans le droit.

Totalement satisfait.

Commentaires : le mandat est largement et explicitement assuré par le décret n° 46-1432 de juin 1946 (modifié par le décret 89-373 de juin 1989). Des points plus précis ont été élaborés par ailleurs dans la loi de 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

Indicateur 2.2 L'autorité statistique est autorisée par la législation nationale à exploiter des fichiers administratifs à des fins statistiques.

Totalement satisfait.

Commentaires : l'article 7bis de la loi 51-711 de juin 1951 (qui a été ajouté à la loi de 1951 en 1984 et étendu en août 2004) traite de l'accès aux données administratives par l'Insee et les SSM. Pour les données d'entreprises, l'accès est subordonné à l'avis du Cnis suivi d'une décision favorable du ministre des finances et de tous les autres ministres concernés. Pour les données relatives aux personnes, l'approbation de la Cnil (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) doit aussi être obtenue (cependant l'article 7bis exclut les données relatives à la vie sexuelle et prévoit des conditions particulières sur les données concernant la santé.) En pratique, chaque fois qu'un argument statistique fort existe pour accéder aux données administratives, l'appui du Cnis ou de la Cnil selon le cas, tend à être assuré.

Indicateur 2.3 L'autorité statistique peut rendre obligatoire la réponse aux enquêtes statistiques en se fondant sur un acte juridique.

Totalement satisfait.

Commentaires : la décision de rendre obligatoire la réponse à une enquête donnée peut être prise par le ministre s'appuyant sur un avis favorable du comité du label. L'obligation de réponse est plus fréquemment décidée pour les enquêtes entreprises que pour les enquêtes auprès des ménages, bien que la réponse au recensement de la population (qui a été rénové et est collecté pour partie par sondage) soit obligatoire. En pratique, il arrive que l'Insee poursuive des entreprises. L'application d'une amende résulte d'une décision ministérielle (pas d'un tribunal) après un avis du comité du contentieux du Cnis. Le montant maximum de l'amende est toutefois particulièrement modeste : l'article 7 de la loi de 1951 stipule que le montant maximum de l'amende est 150 € pour la première infraction, cependant les amendes ultérieures peuvent atteindre 2 250 € pour chaque infraction.

Principe 3 : Adéquation des ressources

Les ressources dont disposent les autorités statistiques doivent être suffisantes pour leur permettre de répondre aux exigences statistiques au niveau européen.

Évaluation d'ensemble : la quantité et la qualité du personnel sont suffisantes pour répondre à la demande de statistiques européenne et nationale. Les ressources financières, bien que laissant place à des améliorations, sont appropriées. Les ressources informatiques sont adéquates en quantité, bien que la capacité d'entreprendre de nouveaux développements puisse être améliorée. Globalement, il n'y a pas de problème majeur.

Indicateur 3.1 Des ressources humaines, financières et informatiques appropriées, tant sur le plan de la quantité que de la qualité, sont disponibles afin de répondre aux besoins actuels de statistiques européennes.

Totalement satisfait.

Commentaires : les ressources en personnel sont adéquates quant au volume: l'Insee compte environ 6 300 personnes auxquels s'ajoutent 3 000 personnes dans les SSM. Elles le sont aussi du point de vue de la qualité : 26% du personnel de l'Insee est de catégorie A, équivalent au niveau enseignement supérieur, pour la plupart diplômés des écoles de l'Insee Ensaé et Ensaï et bénéficiant de programmes de formation continue importants. Le budget est suffisant pour couvrir les besoins courants et la LOLF (Loi Organique Relative aux Lois de Finances), système récemment introduit, autorise des budgets pluriannuels et des allocations de ressources plus orientées vers des projets et missions autonomes. Les ressources informatiques sont adaptées aux travaux en cours, mais des marges de progrès existent quant au niveau des moyens financiers pour de nouveaux développements.

Indicateur 3.2 L'étendue, la précision et le coût des statistiques européennes sont proportionnés aux besoins.

Réponse au niveau européen.

Indicateur 3.3 Des procédures sont en place afin d'évaluer et de justifier les demandes de nouvelles statistiques européennes par rapport à leur coût.

Réponse au niveau européen.

Indicateur 3.4 Des procédures sont en place afin de vérifier la persistance des besoins pour toutes les statistiques européennes et de voir si certaines d'entre elles peuvent être interrompues ou réduites pour libérer des ressources.

Réponse au niveau européen.

Principe 4 : Engagement sur la qualité

Tous les membres du Système statistique européen s'engagent à travailler et à coopérer dans le respect des principes définis dans la déclaration de qualité du Système statistique européen.

Évaluation d'ensemble : le souci de la qualité ainsi qu'un éventail de procédures qualité sont fortement présentes à l'Insee, bien qu'aucun système global de gestion de la qualité complètement intégré comme TQM (*Total Quality Management*) ne soit utilisé. Au cours de l'année 2006, une unité qualité et un réseau qualité ont été constitués et un plan action qualité développé, qui est maintenant en cours de mise en œuvre ; ceci vise à systématiser et généraliser les procédures qualité dans l'ensemble de l'organisation. Le plan est assez précis en ce qui concerne les actions et les indicateurs (qui sont aussi liés au système de rémunération du personnel), mais il ne peut pas encore être considéré comme une approche globale de la qualité.

Indicateur 4.1 La qualité des produits est régulièrement contrôlée selon les critères de qualité du SSE.

Largement satisfait.

Commentaires : bien que les évaluations ne soient pas effectuées explicitement dans les termes des composantes de la qualité du SSE, les critères utilisés sont très proches. Le plan d'action qualité comprend une action de diffusion des principes du SSE dans l'Insee et les SSM et la mise en œuvre de cette action a commencé.

Indicateur 4.2 Des procédures sont prévues pour assurer le suivi de la qualité de la collecte, du traitement et de la diffusion des statistiques

Totalement satisfait.

Commentaires : la qualité des processus et des produits statistiques est suivie et contrôlée par les personnes et les unités responsables. De plus, le comité du label du Cnis juge de la qualité de toute nouvelle enquête et, avec une périodicité de 5 ans, réexamine toutes les enquêtes existantes et traitements de données administratives d'un point de vue technique. Cependant, il n'existe pas de cadre général centralisé de règles et procédures de la qualité. Pour la majorité des produits statistiques et particulièrement pour les plus importants, une appréciation sur la qualité (« fiche qualité ») est disponible, correspondant plus au point de vue du producteur qu'à celui de l'utilisateur. Le plan action qualité qui a commencé mi-2006 a pour but d'évaluer et d'améliorer la qualité, à la fois au niveau global et pour des domaines statistiques particuliers. Ce plan est détaillé, avec des actions précises, des échéances et des indicateurs.

Indicateur 4.3 Des procédures sont en place pour appréhender les questions relatives à la qualité, y compris les arbitrages nécessaires, et pour guider la planification des enquêtes existantes et à venir.

Totalement satisfait.

Commentaires : pour toutes les enquêtes, plusieurs outils et procédures existent pour traiter systématiquement des questions de qualité, tels que le comité des investissements de l'Insee, le comité du label du Cnis et les manuels et guides de vérification pour la préparation des nouvelles enquêtes régionales. Pour les enquêtes existantes, on procède à des mesures de la qualité et à des actions d'amélioration le plus souvent sur une base ad hoc, utilisant des listes de points à vérifier et des procédures adaptées aux processus et produits statistiques.

Indicateur 4.4 Les consignes en matière de qualité sont documentées et le personnel est bien formé. Ces consignes sont formulées par écrit et portées à la connaissance du public.

Largement satisfait.

Commentaires : la documentation considérable disponible est pour la plupart à usage interne. Cette documentation comprend des spécifications détaillées des rôles et responsabilités établies dans le contexte de la politique de mobilité systématique à l'Insee. La controverse évoquée à propos de l'indicateur 1.1, dans laquelle l'apparition d'un biais inattendu dans l'enquête emploi joue un rôle, semble montrer que, dans quelques cas, la documentation peut ne pas être systématique ou exhaustive. Un document générique, comprenant des directives qualité, reste à rédiger et aussi à porter à la connaissance du public.

Indicateur 4.5 Les principales productions statistiques font l'objet d'une évaluation régulière et approfondie, le cas échéant, en faisant appel à des experts extérieurs.

Largement satisfait.

Commentaires : l'inspection générale de l'Insee examine régulièrement les processus et produits statistiques. Des évaluations externes des produits statistiques sont sollicitées et considérées comme génératrices d'amélioration. Celles-ci comprennent la candidature spontanée au rapport RONC du FMI (rapports sur l'observation des normes et des codes) en 2003 et les années suivantes et un audit qui comprenait des comparaisons internationales par l'inspection générale du ministère des finances en 2004.

Principe 5 : Secret statistique

Le respect de la vie privée ou du secret des affaires des fournisseurs de données (ménages, entreprises, administrations et autres répondants), la confidentialité des informations qu'ils communiquent et l'utilisation de celles-ci à des fins strictement statistiques doivent être absolument garantis.

Évaluation d'ensemble : le secret statistique est bien protégé par la loi, malgré quelques singularités nationales, et est solidement ancré comme valeur de l'organisation. Aucun cas d'infraction n'a été rapporté et, de ce fait, les peines prévues par la législation n'ont pas été appliquées. Les mesures physiques de protection des données mises en place sont détaillées dans des documents et il semble qu'elles sont bien suivies et efficaces. Le double cadre légal, qui implique un traitement fondamentalement différent entre données entreprises et données ménages, a pour conséquences une certaine complexité et un manque d'homogénéité.

Indicateur 5.1 Le secret statistique est garanti par le droit.

Totalement satisfait.

Commentaires : pour les enquêtes auprès des ménages et des personnes, les dispositions figurent dans l'article 6 de la loi de 1951 : les renseignements individuels ne peuvent pas être communiqués avant qu'un délai de 100 ans se soit écoulé après la réalisation du recensement ou de l'enquête. La loi informatique et libertés de 1978 s'applique aussi et la Cnil rend un avis sur chaque question impliquant l'utilisation de données individuelles. Pour les enquêtes auprès des entreprises, les règles figurent aussi dans l'article 6 : les informations individuelles « ne peuvent, sauf décision de l'autorité administrative (NDLR : c'est-à-dire le ministre), prise après avis du comité du secret statistique (NDLR : qui fait partie du Cnis), faire l'objet d'aucune communication de la part du service dépositaire avant l'expiration d'un délai de trente ans suivant la date de réalisation du recensement ou de l'enquête. Cette information ne doit en aucun cas être utilisée dans un but de contrôle fiscal ou de répression économique ». En fait, toute communication effectuée en application de ces dispositions se fait et s'est toujours faite en vue d'usage statistique ou de recherche et l'autorisation est déléguée au directeur général de l'Insee. Quant aux répertoires administratifs gérés par l'Insee (le répertoire des entreprises Sirène, le répertoire des personnes, le fichier électoral), leur communication suit une législation particulière. Il faut noter que, s'appuyant sur un avis rendu en 1986 par le comité du secret, l'Insee diffuse publiquement quatre variables particulières extraites de sources administratives (ces variables seraient déjà dans le domaine public), bien qu'il suffise qu'une entreprise le demande pour que les variables la concernant ne soient pas diffusées. Une autre exception au secret statistique peut se présenter dans le cadre d'une enquête judiciaire : un juge d'instruction a le droit d'accéder à n'importe quel document détenu par une administration et il n'y a pas d'exception pour les questionnaires ou autres enregistrements détenus par les autorités statistiques.

Indicateur 5.2 Le personnel de l'autorité statistique signe un engagement de confidentialité au moment de l'entrée en fonction.

Partiellement satisfait.

Commentaires : le respect du secret professionnel par les fonctionnaires est inscrit dans le droit et est nettement ancré dans la culture du personnel de l'Insee. Ceci explique qu'on ne demande pas à ce jour au personnel de signer un engagement ou serment à valeur juridique, alors qu'un tel engagement est signé par les enquêteurs de l'Insee et par tout agent contractuel qui travaille sur des données confidentielles. Lors de l'auto évaluation de la conformité au Code de bonnes pratiques, l'Insee avait déjà pris note de cette situation et a initialisé une action d'amélioration : un formulaire de « reconnaissance des obligations relatives à la confidentialité » sera signé par le personnel quand il entrera en fonction.

Indicateur 5.3 De lourdes sanctions sont prévues pour toute violation délibérée du secret statistique.

Totalement satisfait.

Commentaires : la loi prévoit une peine qui peut atteindre une année de prison ou une amende pouvant aller jusqu'à 15 000 €. Aucun cas d'infraction n'a été signalé.

Indicateur 5.4 Des instructions et des lignes directrices sont fournies concernant la protection du secret statistique lors des processus de production et de diffusion. Ces lignes directrices sont formulées par écrit et portées à la connaissance du public.

Largement satisfait.

Commentaires : pour les enquêteurs en région, des instructions existent et des formations sont régulièrement proposées. Les règles sont moins systématiques pour le personnel impliqué dans la production de données. Néanmoins, le personnel est bien informé de toutes les questions liées au secret statistique. Une information générale sur la protection de la confidentialité des données est mise en ligne sur le site internet de l'Insee, mais cela ne va pas jusqu'à des instructions.

Indicateur 5.5 Des dispositions matérielles et techniques sont prises en vue de garantir la sécurité et l'intégrité des bases de données statistiques.

Totalement satisfait.

Commentaires : il y a une unité chargée de la sécurité des traitements informatiques et les consignes de protection physique et technique sont solides. Ces consignes traitent en particulier la gestion des accès des agents aux bases de données statistiques selon les fonctions qu'ils occupent. Les instructions en matière de sécurité sont détaillées et font l'objet d'un rapport de l'inspection générale. Il faut noter que le traitement des répertoires administratifs gérés par l'Insee n'est pas distinct dans l'organisation du traitement de mise à jour statistique.

Indicateur 5.6 Des protocoles stricts s'appliquent aux utilisateurs extérieurs ayant accès aux microdonnées statistiques à des fins de recherche.

Totalement satisfait.

Commentaires : pour les données sur les ménages, seules des données individuelles complètement anonymisées sont susceptibles d'être mises à disposition des chercheurs. Ces règles protègent très fortement le secret statistique, mais limitent l'utilisation de l'information. Pour les données des entreprises, des conventions sont signées avec les chercheurs ou des organismes habilités à accéder aux données. De l'information individuelle extraite de Sirène peut être systématiquement achetée à l'Insee par quiconque.

Principe 6 : Impartialité et objectivité.

Les autorités statistiques doivent produire et diffuser des statistiques européennes dans le respect de l'indépendance scientifique et de manière objective, professionnelle et transparente plaçant tous les utilisateurs sur un pied d'égalité.

Évaluation d'ensemble : en général, ce principe est très largement satisfait et les utilisateurs interrogés, y compris les media, considèrent l'Insee et ses produits comme objectifs et impartiaux. Cependant, il serait nécessaire de publier un plus large éventail d'informations sur les méthodes et les procédés statistiques.

Indicateur 6.1 Les statistiques sont établies sur une base objective déterminée par des considérations statistiques.

Totalement satisfait.

Commentaires : les nouveaux développements se font sur une base méthodologique solide. Le comité du label est considéré comme garant de l'objectivité. De plus, le comité des investissements, interne à l'Insee, rend un avis sur chaque nouveau projet, fondé à la fois sur la validité technique et sur le rapport coût-efficacité. Les représentants des media n'ont perçu aucun manque d'objectivité de la part de l'Insee.

Indicateur 6.2 Le choix des sources et des techniques statistiques se fait en fonction de considérations statistiques.

Totalement satisfait.

Commentaires : nous n'avons trouvé aucune preuve d'une quelconque ingérence politique dans le choix des sources ou dans les méthodes statistiques utilisées par l'Insee.

Indicateur 6.3 Les erreurs découvertes dans des statistiques déjà publiées sont corrigées dans les meilleurs délais et le public en est informé.

Totalement satisfait.

Commentaires : la politique de l'Insee est d'encourager le personnel à signaler toute erreur détectée après publication. La hiérarchie décide des actions nécessaires pour corriger, analyser les causes et publier les résultats. L'exemple le plus récent concerne l'indice de référence des loyers — les indices des 2ème et 3ème trimestres 2005 ont été publiés avec une erreur. Dès que cette erreur a été découverte, l'Insee a diffusé un communiqué de presse faisant part de l'erreur, placé une note sur son site Internet et publié un erratum avec les séries d'indices corrigés.

Indicateur 6.4 Les informations concernant les méthodes et les procédures suivies par l'autorité statistique sont mises à la disposition du public.

Largement satisfait.

Commentaires : bien que l'Insee dispose d'une gamme très fournie de documents sur ses opérations statistiques, seule une partie de ces documents est mise en ligne sur son site internet. Quelques uns des utilisateurs interrogés ont fait remarquer ce manque d'information méthodologique. Un plan est en place pour atteindre une couverture complète des méthodes et procédures vers fin 2008 et aussi pour assurer la mise à jour de cette information. Il est aussi prévu d'augmenter la quantité d'information disponible en anglais.

Indicateur 6.5 Les dates et heures de parution des statistiques sont annoncées à l'avance.

Totalement satisfait.

Commentaires : l'Insee fournit un échéancier de publication à trois mois concernant les statistiques les plus importantes. Cet échéancier comprend aussi les chiffres clé provenant des services statistiques ministériels. Pour les résultats moins importants, l'échéancier donne une date indicative qui est précisée une semaine avant la publication.

Indicateur 6.6 Tous les utilisateurs ont accès aux publications statistiques au même moment et dans les mêmes conditions et tout accès privilégié préalable à la diffusion accordé à un utilisateur extérieur est limité, contrôlé et rendu public. En cas de fuites, les modalités de la diffusion sont adaptées de manière à garantir l'égalité de traitement.

Largement satisfait.

Commentaires : les règles d'accès préalable à la diffusion pour les autorités et la presse sont très précises, bien que les instructions ne soient pas complètement documentées sur le site internet de l'Insee. Les règles sont détaillées dans les informations SDDS transmises au FMI, mais celles-ci ne concernent que les indicateurs statistiques suivant cette norme. La politique d'envoi préalable à la presse a été récemment révisée et le résultat a été une diminution considérable de l'intervalle de temps qui est maintenant de 15 minutes avant la publication. Des fuites en période d'embargo se produisent quelquefois, cela arrive rarement (de telles fuites n'émanent pas du système statistique public). En cas de fuite, l'Insee contacte la personne ou l'organisation impliquée, bien qu'il pense qu'il ne puisse pas garantir que cela ne se reproduira pas. Par le passé, la diffusion de données de base à des utilisateurs extérieurs a pu se trouver parfois retardée, ce qui donnait un avantage comparatif aux chercheurs et analystes de l'Insee. Cela semble avoir été corrigé maintenant.

Indicateur 6.7 Les communiqués et déclarations statistiques diffusés dans le cadre de conférences de presse sont objectifs et neutres.

Totalement satisfait.

Commentaires : comme tous les utilisateurs interrogés insistent sur l'objectivité de l'Insee, nous avons conclu qu'il n'y pas d'inquiétude à cet égard.

Principe 15 : Accessibilité et clarté

Les statistiques européennes doivent être présentées sous une forme claire et compréhensible, diffusées d'une manière pratique et adaptée, disponibles et accessibles pour tous et accompagnées de métadonnées et d'explications.

Évaluation d'ensemble : l'Insee offre une gamme très étendue et largement utilisée de produits de diffusion, à la fois sous forme imprimée et sur son site internet, et les utilisateurs reconnaissent la bonne qualité des publications de l'Insee. Les résultats présentés sur le site internet sont complets et gratuits. Une information sur le service de prestations sur mesure à un coût marginal est également disponible. Bien que les règles relatives à l'accès des chercheurs aux données individuelles sur les ménages soient strictes, les chercheurs semblent satisfaits des dispositions en vigueur. Il existe maintenant un besoin reconnu d'accroître l'éventail de métadonnées et d'autres documentations sur le site internet et d'améliorer la convivialité du site. L'Insee administre un portail efficace, qui couvre une gamme complète de statistiques publiques produites en France.

Indicateur 15.1 Les statistiques sont présentées sous une forme qui facilite une interprétation correcte et des comparaisons utiles.

Totalement satisfait.

Commentaires : les publications de l'Insee sont de très haute qualité et sont très appréciées des utilisateurs. L'organisation apporte un soin particulier à communiquer efficacement avec la presse et d'autres catégories d'utilisateurs. L'Insee a aussi développé un portail internet efficace qui renvoie vers toutes les statistiques publiques françaises.

Indicateur 15.2 Les services de diffusion utilisent des technologies d'information et de communication modernes et, le cas échéant, la forme imprimée traditionnelle.

Totalement satisfait.

Commentaires : le fait de mettre à disposition toutes les données disponibles sur internet a été très apprécié par les utilisateurs. L'information statistique s'en est trouvée plus largement ouverte à la société et le coût d'accès a été fortement réduit. Il en est résulté aussi une sollicitation plus forte pour augmenter la gamme de documents disponibles et une nécessité renforcée d'améliorer la convivialité du site. L'Insee en est conscient et prévoit des actions particulières dans ces deux domaines.

Indicateur 15.3 Des analyses spécifiques sur demande sont réalisées lorsque cela est possible et sont publiées.

Totalement satisfait.

Commentaires : le site internet de l'Insee présente la procédure à suivre pour obtenir des analyses sur mesure. De tels travaux sont réalisés et facturés au coût marginal. S'il considère que c'est opportun, l'Insee met à la disposition du public les résultats de telles analyses.

Indicateur 15.4 L'accès aux microdonnées peut être accordé à des fins de recherche. Il est soumis à des règles strictes.

Totalement satisfait.

Commentaires : cet indicateur est aussi traité dans le Principe 6, mais, dans le contexte du Principe 15, il est destiné à refléter plutôt l'utilité des données pour les utilisateurs, tout en respectant les règles strictes de la confidentialité des données. Bien que ces règles nous soient apparues assez restrictives dans le cas des données « ménages », les représentants de la communauté des chercheurs ont fait part de leur satisfaction par rapport aux dispositions en vigueur.

Indicateur 15.5- Les métadonnées sont établies selon des systèmes normalisés de métadonnées.

Largement satisfait.

Commentaires : les normes appliquées par l'Insee dans sa propre application DDS (Dispositif de Documentation Structurée), qui nous a été présenté, sont dans l'ensemble, compatibles avec le standard actuel des métadonnées. Cependant, les métadonnées mises en ligne sur le site internet de l'Insee sont incomplètes.

Indicateur 15.6 Les utilisateurs sont tenus informés des aspects méthodologiques relatifs aux procédures statistiques et de la qualité des résultats statistiques par rapport aux critères de qualité du SSE.

Largement satisfait.

Commentaires : les procédures de documentation des méthodes et de la qualité suivent en gros les critères du SSE, mais le degré auquel les utilisateurs en sont informés est actuellement assez réduit. L'Insee a l'intention de traiter cette question dans le cadre du plan d'action qualité qu'il a lancé en 2006.

4. RÔLE DE COORDINATION DE L'INSTITUT NATIONAL STATISTIQUE

Le système statistique public français est complexe mais cohérent. Malgré son degré élevé de décentralisation à la fois fonctionnelle et territoriale, il est clair que le système est fortement coordonné, au plan institutionnel et technique. Les principales caractéristiques de cette coordination sont résumées ci-dessous.

Le rôle clé de coordination du système statistique public français est rempli par le Conseil national de l'information statistique (Cnis), une structure dont le mandat est très étendu, qui est largement représentative (plus de 100 membres) et qui fonctionne comme un lieu de dialogue entre les producteurs, les utilisateurs et les autres partenaires. Alors que le Cnis n'a pas vocation à prendre des décisions, son influence est telle que ses avis sont affectés d'un poids considérable et presque toujours suivis. Le conseil coordonne les programmes de travaux de l'Insee et des autres services qui constituent le système statistique public et, dans ce cadre, il établit un programme annuel qui comprend toutes les enquêtes prévues pour l'année. Il encourage aussi le recours aux données administratives pour des usages statistiques et s'emploie à coordonner les demandes de données statistiques.

Une part importante du travail du Cnis est effectuée par ses comités, commissions et formations. Avant d'effectuer une nouvelle enquête, il faut passer par un processus d'examen approfondi : il faut d'abord obtenir un avis favorable quant à son utilité et à sa pertinence d'une formation du Cnis spécialisée dans le domaine concerné et, ensuite, il faut qu'un visa d'approbation soit accordé par le comité du label, un autre comité du Cnis. Ce comité rend aussi un avis sur le caractère obligatoire de la réponse à l'enquête et, dans le cas favorable, sur la date limite de réponse. Le comité du contentieux entreprend des actions face aux refus de répondre aux enquêtes obligatoires. Le comité du secret gère l'application des règles de confidentialité pour les données d'entreprises et peut autoriser la transmission de données individuelles à des statisticiens du système statistique public ou à des chercheurs. Enfin, une autre institution du Cnis, la commission nationale des nomenclatures économiques et sociales (Cnnes) exerce un rôle de conseil relatif à l'ensemble des nomenclatures officielles économiques et sociales en cours d'utilisation.

En tant que principal producteur de statistiques publiques, l'Insee joue lui-même un rôle important dans la coordination des concepts, des enquêtes, des techniques, des méthodes et des nomenclatures. Il coordonne les travaux des services statistiques ministériels (SSM), assure le secrétariat du Cnis et de ses comités, commissions et

formations, gère les répertoires de personnes et d'entreprises, administre le portail statistique public (www.statistique-publique.fr, qui donne accès aux statistiques publiques mises en ligne par l'Insee et tous les SSM) et représente le système statistique public français au niveau international.

L'Insee a aussi un rôle central au sein du système statistique public en matière de formation et de gestion des carrières. Les écoles Ensae (à côté de la direction générale à Paris) et Ensai (en Bretagne), qui font toutes les deux partie de l'Insee, délivrent des formations spécialisées pour les futurs cadres de haut niveau de l'Insee et des SSM. L'encadrement de l'Insee (Catégorie A) comprend les administrateurs (3 années de formation à l'Ensae) et les attachés (2 années de formation à l'Ensai). Par conséquent, nombreux sont ceux qui ont suivi une formation commune en management, statistique, économie ainsi qu'en informatique. L'Insee met aussi en œuvre une politique systématique de mobilité au sein du système statistique public, qui assure un haut niveau de mobilité entre l'Insee et les SSM et entre la direction générale et ses directions régionales. C'est un outil de coordination puissant qui contribue à assurer une culture statistique et des compétences communes dans tout le système.

Les directions régionales font partie de l'Insee (elles rassemblent la majorité du personnel de l'Insee), tout en assurant la liaison avec les autorités territoriales correspondantes pour répondre à leurs demandes de statistique particulières. Comme cela a été signalé pour l'indicateur 1.1, un décret protège leur indépendance statistique au niveau régional. Pour assurer leur coordination, les directeurs régionaux se réunissent six fois par an.

5. BONNES PRATIQUES À SOULIGNER

Le système statistique français tire profit d'une politique de mobilité impressionnante gérée par une unité dédiée de l'Insee. Le principe essentiel est que le personnel change de poste environ tous les 4 ans. La mobilité est organisée sur une base annuelle par la publication de la liste complète des postes à l'Insee et dans les SSM, y compris en région, concernés par la mobilité, avec pour chacun une information détaillée sur le poste. Cette politique contribue au partage des connaissances et des meilleures pratiques, améliore le professionnalisme et a pour résultat une grande fidélité du personnel et, à son tour, cela rehausse la réputation de l'Insee et des SSM, à la fois du point de vue technique et déontologique.

Le projet Resane (REfonte des Statistiques ANnuelles d'Entreprises), qui implique une réorganisation profonde du système de statistiques d'entreprises structurelles, est impressionnant par son ampleur et son ambition. Il conduira à un répertoire unique de toutes les entreprises, tous les établissements et les groupes et sous-groupes, ainsi que les liens de participation entre eux. Il se concentre sur trois domaines principaux :

- augmentation du recours aux sources administratives : le recours aux enquêtes annuelles d'entreprises doit en principe cesser, la plupart des données nécessaires devant être extraites des sources administratives appropriées.
- refonte majeure des procédures : Resane prévoit de fusionner plusieurs procédures lourdes existantes en une procédure unique et efficace. Actuellement, les diverses sources sont traitées de façon indépendante ; on mettra à la place un système consolidé dans lequel chaque entreprise sera traitée une seule fois.

- prise en compte des groupes : grâce à Resane, les groupes vont devenir une unité majeure d'observation pour les statistiques économiques.

Quand il aura été mis en œuvre, Resane devrait présenter des avantages tout à fait considérables : réduction importante de la charge de réponse, amélioration de la cohérence et de la qualité, des délais plus courts pour la publication des résultats des enquêtes, gains considérables de productivité et une meilleure prise en compte du rôle des groupes dans l'économie. Il est prévu que le nouveau système soit opérationnel début 2009 sur les données de l'exercice 2008.

Comme cela a été mentionné auparavant, l'Insee a développé et administre un portail qui donne accès aux statistiques publiques mises en ligne par l'Insee et les SSM. Le portail offre aux utilisateurs un accès harmonisé et pratique à un éventail particulièrement large de données provenant de multiples sources et des facilités de recherche de ces données. L'Insee projette d'étendre la couverture de ce portail à d'autres producteurs.

6. RECOMMANDATIONS DE L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

1. Comme indiqué sous le Principe 1, 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. Toutefois, la vive controverse sur les chiffres du chômage, qui a été largement couverte par tous les media français pendant que la présente évaluation avait lieu, a montré clairement les dégâts qui peuvent être occasionnés quand il existe un sentiment, dans quelques esprits au moins, qu'un institut statistique est influencé par des considérations politiques. En conséquence, on ne sera pas surpris que nous recommandions vivement que l'indépendance dans le droit soit accordée à l'Insee dès que possible. Comme indiqué pour le Principe 1, l'Insee a déjà proposé un projet de décret dans ce sens, quoique, bien entendu, toute décision à ce propos, y compris son échéance, soit plus du domaine du législateur que de l'Insee.
2. Un aspect inhabituel du rôle de l'Insee, à rattacher au Principe 1, est sa gestion des répertoires administratifs et le fait que ces activités de gestion des répertoires soient intégrées à ses activités statistiques. Étant données les vives critiques survenant de temps à autres dans les media à l'occasion de propositions d'extension de l'utilisation du numéro d'identification personnel - mis en place à des fins de gestion dans le domaine social - à d'autres domaines et le préjudice potentiel que cela pourrait causer à la crédibilité de l'Insee, nous recommandons une étude de faisabilité de l'introduction d'un certain degré de séparation entre les activités statistiques de l'Insee et ses activités administratives.
3. L'Insee a décidé une action d'amélioration pour étendre le bilan qualité actuellement utilisé à l'ensemble des statistiques d'entreprises. Nous recommandons que, quand ce sera réalisé, les bilans qualité soient, de plus, étendus à toutes les enquêtes auprès des ménages.

4. Il existe une dissymétrie, résultant de l'article 6 de la loi de 1951, dans le traitement des données individuelles d'entreprises et des données individuelles relatives aux personnes physiques et aux ménages. Nous recommandons que cette dissymétrie soit étudiée et qu'il soit procédé à une analyse des possibilités de modification de la situation légale, sachant que la loi de 1978 (qui a créé la Cnil) énonce, pour le traitement des données individuelles, des règles qui vont au-delà du champ statistique. De plus, il semblerait nécessaire de lancer une étude de faisabilité relative à la création d'un centre sécurisé dans les locaux de l'Insee pour l'accès aux données individuelles.
5. Pour le personnel impliqué dans le traitement et la diffusion des données, il existe des instructions concernant le secret statistique et le personnel est bien sensibilisé à toutes les questions concernant la confidentialité. Toutefois, il n'existe pas de manuel unique expliquant les règles standard générales et les procédures qui sont suivies à l'Insee. Nous recommandons qu'un tel ensemble d'instructions soit élaboré et mis en ligne sur le site internet de l'Insee.
6. Nous recommandons que la politique de l'Insee relative aux transmissions préalables aux autorités et à la presse soit rendue plus directement accessible sur le site internet de l'Insee.

7. LISTE D' ACTIONS D' AMÉLIORATION SELON LES PRINCIPES DU CODE

Principe 1 : Indépendance professionnelle

Actions d'amélioration

Insérer dans la loi le principe de l'indépendance de l'Insee et des SSM en matière de statistiques

Échéance

Pas d'échéance

Principe 2 : Mandat pour la collecte de données

Actions d'amélioration

Aucune

Échéance

Principe 3 : Adéquation des ressources

Actions d'amélioration

Aucune

Échéance

Principe 4 : Engagement sur la qualité

Actions d'amélioration

Étendre le bilan qualité existant à l'ensemble des statistiques d'entreprises

Échéance

2011

Élaboration et diffusion en interne de directives qualité et publication de celles-ci sur le site www.insee.fr

2008

Principe 5 : Secret statistique	
Actions d'amélioration	Échéance
Mise en œuvre d'un formulaire de « reconnaissance des obligations relatives à la confidentialité » à signer au moment de l'entrée en fonction ; toute personne prenant un poste à l'Insee reconnaîtra avoir été informée que la loi lui impose l'obligation de respecter le secret statistique	2008
Diffusion d'un manuel « Respect des règles de confidentialité dans la production des données »	2008
Principe 6 : Impartialité et objectivité	
Actions d'amélioration	Échéance
Amélioration de la rubrique « Définitions et Méthodes » sur www.insee.fr	2009
Principe 7 : Méthodologie solide	
Actions d'amélioration	Échéance
Traitement des non-réponses dans l'enquête Patrimoine	2008
Principe 8 : Procédures statistiques adaptées	
Actions d'amélioration	Échéance
Extension du modèle CORE (Cadre Organisationnel de Réalisation d'Enquêtes) à toutes les nouvelles enquêtes ménages	2009
Principe 9 : Charge non excessive pour les déclarants	
Actions d'amélioration	Échéance
Mise en œuvre de Resane, le nouveau système de statistiques structurelles d'entreprises ; la première phase (délais plus courts pour la publication des résultats et réduction des coûts) entrera en production en 2009 et la seconde (prise en compte des groupes) en 2010-2011.	2010-2012
Principe 10: Rapport coût-efficacité	
Actions d'amélioration	Échéance
Collecte du recensement par Internet	2009-2011
Principe 11 : Pertinence	
Actions d'amélioration	Échéance
Mise en œuvre d'enquêtes de satisfaction des utilisateurs	2007
Principe 12 : Exactitude et fiabilité	
Actions d'amélioration	Échéance
Mesure de la qualité du Répertoire des logements (base du Recensement)	2007

Principe 13 : Actualité et ponctualité	
Actions d'amélioration	Échéance
Aucune	
Principe 14 : Cohérence et comparabilité	
Actions d'amélioration	Échéance
Profilage dans les statistiques d'entreprises	2007
Principe 15 : Accessibilité et clarté	
Actions d'amélioration	Échéance
Refonte du site internet de l'Insee (notamment amélioration de la convivialité)	2008
Amélioration de la rubrique « Définitions et Méthodes» sur www.insee.fr (voir Principe 6)	

8. ANNEXE A : PROGRAMME DE LA VISITE

Mercredi 24 Janvier 2007

	Objet	Participants
09.30-09.45	Accueil et présentation du programme	J-M. Charpin, M. Hébert, Ph. Cuneo, JL Lhéritier, C Madinier
09.45-11.15	Réunion avec la direction sur les principes 1, 6 et 15	J-M. Charpin, M. Hébert, Ph. Cuneo, JL Lhéritier, JP Le Gléau, P Audibert, M. Blanc
11.15-12.00	Réunion avec la direction sur les principes 2 et 3	O. Perrault, G. Bourgey, Ph. Cuneo, J-P. Le Gléau, M. Hébert
12.00-12.45	Réunion avec la direction sur le principe 4	J-M. Charpin, M. Hébert, Ph. Cuneo, C. Madinier, J-P Grandjean, M. Moutardier, D. Verger, Ph. Brion, J-P. Bernard, M-F. Bobin
12.45-13.45	Déjeuner	
13.45-14.45	Réunion avec la direction sur le principe 5	Ph. Cuneo, J-P. Le Gléau, G. Pougetoux
14.45-15.45	Réunion avec des jeunes statisticiens de l'Insee	A. Degorre, E. Delame, J. Duval, J. Khélif, F. Minodier, S. Skrabo,
15.45-17.00	Réunion avec des directeurs régionaux	M. Hébert, S. Marchand, P. Muller, E. Traynard, J-J. Malpot, Ph. Cuneo
17.00-17.30	Réunion avec la direction des statistiques d'entreprises sur le projet Resane	J-M. Béguin, E. Raulin, R. Depoutot, Ph. Cuneo

Jeudi 25 Janvier 2007

09.30-10.45	Réunion avec les chefs de SSM	Ph. Cuneo, J-P. Le Gléau, V. Madelin, B Trégouët, Y. Robin, C. Lefebvre
10.45-11.30	Réunion avec des partenaires directs : Banque de France, DGTPE, direction générale de la comptabilité publique	Ph. Cuneo, A. Chappert, F. Lenglard, S. Duchêne, J. Cordier, G. Houriez
11.30-12.30	Réunion avec les media	C. Colin, S. Grosdidier, C. Kagan, C. Madinier et plusieurs journalistes
12.30-14.00	Déjeuner	
14.00-15.00	Réunion avec des utilisateurs: Bureau du Cnis	Ph. Cuneo, J-P. Le Gléau, J-P. Duport, J-P. Bompard, Y. Renard
15.00-16.00	Réunion avec des utilisateurs : divers membres du Conseil national de l'information statistique (Cnis): dont des représentants de l'Université, des élus, etc.	Ph. Cuneo, J-P. Le Gléau, R. Silberman, J. Maurice, J. Freyssinet
16.00-16.45	Réunion avec le comité du label	Ph. Cuneo, J-P. Le Gléau, C. Terrier, J. Garagnon, B. Boulengier, J. Bossi
16.45-17.45	Examen complémentaire approfondi de certains sujets	Ph. Cuneo, J-P. Le Gléau, J-L. Lhéritier, C. Madinier

Vendredi 26 Janvier 2007

	Objet	Participants
09.30-10.30	Réunion avec la direction sur le bilan et le passage en revue de la liste des actions d'amélioration pour les 15 principes	Ph. Cuneo, J-L. Lhéritier, C. Madinier, J-P. Le Gléau
10.30-12.30	Présentation des conclusions et du projet de rapport d'évaluation par les pairs	Comité de direction de l'Insee, J-L Lhéritier, C Madinier, J-P. Le Gléau

9. ANNEXE B : LISTE DES PARTICIPANTS

participants de l’Insee

Jean-Michel	CHARPIN	Directeur général
Olivier	PERRAULT	Secrétaire général
Pierre	AUDIBERT	Directeur de la diffusion et de l’action régionale
Jean-Marc	BEGUIN	Directeur des statistiques d’entreprises
Jean Patrick	BERNARD	Chef du département Insee Info Service
Michel	BLANC	Chef du département de l’offre éditoriale
Marie France	BOBIN	Adjointe au chef du département de la programmation et de la gestion
Philippe	BRION	Chef de la division harmonisation des enquêtes auprès des entreprises
Guy	BOURGEY	Adjoint au chef du département de la programmation et de la gestion
Alain	CHAPPERT	Directeur des études et des synthèses économiques
Christel	COLIN	Cabinet du directeur général
Philippe	CUNEO	Directeur de la coordination statistique et des relations internationales
Emmanuel	DELAME	Jeune statisticien
Arnaud	DEGORRE	Jeune statisticien
Raoul	DEPOUTOT	Adjoint au chef du département système statistique d’entreprises
Jonathan	DUVAL	Jeune statisticien
Jacques	GARAGNON	Membre de l’inspection générale de l’Insee
Jean Pierre	GRANDJEAN	Secrétaire général adjoint - sphère informatique
Sabine	GROSDIDIER	Bureau de presse
Michel	HEBERT	Chef de l’inspection générale de l’Insee
Claudine	KAGAN	Chef de la division communication externe
Johara	KHELIF	Jeune statisticienne
Jean-Pierre	LE GLEAU	Chef du département coordination statistique
Fabrice	LENGLART	Chef du département des comptes nationaux
Jean-Louis	LHERITIER	Chef de l’unité Europe et relations multilatérales
Stefan	LOLLIVIER	Directeur des statistiques démographiques et sociales
Chantal	MADINIER	Chef de l’unité normes et systèmes d’information
Jean-Jacques	MALPOT	Directeur régional
Sylvie	MARCHAND	Directrice régionale
Frédéric	MINODIER	Jeune statisticien
Mireille	MOUTARDIER	Chef de la division conseil, assistance et méthodes pour les applications et les projets
Pierre	MULLER	Directeur régional
Gérard	POUGETOUX	Responsable de la sécurité des systèmes d’information
Emmanuel	RAULIN	Chef du département système statistique d’entreprises
Carla	SAGLIETTI	Cnis secrétariat général
Sylvain	SKRABO	Jeune statisticien
Christophe	TERRIER	Cnis comité du label

Etienne	TRAYNARD	Directeur régional
Daniel	VERGER	Chef de l'unité méthodes statistiques à la direction des statistiques démographiques et sociales

Autres participants

Jean-Pierre	BOMPARD	Cnis, représentant de la CFDT
Jeanne	BOSSI	Cnil
Bernard	BOULENGIER	Cnis, président d'une formation et membre du comité du label
Jean	CORDIER	Banque de France
Sandrine	DUCHENE	Chef de la sous-direction finances publiques à la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE)
Jean-Pierre	DUPORT	Cnis, vice-président
Jacques	FREYSSINET	Chercheur, président d'un groupe de travail du Cnis
Guillaume	HOURIEZ	Chef du bureau statistique de la direction générale de la comptabilité publique
Claire	LEFEBVRE	Chef du service statistique ministériel des douanes
Virginie	MADÉLIN	Chef du service statistique ministériel de l'agriculture
Joël	MAURICE	Cnis, président d'une formation, professeur d'Université
Yvonick	RENARD	Cnis, représentant du Medef
Roxane	SILBERMANN	CNRS, directrice de recherche
Bruno	TREGOUET	Chef du service statistique ministériel de l'environnement

Description du système statistique national français

Un cadre juridique et institutionnel unique assure la cohérence du système

Le texte de base de la statistique publique française est la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. Ce texte a été modifié et mis à jour depuis cette date. La loi fixe les grands principes de nature à garantir la qualité de la production de la statistique officielle. Elle en délègue l'interprétation et le contrôle au Conseil national de l'information statistique, organe de concertation entre producteurs et utilisateurs et dont l'Insee assure le secrétariat.

Une large répartition dans toute l'administration d'État

Les statisticiens du secteur public sont présents dans la quasi-totalité des ministères et dans de nombreux organismes publics ou même dans des institutions de droit privé chargées de missions de service public. Parmi ces organismes, l'Insee et les autres services statistiques ministériels (SSM) constituent le « noyau dur » de la statistique publique. Leurs compétences s'exercent dans des domaines extrêmement variés, du sport aux échanges extérieurs.

Pour réaliser ses missions, la statistique publique (Insee et ministères) emploie 9 000 personnes, dont environ les deux tiers à l'Insee. Du fait de l'existence de services statistiques ministériels, on dit que le système statistique public est « décentralisé fonctionnellement ». La présence d'implantations statistiques en régions, en particulier à l'Insee, atteste aussi une réelle déconcentration géographique.

L'Insee

L'Insee, qui est une Direction générale du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, est une *administration publique*.

Les missions confiées à l'Insee lui confèrent un caractère particulier au sein du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Alors que les autres directions de ce ministère ont des responsabilités d'action ou de tutelle et sont les instruments de conception ou d'exécution de la politique gouvernementale, l'Insee a un rôle d'information et d'étude, aussi bien à l'égard des agents économiques du secteur privé que de la puissance publique ; c'est ainsi un organisme essentiellement *technique*.

L'éventail des missions de l'Insee dépasse le cadre des activités opérationnelles internes à l'Institut - sa propre production - et s'applique aussi à l'appareil d'information économique et sociale mis en œuvre ou financé par l'Administration, dont il assure l'encadrement et la coordination.

Les services statistiques ministériels

Quelle que soit l'étendue de leurs missions, tous les services statistiques ministériels assurent au minimum quatre responsabilités :

- ils sont responsables de l'application de la loi de 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. Ils représentent leur ministère auprès du Cnis (Conseil national de l'information statistique). Ils participent à l'élaboration des concepts, aux choix méthodologiques et à la coordination statistique. Depuis 1986, ils disposent de par la loi d'un large accès aux sources administratives pour des traitements à des fins statistiques ;
- ils appliquent les règles communautaires européennes et ont des relations régulières avec Eurostat ;
- ils assurent la liaison entre leur ministère et l'Insee pour toutes les questions statistiques du domaine de compétence de leur ministère (enquêtes, publications de résultats, échanges d'informations) et pour la gestion des cadres statisticiens issus de l'Insee. Ceux-ci y représentent une part importante de l'encadrement et environ un quart de l'effectif total ;
- ils diffusent et commentent les informations qu'ils détiennent. Cette pratique constante, érigée en règle, garantit un large accès des citoyens et des spécialistes (professionnels, organismes d'études, journalistes, chercheurs, enseignants et étudiants) aux informations économiques et sociales. Ceci permet aussi une application rigoureuse du secret statistique dans les publications et lors de la diffusion.

En revanche, il y a parmi les services statistiques une grande variété dans les tâches effectuées ; cette variété ne provient pas uniquement des domaines de compétence, mais résulte aussi de l'histoire propre de ces services. Huit activités - la collecte, la participation à la gestion, la capacité d'études, l'informatique, le rôle dans l'évaluation, la participation à la prévision, l'aide à la décision et l'orientation de la recherche - les différencient fortement. Ces activités peuvent être, selon les services, aussi bien inexistantes que tout à fait considérables et liées fortement à leur fonctionnement quotidien.

La même variété existe aussi dans la taille et l'organisation. Le « SSM Agriculture », le plus important, compte plus de 600 personnes. Quatre autres grands services statistiques ministériels disposent d'échelons statistiques déconcentrés et comptent des effectifs importants (de 300 à 400 personnes environ) : il s'agit du « SSM Éducation-recherche », du « SSM Équipement-transports », du « SSM Santé-solidarité » et du « SSM Travail-emploi-formation professionnelle ». Le « SSM Industrie » n'a pas d'implantation régionale mais compte environ 250 personnes.

Le « SSM Justice », le « SSM Environnement » et le « SSM Douanes » sont de taille intermédiaire (de 80 à 100 personnes environ). Dix autres services statistiques (Petites et moyennes entreprises-commerce-artisanat-services-professions libérales, Communication, Culture, Défense, Énergie, Fonction publique, Collectivités locales, Pêche, Jeunesse et sports, Tourisme) ont des effectifs réduits (de 8 à 30 personnes).

Le partage des tâches dans le système statistique public

La répartition des travaux entre les différentes unités du système statistique public tient pour une large part à l'histoire. La classification ci-après est très simplifiée et ne rend compte que d'une partie de la réalité du partage des tâches entre l'Insee et les services statistiques ministériels (SSM).

Le système productif

Dans le domaine de la statistique d'entreprises, l'Insee gère les répertoires et assure la coordination des enquêtes (concepts, questionnaires, méthodes...). Il définit l'activité économique des entreprises et coordonne les fichiers de lancement d'enquêtes. L'Insee suit les prix à la production dans tous les secteurs.

Les SSM suivent les acteurs et les marchés de leur secteur de compétence. Les SSM réalisent les enquêtes annuelles d'entreprise (enquêtes structurelles européennes) qui collectent les comptes de résultat des entreprises (20 salariés ou plus dans l'industrie). Ces enquêtes sont organisées autour d'un tronc commun (questionnaire et traitements) et constituent en France les enquêtes structurelles d'Eurostat. Les SSM réalisent les enquêtes de production (enquêtes de branches) qui alimentent la base européenne sur les marchés (Prodcom) et les enquêtes spécialisées dans leurs secteurs. L'Insee réalise lui-même les enquêtes statistiques sur le secteur tertiaire (hors transports), car les SSM compétents n'effectuent pas de collecte. Aux douanes, le département des statistiques et des études économiques fournit les données du commerce extérieur qui complètent les données sur les marchés.

Ces sources coexistent avec des outils spécialisés et variés, par exemple sur les agriculteurs et les exploitations agricoles, sur les véhicules de transports et leur usage, sur les structures financières, les consommations d'énergie... Ces outils sont généralement pilotés par le SSM compétent.

Les enquêtes auprès des entreprises sont souvent réalisées par voie postale, ce qui a été favorable au développement de ces enquêtes dans les SSM. Ces enquêtes commencent à être traitées via Internet.

La statistique démographique et sociale

L'Insee réalise les recensements et enquêtes auprès des ménages, par exemple l'enquête « emploi », version française de l'enquête européenne sur les forces de travail. Il effectue la collecte de l'information sur les prix à la consommation et calcule l'indice des prix correspondant. Les enquêtes auprès des ménages sont le plus souvent réalisées par l'Insee, qui dispose d'un réseau permanent d'enquêteurs. Enfin, c'est l'Institut qui exploite les fichiers fiscaux et sociaux.

Les SSM sont plutôt chargés du suivi des personnes administrées et des établissements publics et privés concernés. La répartition des tâches se fait par domaine d'intervention. La Dares (travail et emploi) suit les salaires, les conditions de travail, les chômeurs et les

emplois aidés. La Drees (santé et protection sociale) produit les statistiques sur les établissements hospitaliers et médico-sociaux, sur les personnels de santé, sur l'état sanitaire de la population. Le « SSM Justice » collecte l'information sur l'activité des juridictions, sur les délinquants, sur les détenus et sur les établissements pénitentiaires. Le « SSM Fonction publique » suit les caractéristiques et l'évolution de l'emploi public.

La coordination technique

Outre ses activités de production, l'Institut assure la coordination des opérations statistiques par trois moyens : il gère les **répertoires** (répertoire national d'identification des personnes physiques et répertoire des entreprises et des établissements). Il définit les **nomenclatures** (nomenclatures d'activités et de produits, code officiel géographique, nomenclatures des professions et des catégories socioprofessionnelles). Il détermine les **cadres comptables et conceptuels** (comptabilité nationale, comptes satellites).

Le personnel

Les agents de l'Insee et des services statistiques qui appartiennent à des corps de fonctionnaires-statisticiens¹ sont gérés par l'Insee, qui dirige leur formation et leur carrière. Les cadres-statisticiens publics français sont recrutés dans l'enseignement supérieur, sur concours et à un niveau élevé (mathématiques, économie, culture générale). Ils suivent ensuite une formation, partagée avec de futurs statisticiens-économistes du secteur privé, dans l'une des écoles de l'Insee, Ensae² ou Ensail³. L'Insee organise la mobilité de ces cadres avec le souci d'assurer la transmission des compétences dans tout le système statistique public. La **gestion unifiée des carrières** qui en résulte est un important outil de coordination. La mobilité des cadres dans toute la sphère de la statistique publique est un moyen d'obtenir la diffusion et la cohérence des méthodes utilisées.

¹ Administrateurs, chargés de mission et attachés de l'Insee.

² École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique.

³ École Nationale de la Statistique et de l'Analyse de l'Information.