

Le 9 octobre 2023

La présidente de l'Autorité de la statistique publique
à
M. le secrétaire général de
la Confédération Générale du Travail des ministères sociaux (CGT-SMAST)

Objet : Votre signalement concernant des publications statistiques de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

Vous avez saisi l'Autorité de la statistique publique (ASP) le 29 juin 2023 d'un signalement relatif à des problèmes déontologiques concernant la diffusion de publications statistiques de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), service statistique ministériel du ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion.

L'ASP étant, aux termes du décret n°2022-1284 du 3 octobre 2022, l'autorité externe compétente pour le traitement des signalements relatifs au fonctionnement du service statistique, elle a procédé à l'instruction de votre signalement, dans le cadre précis de son champ de compétences, à savoir « le respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites », et « le respect, par le service statistique public (SSP), des principes du code de bonnes pratiques de la statistique européenne prévu à l'article 2 du règlement (CE) n°223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 ».

Comme la possibilité en a été prévue dans la procédure mise en place¹ par l'Autorité, elle a sollicité pour l'assister dans l'instruction de ce dossier un appui de l'Inspection générale de l'Insee, l'inspecteur général désigné à cette fin ayant réalisé cette instruction en collaboration avec la rapporteure de l'ASP.

¹ <https://www.autorite-statistique-publique.fr/wp-content/uploads/2023/07/page-lanceur-alerte-V3-30-juin-2023.pdf>

L'instruction ainsi conduite a pris appui sur plusieurs éléments :

- le recueil d'informations factuelles concernant chacune des études ou publications mentionnées dans votre saisine, concernant notamment leur appartenance au champ des publications statistiques, leur inscription dans les programmes de travail annuels et les calendriers prévisionnels de publication publiés pour l'information des utilisateurs, et les éventuelles décisions de report ou de suspension ayant pu concerner leur diffusion ;
- deux rencontres avec la direction de la Dares, en la personne du directeur et de la cheffe de service ;
- un entretien avec une délégation de la CGT-SGMAST, composée de vous-même et d'agents de la Dares ;
- une rencontre avec des représentants du personnel de la Dares, organisée par l'entremise de la direction.

Au terme de cette instruction, dont le bilan a été examiné par les membres de l'Autorité, je suis à même de vous communiquer les éléments de réponse suivants à votre signalement, dans le champ concernant spécifiquement les compétences de l'ASP.

En premier lieu, le statut des six différents travaux ou publications évoqués dans votre saisine n'est pas identique au regard du champ des statistiques publiques défini par la loi et détaillé, par la suite, dans le « cadre de référence pour le processus de diffusion des publications statistiques du service statistique public » adopté au début de l'année 2023² et approuvé par un délibéré de l'Autorité en date du 15 mars³.

Le rapport de recherche « Relations de travail et d'emploi et comportements des acteurs dans un contexte de réformes législatives »⁴ résulte d'un appel à projets de recherche lancé dans le cadre de l'évaluation des ordonnances du 22 septembre 2017. La Dares l'a subventionné sans participer directement à sa réalisation, sa rédaction étant restée sous l'entière responsabilité des chercheurs. Ce rapport n'appartient donc pas au champ des publications statistiques susmentionné, et il a finalement été diffusé sur le site internet de France Stratégie, auprès duquel était placé le comité d'évaluation des ordonnances de 2017. Il est vrai que les pratiques d'accueil de travaux de recherche dans la rubrique des « Rapports d'études » de la Dares ont pu favoriser une certaine ambiguïté en la matière, dans un domaine où les usages des services statistiques ministériels apparaissent divers.

L'étude « Quantifier le non-recours à l'assurance chômage »⁵ a été réalisée par la Dares, en collaboration avec des chercheurs, pour répondre à une commande ministérielle, en vue de l'élaboration du rapport au Parlement destiné à répondre à l'obligation instituée par l'article 62 de la loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel », qui dispose que « le gouvernement remet

² https://www.autorite-statistique-publique.fr/wp-content/uploads/2023/04/Cadre_reference-diffusion_publicis_SSP-2023_pub_VF2.pdf

³ <https://www.autorite-statistique-publique.fr/wp-content/uploads/2023/04/Delibere-sur-le-cadre-de-reference-publications-statistiques.pdf>

⁴ https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/relations_de_travail_et_demploi_et_comportements_des_acteurs_dans_un_contexte_de_reformes_legislatives.pdf

⁵ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/quantifier-le-non-recours-lassurance-chomage>

au Parlement un rapport sur la réalité et les conséquences du non-recours aux droits en matière d'assurance chômage ». Cette étude, achevée au printemps 2022, a constitué la pièce essentielle du rapport que le gouvernement a transmis au Parlement en octobre 2022. Deux problèmes ont toutefois été notés, du point de vue de l'Autorité de la statistique publique, concernant la diffusion des résultats de cette étude. D'une part, les conditions de transmission du rapport ont induit une absence de distinction entre communication politique et diffusion de résultats statistiques. D'autre part et, comme le rapport de l'Autorité pour 2022 en a déjà rendu compte, les résultats statistiques contenus dans le rapport transmis au Parlement ont été largement repris et commentés, « sans que l'estimation statistique proprement dite... et ses fondements méthodologiques n'aient été eux-mêmes diffusés sur le site de la Dares. Cette diffusion n'avait en effet pas été souhaitée au niveau ministériel, compte tenu de la concomitance entre l'envoi du rapport et les débats parlementaires sur la loi relative à l'assurance chômage. En dépit du fait qu'il ne s'agissait pas d'un indicateur statistique usuel, la Présidente de l'ASP a insisté auprès du directeur de cabinet du ministre pour que cette évaluation statistique soit immédiatement publiée. Il était en effet regrettable que la diffusion dans la presse d'estimations statistiques effectuées « sous le timbre » de la Dares, composante du service statistique public, ne s'accompagne pas concomitamment d'une mise à disposition détaillée des hypothèses et des méthodes qui en étaient forcément à la base. L'étude statistique correspondante, proche par son thème de celles publiées par la Dares sur le non-recours au RSA ou au minimum vieillesse, a par la suite été diffusée dans les trois jours »⁶.

Les quatre autres études ou publications mentionnées dans votre signalement relèvent directement de la statistique publique et du champ des publications statistiques, objet du cadre de référence, sachant que l'instruction a conduit à constater des problèmes de nature différente concernant la finalisation ou la diffusion de chacune d'entre elles, au regard notamment des principes d'indépendance professionnelle, d'actualité et de ponctualité, d'impartialité et d'objectivité et de pertinence figurant dans le code de bonnes pratiques.

Le projet de publication statistique « Quels salariés bénéficiaient d'un compte pénibilité en 2017 ? »⁷ a été pour l'essentiel finalisé en janvier 2020 et est resté en attente de validation par la direction de la Dares jusqu'à sa reprise, au cours de l'année 2022, dans le calendrier prévisionnel des publications. Celle-ci a débouché sur une diffusion en juin 2022 dans la collection Dares Analyses, avec l'indication de certaines précautions de lecture. Un tel écart de temps est, du point de vue de l'ASP, problématique au regard des principes d'actualité et de pertinence figurant dans le code de bonnes pratiques. L'argument selon lequel la diffusion de cette publication aurait pâti du contexte lié à la pandémie de Covid-19 est à considérer du fait des nouvelles priorités engendrées par celle-ci pour les travaux statistiques de la Dares, mais cet argument n'a pas paru lors de l'instruction de nature à lever l'ensemble des incertitudes sur les raisons du report de la publication.

L'étude statistique intitulée « Quels facteurs influencent la capacité des salariés à faire le même travail jusqu'à la retraite ? »⁸, a également été annoncée dans le calendrier prévisionnel des publications mis à jour chaque semaine sur le site de la Dares, sa date de diffusion ayant été fixée en fonction de la séance du Conseil d'orientation des retraites où elle devait être présentée. La publication a été diffusée

⁶ Extrait du rapport annuel de l'Autorité de la statistique publique 2022.

⁷ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/quels-salaries-beneficiaient-dun-compte-penibilite-en-2017>

⁸ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/quels-facteurs-influencent-la-capacite-des-salaries-faire-le-meme-travail-jusqua-la-retraite>

à la date prévue (le 8 mars 2023 sous embargo à la presse, précédant une mise à disposition générale le 9 mars). Toutefois, une intervention du cabinet du ministre en faveur de son report a conduit à ce qu'elle ne reçoive pas le même traitement que les autres publications statistiques de la Dares en termes d'affichage et de communication *via* son site internet et ses outils d'information numériques, la rendant plus difficile d'accès aux utilisateurs.

L'étude statistique relative au thème « Conflits du travail et rémunérations » mentionnée dans votre signalement n'a pas abouti à un projet de publication validé par la direction de la Dares, bien qu'elle ait donné lieu en 2022, puis en 2023, à une inscription dans son programme de travail annuel, sans toutefois explicitement figurer dans le calendrier prévisionnel de ses publications. Cette étude, présentée une première fois lors d'un séminaire interne en février 2022, a été reprise début 2023 dans le cadre d'un second projet, qui a lui-même donné lieu en avril 2023 à des discussions méthodologiques associant l'ensemble de la hiérarchie de la Dares. Sa menée à bien a ensuite été interrompue, sans échéance de reprise indiquée. L'ASP note qu'il revient aux responsables de la Dares de garantir que les travaux statistiques publiés s'appuient sur une méthodologie solide. Elle remarque cependant que ce réexamen méthodologique a été tardif et que la finalisation de l'étude n'a pas été envisagée depuis lors, au besoin avec un appui méthodologique adéquat, en dépit de son maintien dans le programme de travail de la Dares qui fait l'objet d'une diffusion publique.

Le projet de publication spécifique relatif aux « demandeurs d'emploi qui déclarent trouver un emploi grâce à Pôle emploi » avait été envisagé, sans être annoncé dans les calendriers prévisionnels de publication, comme un éclairage complémentaire au Dares Résultats restituant l'ensemble des résultats de l'enquête, qui est conduite conjointement par la Dares et Pôle emploi auprès des sortants de catégories A, B, C de Pôle emploi. Ce projet de publication a donné lieu à une décision de suspension au stade de la maquette. Cette décision fait suite à des remarques de Pôle emploi, co-producteur de l'enquête, et à la mise en exergue de problèmes méthodologiques liés à la formulation de son questionnement, qui ne retrace pas la pluralité des canaux par lesquels les demandeurs d'emploi peuvent désormais retrouver un emploi, et qui fera à l'avenir l'objet d'une évolution. Si cette objection d'ordre méthodologique est comme précédemment, selon le code de bonnes pratiques, une prérogative des responsables de la Dares, l'ASP a relevé les difficultés liées à l'insuffisance de coordination en amont entre les deux services producteurs de l'enquête et le caractère tardif de la décision de suspension de la publication. Les résultats statistiques correspondants ont quant à eux finalement été diffusés, accompagnés d'un avertissement méthodologique, dans le numéro du Dares Résultats de juillet 2023 retraçant l'ensemble des résultats de l'enquête⁹.

Les constats issus de l'instruction conduite sous l'égide de l'ASP font donc apparaître, s'agissant de ces publications statistiques, certains manquements aux principes du code de bonnes pratiques, dont l'un suite à une intervention du cabinet du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion. Leur portée a été circonscrite par la diffusion complète, sauf dans un cas impliquant la reprise et la reprogrammation d'une étude, des résultats statistiques correspondants dans les supports de publication de la Dares.

⁹ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/les-demandeurs-demploi-categories-b-c-sortants-des-listes-de-pole-emploi-en-septembre>

Au vu de ces conclusions, l'Autorité de la statistique publique a invité la direction de la Dares à un respect rigoureux des principes du code de bonnes pratiques et du cadre de référence pour le processus de diffusion des publications statistiques du service statistique public, ainsi qu'à partager de façon très large, en interne comme auprès de ses interlocuteurs, notamment ministériels, les dispositions concernant son champ et son contenu, pour chaque type de publication statistique considéré.

Il ne relève pas des missions de l'Autorité d'émettre des recommandations concernant le fonctionnement et les relations sociales internes aux directions ou services relevant du service statistique public. Elle estime toutefois que, pour consolider le respect des principes d'indépendance professionnelle, d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des statistiques produites et diffusées par la Dares, une clarification de ses circuits d'élaboration et de diffusion des publications serait une démarche utile, s'agissant notamment du stade de prise en compte des questions méthodologiques et des différentes étapes de validation.

Votre signalement du 29 juin 2023 ayant été transmis aux instances ministérielles, je mets en copie de cette réponse M. le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, ainsi que M. le directeur de la Dares et M. le directeur général de l'Insee.

La Présidente de l'ASP



Copie :

M. le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion

M. le directeur de la Dares

M. le directeur général de l'Insee