

## Vers une « démarche statistique publique »

### Contexte

La production de statistiques d'intérêt général repose traditionnellement sur le service statistique public (SSP) composé de l'Insee et des services statistiques ministériels (SSM) dont la mission est de produire des informations reconnues par tous, produites avec neutralité et transparence pour permettre de produire des informations utiles pour le débat social et la prise de décisions.

Le législateur a cependant défini les statistiques publiques comme un ensemble plus large, incluant, outre ce que produit le SSP, les résultats de « *l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public* » (loi de 1951 modifiée).

L'article 1 du décret du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique établit aussi que l'ASP « *s'assure que la conception, la réalisation et la diffusion des productions issues de l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public se font dans le respect des principes d'indépendance professionnelle, d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données.* »

Le champ des statistiques produites aujourd'hui par les organismes publics hors SSP est à cet égard large et hétérogène. Parmi ces statistiques, nombreuses sont celles qui sont reprises dans les médias et influent sur les décisions publiques.

Un certain nombre de structures ou d'établissements publics produisent en premier lieu des statistiques européennes. Leurs données sont en règle générale transmises à Eurostat par l'intermédiaire des SSM, ces derniers pouvant ou non selon les cas procéder à leur retraitement.

En dehors même des statistiques européennes, les statistiques comme celles sur les exonérations de charges sociales par exemple, produites et diffusées par l'Acoss ou celles sur la surveillance de la morbidité, produites et diffusées par Santé publique France (SpF), ne s'inscrivent pas dans le champ actuel de la régulation des statistiques publiques, alors qu'elles répondent à cette définition et qu'il s'agit d'informations d'utilité publique, largement médiatisées.

En effet, le champ actuel de la régulation à laquelle procède l'ensemble constitué par le Conseil national de l'information statistique (Cnis) et l'Autorité de la statistique publique, en lien avec le Comité du label, apparaît sensiblement plus étroit que celui des données et organismes mentionnés par la loi avec : du côté du Cnis, la réception d'une partie seulement des programmes statistiques et des avis d'opportunité ou de conformité (label d'intérêt général et de qualité statistique) ne concernant pas toutes les enquêtes ; du côté de l'ASP, un suivi concentré sur le SSP et la « labellisation » d'un nombre limité de statistiques produites par d'autres organismes.

Or, les organismes ayant une mission de service public qui diffusent ces informations de nature statistique occupent, à côté et souvent en lien avec les SSM de leur secteur, une place reconnue dans la diffusion de l'information publique (Pôle Emploi, SpF, Acoss, Cnam par exemple). Ils disposent souvent de lignes de publications désignées comme « publications statistiques et d'études » où sont diffusées, sans distinction toujours claire pour l'utilisateur comme pour les médias, des données et séries statistiques, qui ont pu ou non, selon les cas, donner lieu à « labellisation » par l'ASP.

Le développement de ces statistiques, produites de façon croissante hors du SSP pour répondre à différents besoins, ont conduit à une réflexion sur l'opportunité de les « qualifier », afin de mieux

repérer celles qui apportent une réelle valeur ajoutée et complètent utilement l'information du public. Tel était l'objet du rapport de l'Inspection générale de l'Insee « Vers un nouveau service de qualification de statistiques d'intérêt général » qui a été présenté à l'Autorité en juin 2019.

Dans la délibération qui a suivi la présentation de ce rapport, l'Autorité faisait le constat que la procédure de « labellisation », qui devait permettre de faire entrer une partie de la statistique « administrative » dans la sphère de la statistique publique, progressait encore trop lentement alors que l'exploitation à des fins d'information générale des données collectées et diffusées par des organismes hors du SSP faisait partie intégrante de la statistique publique au sens de la loi de 1951. Pour l'ASP, il convenait donc, face à l'émergence de ces données de plus en plus nombreuses, diversifiées et hétérogènes, d'identifier les statistiques les plus pertinentes pour éclairer le débat public, permettant ainsi d'élargir le champ des statistiques de « confiance ».

L'Autorité s'était cependant interrogée sur les modalités pratiques du mécanisme de qualification à envisager pour qualifier les statistiques au-delà de la production du SSP. Elle préconisait un dispositif efficace pour aider l'utilisateur à se retrouver dans l'immensité des statistiques mises aujourd'hui à sa disposition, s'intégrant dans un cadre d'ensemble simple et lisible et articulé avec la procédure de labellisation en place. Elle recommandait à cet égard d'examiner plus avant, en parallèle avec la recherche des moyens pour accélérer le processus de labellisation, comment le dispositif envisagé pourrait, de manière plus pro-active, inciter les opérateurs à respecter un « référentiel minimal de documentation » pour leurs statistiques, qui serait reconnu par les instances du SSP, le Cnis et le Comité du label.

#### Une « démarche statistique publique », à côté de l'actuel processus de « labellisation » et dans le cadre d'une information plus complète du Conseil national de l'information statistique

Compte tenu de ces éléments de contexte, devenus encore plus patents depuis la crise sanitaire, et des réflexions par ailleurs engagées (par exemple dans le cadre des travaux conjoints de l'Inspection générale de l'Insee et d'inspections relevant d'autres ministères), il apparaît extrêmement important de poursuivre la démarche visant à intégrer dans la « régulation » de la statistique publique un plus grand nombre de données collectées ou produites par les organismes publics, et de la rapprocher ainsi du champ décrit par la loi.

Des réflexions ont donc été lancées par l'ASP, en association avec le Cnis et le Comité du label, sur la façon d'assurer de manière plus complète et efficace une approche d'ensemble, sur la base d'un processus pragmatique dénommé « démarche statistique publique » et recouvrant une qualification statistique d'intérêt général.

Il apparaît en effet que les organismes publics ou chargés d'une mission de service public produisent de fait trois types d'informations quantitatives :

- des informations produites à la demande, pour des besoins immédiats qui n'ont pas vocation à perdurer ou à être diffusées de façon externe ;
- des informations produites régulièrement, avec une certaine périodicité, qui sont diffusées dans des lignes de publications statistiques et d'études identifiées et documentées comme telles, et respectant un certain nombre de principes du Code des bonnes pratiques ;
- des informations dont le niveau de qualité technique et de permanence temporelle est par ailleurs suffisamment élevé pour qu'elles soient labellisées ou aient vocation à l'être (respectant l'ensemble des principes du Code des bonnes pratiques de la statistique européenne adapté aux sources administratives).

La « démarche statistique publique » visera plus spécifiquement la deuxième catégorie d'informations produites par ces organismes publics, le processus de labellisation demeurant par ailleurs un outil précieux pour toute une série de séries statistiques « de référence ». Elle aura alors vocation à être plus large mais aussi plus légère que celle suivie dans le cadre de cette dernière procédure, s'agissant d'informations statistiques n'ayant pas dans un premier temps vocation à être labellisées, mais entrant dans des lignes de publications statistiques et respectant certains principes de « bonnes pratiques » dont le contenu serait préalablement précisé.

L'objectif sera à cet égard d'attester non pas tant de la qualité technique des statistiques considérées, comme c'est le cas pour la labellisation, que de l'existence pour ces dernières de critères d'impartialité,

d'objectivité, de pertinence et d'accessibilité, comme, notamment, la diffusion séparée de toute communication ministérielle, la transparence des méthodes de traitement et de révision éventuelles des informations, l'accessibilité de ces dernières, la consultation régulière des utilisateurs et la diffusion d'un calendrier indicatif de publication.

Cette démarche a en outre vocation à s'inscrire dans le cadre d'une régulation et d'une coordination d'ensemble mieux assurées, les organismes concernés s'engageant à faire parvenir un programme statistique annuel au Cnis et une concertation devant être prévue avec le SSM du même champ de compétences, par ailleurs informé et associé à cette approche.

### Des étapes de progression à réaliser à l'horizon d'un an

L'ASP envisage d'engager cette démarche de la manière suivante.

- 1 Des expérimentations seront menées avec des organismes volontaires, susceptibles de disposer d'un nombre conséquent de statistiques potentiellement concernées.

Il leur sera demandé de faire systématiquement l'envoi au Cnis de leurs programmes annuels de travaux statistiques et d'études régulières, et de lui soumettre leurs enquêtes susceptibles d'impliquer un avis d'opportunité.

Il leur sera également demandé de remplir un document synthétique dit de « démarche statistique publique » proposé par le Comité du label, sensiblement simplifié par rapport au dossier prévu dans le cadre de la labellisation, leur permettant de décrire les statistiques susceptibles d'entrer dans le champ de cette démarche et de justifier le respect des critères mentionnés ci-dessus<sup>1</sup>.

- 2 Après examen de ce document par le Comité du label, l'ASP procédera à une audition des organismes concernés qui pourrait le cas échéant intervenir en même temps que les échéances de (re)labellisation. Ce processus débouchera sur une délibération de l'ASP et sur l'intégration des statistiques concernées dans une liste rendue publique.

- 3 Afin de tirer les premiers enseignements de la démarche et dans la perspective de sa généralisation, l'ASP envisage d'organiser un séminaire au cours de l'année 2022, permettant de débattre des expérimentations menées et de formuler des propositions, y compris de nature contractuelle ou réglementaire, en vue de réfléchir à la suite et l'éventuelle généralisation du processus. Ce séminaire réunirait, outre les instances de régulation de la statistique publique et l'Insee, les organismes intéressés et les SSM des champs concernés ou susceptibles de l'être.

Figurent en annexe à la présente note la grille « démarche statistique publique » élaborée par le Comité du label ainsi que les critères du Code des bonnes pratiques (CoP) qu'il se propose de retenir comme référentiel.

---

<sup>1</sup>Dans un second temps, les statistiques éligibles pourraient le cas échéant évoluer vers une labellisation.