

CGT, CFDT, et SNU-TEF FSU de l'administration centrale du Ministère de l'économie, finances, et de l'emploi, et du Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité (**DARES** et **DREES**)

SGEN-CFDT du Ministère de l'Éducation Nationale, et Ministère de l'enseignement supérieur et recherche (**DEPP**)

CGT de l'administration centrale du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (**SESSI**)

SUD, SYGMA FSU, CFDT et SYAC-CGT du Ministère de l'Agriculture et de la pêche (**SCEES**)

CGT, CFDT, SUD, CGT-FO de l'Insee

SNU, SUD et CGT de l'ANPE

Assurer une réelle indépendance de la statistique publique au service de la démocratie

L'indépendance de la statistique publique remise en question et en débat

La statistique publique a pour mission d'éclairer tous les acteurs du débat public et les citoyens, par des indicateurs et des études dont la qualité et la pertinence doivent être garanties par l'indépendance de sa production vis-à-vis des pouvoirs politiques et économiques. Les sujets qu'elle étudie sont nombreux : domaine social, système productif, conjoncture...

Mais aujourd'hui, cette condition d'indépendance de la statistique publique apparaît particulièrement fragilisée :

- *les polémiques récentes sur l'indice des prix et la mesure du pouvoir d'achat, sur la conjoncture économique, et sur les indicateurs du chômage, ont ouvert un débat, largement relayé par les médias, sur son indépendance ;*
- *l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Insee) a subi des attaques brutales du gouvernement, qui paraît plus préoccupé d'image et de communication que de connaissance et de débat, et fait exceptionnel, le chef de l'État a limogé le directeur général de l'Insee.*
- *avec sa gestion incohérente de la crise des chiffres du chômage en pleine campagne électorale, la direction de l'Insee a malgré elle alimenté le soupçon qu'elle cédait à des pressions politiques ;*
- *alors que la statistique européenne prend une place croissante et que les besoins aux différents niveaux territoriaux s'élargissent, les moyens globaux de la statistique publique baissent.*

Dans ce contexte, des propositions de modifications organisationnelles ou institutionnelles de notre système statistique public sont désormais mises sur la place publique, et une mission parlementaire doit faire une proposition de loi d'ici la fin de l'année.

Pour nous, syndicats de la statistique publique ou d'organismes producteurs de chiffres nationaux ou régionaux, ce débat ne doit pas être laissé aux seuls spécialistes, et encore moins être confisqué par les hiérarques gouvernementaux : il s'agit en effet d'un enjeu de démocratie qui concerne l'ensemble des citoyens, et sur lequel les personnels qui réalisent des travaux statistiques doivent pouvoir s'exprimer.

C'est pourquoi nous proposons de lancer le débat avec ce 4 pages, qui a pour vocation de rappeler certains de nos principes et de mettre en débat nos propositions.

Qu'est-ce que la statistique publique ?

Il n'existe pas de liste des organismes constituant la statistique publique. Ce contour est en évolution permanente, au fur et à mesure de l'élargissement des besoins d'information statistique exprimés par les acteurs de la société. L'Insee et les Services Statistiques Ministériels (SSM) en font partie, mais d'autres producteurs publics et privés sont concernés (ANPE, ACOSS...).

Au fond, c'est la société qui doit décider ce qui est dans le champ de la statistique publique en fonction de ce qui lui semble relever d'un droit à l'information de l'ensemble des citoyens. Pour nous il est donc légitime qu'au niveau national, ce soit le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) qui décide du contour de la statistique publique et qu'au niveau régional des organismes spécifiques jouent un rôle équivalent (ex : les Comités Régionaux d'Information Économique et Sociale (CRIES) lorsqu'ils existent...). L'objectif est d'avoir les mêmes exigences méthodologiques et de publication sur les chiffres utilisés dans le débat public, pour tous les organismes participant de la statistique publique.

Comment assurer aujourd'hui l'indépendance de la statistique publique

L'indépendance généralement reconnue à l'Insee, tout au moins jusqu'à une période récente, est principalement fondée d'une part sur des valeurs et pratiques forgées par l'histoire et largement partagées par les statisticiens, et d'autre part sur le rôle du CNIS.

Cette indépendance doit absolument être maintenue, consolidée, et élargie aux SSM et à de nouveaux organismes de statistiques publiques dans ces trois dimensions : **professionnelle, institutionnelle et opérationnelle.**

1) L'indépendance professionnelle des statisticiens publics

Avec la compétence professionnelle, le statut de fonctionnaire est une dimension essentielle de cette indépendance, en ce sens qu'il assure un recrutement et des carrières obéissant au principe de l'égalité au service du public. Ce statut protège également des chantages à l'emploi et des pressions salariales un statisticien qui, par exemple, oserait défendre la transparence et la qualité méthodologique face à des enquêtes de marketing politique, ou dénoncer l'enterrement d'un résultat qui déplaît à tel ministre ou à tel lobby.

Par ailleurs, la déontologie du statisticien, inscrite dans des codes mis au point par la profession, doit être défendue, enseignée aux jeunes professionnels, et doit aussi pouvoir évoluer lorsque le besoin de protection des agents s'en fait sentir. Les organisations syndicales, les associations, continueront à jouer leur rôle dans ces domaines.

Aujourd'hui, il nous paraît nécessaire de réfléchir à de nouvelles garanties, qui pourraient s'étendre à l'ensemble du périmètre de la statistique publique : un statut du statisticien public qui, face à des pressions hiérarchiques contraires à la déontologie, lui permettrait, sur la base de sa compétence et de sa responsabilité professionnelle, d'exercer un droit de réserve face à des chiffres jugés faussés ou inadaptés, et un droit d'expression sur des chiffres de qualité mais enterrés ou maquillés.

Construction historique

La statistique publique doit être indépendante des pouvoirs politiques ou économiques, et être capable de résister à toutes pressions provenant des gouvernants, comme des puissances de l'argent. C'est à ces conditions que le portrait de la situation économique et sociale dressé par le Système Statistique Public (SSP) est fiable. Ainsi les citoyens, les acteurs économiques ou sociaux, les gouvernements, les chercheurs, peuvent avoir confiance dans les chiffres produits et diffusés par le SSP, et peuvent s'appuyer dessus pour prendre leurs décisions en toute connaissance de cause...

Bien sûr, l'indépendance du SSP ne veut pas dire que les statisticiens décident seuls des statistiques qu'il faut ou non produire, ni que les méthodes qu'ils adoptent sont au-dessus de toute critique. Au contraire, l'indépendance de la statistique publique va de pair avec la transparence, le débat ouvert, et la responsabilité vis-à-vis de tous les acteurs.

- **Des décisions des directions de l'Insee**

En France, l'indépendance reconnue à l'Insee est le fruit de l'histoire. Elle s'est construite au travers de multiples crises, de controverses, qui ont conduit à adopter des pratiques protégeant la production ou la publication des chiffres des pressions ou manipulations.

Par exemple, dès les années cinquante, donc peu de temps après sa création, l'Insee a pris la décision de protéger l'indice des prix des manipulations gouvernementales ; à la fin des années 80 la direction de l'Insee a dû monter au créneau face aux attaques relayées par le gouvernement contre les chiffres du chômage; un calendrier de publication des indices conjoncturels a été fixé et rendu public, afin d'empêcher les gouvernements d'instrumentaliser l'annonce des chiffres en fonction de l'agenda politique ; on peut encore citer la décision de l'Insee de continuer à publier la série de l'indice des prix avec tabac malgré les pressions gouvernementales pour que seul l'indice hors tabac soit publié.

2) L'indépendance des institutions

L'indépendance institutionnelle se traduit par diverses pratiques telles que la présentation et l'adoption d'un programme annuel de travail au CNIS, la publication systématique des résultats d'enquêtes et des exploitations statistiques selon un calendrier annoncé à l'avance.

Le « Code de bonnes pratiques » européen (2005), qui reprend largement des initiatives et chartes antérieures, est un nouveau point d'appui pour cette indépendance institutionnelle.

L'indépendance des institutions productrices de statistiques dépend aussi des moyens dont elles disposent

d'une indépendance

- **Les personnels et leurs représentants**

Dans cette histoire longue, prenant appui sur leur compétence professionnelle, les statisticiens, le personnel de l'Insee et du SSP, leurs syndicats ont joué un grand rôle. Cela s'est traduit, notamment, par l'adoption de chartes de déontologie (Code de l'Association des administrateurs de l'Insee et de l'Association des statisticiens économistes anciens élèves de l'Ensaie de 1986 et la déclaration de l'Institut International de Statistique de 1985) et par de multiples prises de position, tracts, interventions dans les médias, etc. qui ont permis de résister aux pressions et de faire vivre les principes déontologiques au quotidien. Les colloques organisés sur ces questions, témoignent du rôle joué par les organisations syndicales avec les personnels. En mars dernier les agents de la Direction et Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (Dares) ont fait grève après que leur direction a empêché la diffusion complète lors de la séance du CNIS du 8 mars, d'un chiffrage des conséquences des modifications de gestion de l'ANPE ; ils demandaient aussi l'arrêt de la publication du nombre de chômeurs calculés à partir de données ANPE, qui ne répondait pas aux exigences scientifiques.

- **Le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS)**

Le CNIS est un élément déterminant de l'indépendance et de la qualité de la réponse de la statistique publique au besoin d'information, car il permet aux demandes et aux recommandations des représentants de la société dans ses diverses composantes de s'exprimer. (voir encadré)

Ainsi cette indépendance, qui a longtemps participé à la réputation de fiabilité et de sérieux de l'Insee et du SSP, est un combat de tous les jours. Elle n'est pas acquise une fois pour toutes, il faut l'imposer sans relâche, en réinventer les conditions en permanence.

pour mettre en œuvre le programme statistique, sans avoir à faire appel à des financements qui pourraient ne pas être reconduits lorsque les résultats ne plaisent pas.

Cette indépendance financière, absolument centrale, doit s'appuyer sur des financements publics. Le budget de l'Insee est prévu au budget de l'État, et constitue avec le Service des Études et des Statistiques Industrielles un programme spécifique de la LOLF.

Toutefois, bon nombre de ses activités s'appuient sur des cofinancements, notamment en région : or les statisticiens savent bien que c'est dans ces cas que des « pressions douces » sont exercées sur le choix des études et leurs résultats, ou tout du moins leur présentation.

De leur côté, les budgets des SSM sont soumis aux restrictions que leurs ministères respectifs décident de faire sur leurs différentes missions. Au total, il est crucial de défendre pour les SSM des budgets propres permettant de réaliser le programme statistique dans de bonnes conditions, et pour l'ensemble du SSP un budget permettant de financer son activité en toute indépendance.

Aujourd'hui, un pas supplémentaire pourrait être franchi en inscrivant dans la loi l'indépendance professionnelle des institutions ou services qui ont une fonction d'information et d'analyse statistique publique, c'est-à-dire :

-le fait que les méthodes retenues sont élaborées et choisies par les statisticiens ;

-l'obligation de publication selon un calendrier affiché à l'avance.

3) L'indépendance et la qualité des opérations statistiques, allant de la production à la diffusion

Les opérations statistiques doivent pouvoir en elles-mêmes faire l'objet de toutes les garanties de qualité et d'indépendance, notamment par rapport aux intérêts particuliers des commanditaires ou financeurs lorsqu'il y en a. Ce doit être le cas particulièrement pour des opérations qui font l'objet de débats, ou qui sont jugées par les acteurs comme centrales dans leur sphère d'intervention (économie, social, environnement, santé, etc.), que le CNIS juge prioritaires. Le CNIS, dont le rôle est d'abord d'orienter le programme statistique et de juger de l'opportunité d'une opération dispose déjà d'un outil qui va, partiellement, dans ce sens : le comité du label.

Un comité du Label dont les missions et la composition seraient élargies pourrait assurer cette indépendance et cette qualité des opérations statistiques dans leur ensemble.

Composé d'experts d'origines diverses (Insee, SSM, Université, ...) et de représentants de la société, ce comité serait suffisamment élargi pour prévenir de la défense d'intérêts particuliers. Il confronterait les avis techniques des experts aux questions et réflexions de la société (formule qui a déjà montré son efficacité au CNIS), et pourrait juger non seulement de l'adéquation *a priori* des méthodes et moyens aux objectifs de l'opération, comme aujourd'hui, mais aussi, *a posteriori*, de la qualité des processus de production des chiffres. Enfin, il s'assurerait que la diffusion est conforme aux engagements pris lors de la présentation en opportunité, y compris en terme d'études.

Il pourrait délivrer un label de qualité portant sur l'ensemble d'une opération.

Il pourrait en outre se saisir d'opérations portant non seulement sur des enquêtes nouvelles, mais aussi sur les fichiers administratifs ou toute autre opération statistique. Cette instance devrait prendre en compte les difficultés de la production statistique (insuffisance des crédits, des moyens humains...) et les impondérables propres à toute opération statistique complexe, dans l'objectif de faire des recommandations pour l'obtention du label de qualité. L'idée ici, est que le CNIS se dote d'un outil de validation des opérations statistiques qui aille jusqu'à leur diffusion publique, et ce dans les meilleures conditions de transparence des débats et des décisions.

23 ans après sa création, le CNIS doit étendre son champ d'intervention. Il doit être plus ouvert à la société et à la diversité de ses composantes. Il doit aussi être apte à observer comment sont traduites dans les faits les recommandations qu'il a émises. Il devrait notamment pouvoir être saisi dans des cas de doutes ou de manquements à l'indépendance de la statistique publique. Le CNIS doit disposer de moyens adéquats pour ce faire.

Le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS)

Le CNIS est un outil incontournable d'une « indépendance dynamique » de l'Insee et de la statistique publique.

Mis en place en 1972, (Conseil national de la statistique) il devient en 1984 le CNIS. Il rassemble producteurs et utilisateurs de statistiques afin de déterminer les besoins de connaissance de la société en matière de statistiques et d'études, et les investissements et travaux à mettre en œuvre afin de produire une information statistique publique pertinente et de qualité. Son secrétariat est assuré par l'Insee, et il rassemble donc les acteurs économiques, politiques et sociaux de toute nature et de tous niveaux, national ou territorial, syndicats, patronat, associations...

► Il est composé de « formations » thématiques qui examinent chaque année le programme de travail de l'année à venir. Ces formations se prononcent sur les avis d'opportunité des enquêtes nouvelles de la statistique publique.

► Le comité du Label accorde ensuite un label de statistique publique au vu des méthodologies proposées.

► Le bureau du CNIS assure l'animation et la cohérence de l'ensemble. Il peut décider de la constitution de groupes de travail spécifiques sur un thème particulier.

► L'assemblée plénière, une fois par an, vote un avis détaillé sur l'ensemble des opérations statistiques prévues.

► Le comité du Secret autorise la transmission de données individuelles d'entreprises (anonymisées) à des chercheurs ou organismes en dehors des services qui les ont collectées.

Récemment, les interventions des membres du CNIS, représentants de la société, ont infléchi les programmes statistiques, mais aussi le type d'informations statistiques souhaitables. Dans le domaine de la connaissance des inégalités sociales, ou bien aujourd'hui dans celui des indicateurs du chômage, la précarité de l'emploi, les groupes du CNIS travaillent après que la statistique publique a été interpellée, parfois sans ménagement.

Paris, le 5 décembre 2007