

CGT, Syntef-CFDT, SNU-TEF FSU, FO, SUD TAS de l'administration centrale du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité (Dares)  
CGT, SACAS CFDT du ministère de la Santé de la Jeunesse des Sports et de la Vie associative (Drees)  
SGEN-CFDT, SGPEN CGT du ministère de l'Éducation nationale, et ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Depp / MEN-MENSR)  
SUD de l'administration centrale du ministère de l'Économie de l'Industrie et de l'Emploi (Sessi)  
SUD, SYGMA-FSU du ministère de l'Agriculture et de la Pêche (SSP)  
CGT, CFDT, SUD, CGT-FO, UGA-CGC de l'Insee  
CGT, SNE-FSU de l'administration centrale du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (SOeS)  
Syndicat national CGT des Chancelleries & Services judiciaires, CFDT et Solidaires-Justice du ministère de la Justice  
Comités de défense de la Statistique publique

# L'indépendance en question

## Spécial services statistiques ministériels

décembre 2008

La Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) du ministère de l'Éducation nationale

Ne cherchez pas les publications récentes du service statistique de l'Éducation nationale. Elles traînent quelque part sous une pile au Cabinet du ministre en attente de validation. Mais elles peuvent aussi avoir été classées confidentielles et rester sur les étagères. Ainsi en a décidé Darcos, pour qui « *Toutes les notes de la Depp n'ont pas vocation à être rendues publiques. Certaines sont réservées au ministre* ». Ces blocages semblent d'ailleurs ne constituer que la première étape de destruction du service. La suite devrait amputer la Depp de la sous-direction de la performance de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, absorbée par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Rendant impossible toute analyse du système d'enseignement français dans sa globalité. Un élève qui passe le bac, premier diplôme du supérieur, a pourtant été formé dans des lycées qui sont de la responsabilité du scolaire.

Sans attendre la prochaine réorganisation, les publications de la Depp sont entrées en période de disette. Depuis le printemps 2008, la plupart sont

retardées voire bloquées par le cabinet du ministre. Des *Notes d'information*, mais aussi l'*état de l'École* ou la revue *Éducation et formations* consacrée à l'orientation, attendent sagement l'autorisation de paraître. Des résultats d'enquêtes ne sont pas diffusés, ni même restitués aux premiers intéressés, les établissements. Cette année, comme six autres études dont la diffusion semble définitivement abandonnée, les notes classiques sur les prévisions d'élèves n'ont pas été rendues publiques. Ce qui prive le débat public d'un cadrage démographique indispensable.

>

### Dans quel but ?

L'indépendance du système statistique est une belle idée. Mais qui reste à faire respecter, surtout dans les ministères. Concevoir, collecter, mettre en forme et diffuser de l'information statistique pour alimenter le débat. Telle est notre mission. L'Insee s'y emploie depuis une soixantaine d'années. Les services statistiques ministériels (SSM) complètent son champ d'action. Depuis longtemps les agents de la statistique publique jouent leur rôle de veille, dénonçant les insuffisances et les dysfonctionnements du système statistique public. Mais le débat de 2007-2008 sur la mesure du chômage à l'Insee montre combien les choses peuvent vite dérapier. Quant aux SSM, ils sont par nature plus fragiles sous la pression directe de cabinets ministériels plus soucieux de communication que d'information et d'indépendance statistique. L'attention des médias et du public quant aux conséquences de la délocalisation de la Statistique publique à Metz, nous donne l'occasion de mettre à jour quelques-uns des plus beaux écarts que nous avons subis récemment.





➤ Plutôt que de publier, le personnel de la Depp reçoit l'information d'adresser de simples « notes d'alerte » aux directions politiques et aux cabinets des ministres. Or, selon le décret n° 2006-572 du 17 mai 2006, art. 12, la mission même de la Depp est bien d'« assurer la diffusion de l'ensemble de ses travaux ». Comment contrôler et vérifier l'exactitude de chiffres, s'ils ne sont plus rendus publics mais réservés à un usage interne ? Si cette situation perdure, c'est une mission fondamentale de la statistique publique qui se trouverait remise en cause.

Par leur diversité, les publications bloquées sont pourtant à même d'éclairer le débat public sur l'école. Une dizaine de numéros de la *Note d'information* bloqués au 8 décembre 2008 traitent des évaluations en lecture, de la maîtrise des compétences de base en français, des performances des élèves de CM2, des départs en retraite des personnels de l'Éducation nationale, ou encore des sorties du système scolaire sans qualification. Elles s'intéressent au recrutement des professeurs des écoles, à l'absentéisme des élèves dans le second degré, à la réussite au baccalauréat 2007, aux actes de violence

dans les établissements du second degré, et aux effectifs d'étudiants.

Pas en manque d'imagination pour bloquer les écrits, le ministère de l'Éducation sait aussi valider une étude et ne pas la mettre en ligne. Quatre numéros de la *Note d'information* sur les écoles de management, les prévisions d'effectifs dans l'enseignement supérieur, et sur l'éducation aux médias dans le second degré se font toujours attendre.

### La sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du ministère de la Justice

Une emprise croissante du politique. Et des interprétations spécieuses de leur travail. C'est le lot quotidien des statisticiens au ministère de la Justice. La loi du 10 août 2007 prévoit une « peine plancher » pour les crimes et les délits commis en

### Le Cabinet a imposé un suivi au jour le jour des tribunaux

état de récidive légale. Pour y déroger, les juges doivent motiver leur décision. À partir des systèmes statistiques existants, un bilan de cette loi pouvait être fait un an après le jugement grâce à l'exploitation des condamnations inscrites au Casier judiciaire. Mais dès l'application de la loi, le Cabinet en a exigé un suivi au jour le jour et par tribunal. Le seul moyen pour répondre à cette demande était de faire renseigner un questionnaire électronique par les juridictions. Il leur impose une saisie d'informations qui s'avère redondante avec celle des logiciels de gestion. Le

questionnaire permet d'autre part, via les données individuelles fournies, un véritable contrôle des tribunaux. Ces deux raisons ont conduit les statisticiens de la SDSE à refuser la maîtrise d'ouvrage de cette collecte, contraire à leur déontologie. Le Cabinet a cependant imposé la collecte à la SDSE, et a confié la maîtrise d'ouvrage à une autre direction du ministère. Grâce à ce recueil de données très précis, la ministre a convoqué il y a quelques semaines cinq procureurs généraux. Pour leur reprocher le faible taux de peines plancher des tribunaux du ressort de leur cour d'appel.

À l'émission d'Arlette Chabot « À vous de juger » le 16 octobre Rachida Dati a déclaré : « Il y a 204 000 mineurs qui sont mis en cause pour des actes graves. Des mineurs délinquants, Arlette Chabot, c'est des violeurs, des gens qui commettent des enlèvements, des trafics de produits stupéfiants, qui brûlent des bus dans lesquels il y a des personnes. ». Utilisation très spécieuse des données statistiques. Les 200 000 mineurs mis en cause chaque année ont commis des infractions de tous types. Alors que les viols, enlèvements et trafics de stupéfiants cités, sont des crimes qui concernent au ➤

**Des statistiques au service de la ministre?**

## Annuaire statistique de la Justice

Édition 2007

Secretariat Général  
Direction de l'Administration générale et de l'Équipement  
15, place Vendôme - 75 001 Paris - Tél. 01 44 77 66 27

➤ plus quelques centaines de mineurs.

Autre exemple sur le rapport de la commission Varinard, récemment remis au garde des Sceaux, dans lequel on relève cette phrase : « *nonobstant les polémiques assez vaines sur certaines statistiques, il n'est pas discutable que l'augmentation de la délinquance des mineurs, qui par ailleurs tend à devenir de plus en plus juvénile, est une réalité qui fait aujourd'hui quasiment consensus* ». Or, le consensus n'existe nullement sur ce point à la SDSE. L'augmentation de la délinquance affichée tout au long du rapport résulte de l'amélioration des inscriptions de condamnations de mineurs au Casier judiciaire. Quant au prétendu rajeunissement des mineurs délinquants, il ne ressort nullement des statistiques des dix dernières années. L'âge moyen des mineurs condamnés était de 15,4 ans en 1998. Il est de 15,5 ans en 2007.

**La Direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère de l'Emploi et de la solidarité**

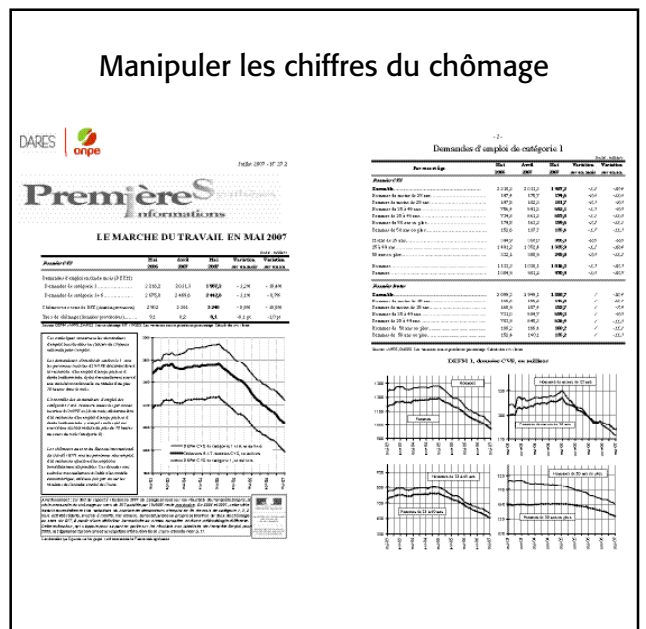
Délivrer un message qui flatte le pouvoir politique, en privilégiant la source statistique qui le permet. Quitte à réfuter les travaux de ses propres services. Faire traîner des publications. En accélérer d'autres. Telle semble être la stratégie du directeur de la Dares, nommé très jeune à ce poste en 2005, en provenance directe d'un cabinet ministériel.

Son plus beau fait d'arme concerne le chômage. Rappelons le contexte. L'Insee estime le taux de chômage à un rythme mensuel en fonction de l'évolution du nombre de demandeurs

d'emploi inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). L'Insee corrige ces chiffres provisoires une fois par an en fonction du résultat de l'enquête Emploi, seule source permettant de mesurer le chômage selon les critères internationaux. La mécanique s'enraye début 2007, lorsque les résultats de l'enquête Emploi remettent en cause l'ampleur de la baisse du chômage mesurée par les chiffres de l'ANPE depuis la mi-2005. L'Insee reporte alors la révision de ses chiffres, et décide de poursuivre ses estimations mensuelles. En mars 2007, devant le Conseil national de l'information statistique (Cnis), l'Insee justifie de manière peu convaincante cette décision. La direction de la Dares déforme alors sous les injonctions du Cabinet du ministre les travaux de ses propres services montrant la dérive des

### **L'enquête Emploi de l'Insee est aussi conçue pour se prémunir contre les manipulations des fichiers administratifs**

chiffres de l'ANPE. Les évolutions respectives des chiffres de l'ANPE et du nombre de chômeurs sont présentées comme naturellement proches par le chef de service de la Dares. Le directeur prend ensuite la responsabilité de continuer à publier ces estimations fausses du taux de chômage jusqu'au lendemain des élections présidentielles contre l'avis unanime de son personnel. Il attend le mois d'août 2007 pour diffuser sur Internet les travaux de ses services sur la dérive des chiffres de l'ANPE. À l'automne 2007, l'Insee adopte une nouvelle méthodologie pour la mesure du chômage à la suite d'un rap-



port des inspections générales des Affaires sociales et des Finances. L'Insee reconnaît son erreur : de la mi-2005 à la mi-2007, le taux de chômage n'a pas baissé de 2,1 points mais de 0,7 point.

Dans le même temps la direction de la Dares surestime le nombre de salariés en contrats nouvelles embauches (CNE), contrat censé faire reculer rapidement le chômage. Une méthode d'estimation approximative est utilisée. Pourtant trois sources permettent d'avoir une estimation directe. La première est la statistique de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic), censurée par son directeur. La seconde est l'enquête Emploi, non validée par l'Insee. La troisième est l'enquête sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (Acemo) de la Dares, dont le résultat est expertisé pendant des mois. Il faut attendre février 2008, une fois prise la décision de supprimer le CNE, pour que le directeur révisé fortement à la baisse son chiffre.

À la fin 2008, le changement de titre de la publication mensuelle des chiffres de l'ANPE, ➤

➤ modification demandée par des rapports officiels, ne sont toujours pas réalisées. Le document d'étude évaluant plus précisément l'impact des changements de règles administratives sur les chiffres de l'ANPE devrait sortir pendant les vacances de Noël. Il est pourtant finalisé depuis de nombreux mois, et ses résultats ont été présentés au Cnis il y a plus d'un an.

Les retards dans les publications qui traitent d'un sujet d'actualité sont fréquents à la Dares : représentativité syndicale, conditions de travail jusqu'à 60 ans, pénibilité du travail, sorties précoces d'emploi, élections aux comités d'entreprise, épargne salariale. Les prétextes de la direction pour les justifier sont variés mais toujours peu convaincants. Pour les documents d'étude, le directeur ne respecte pas la procédure officielle qu'il a lui-même mise en place, retenant des publications pourtant acceptées par les référents ou multipliant plus que de raison les relectures.

À l'inverse des chiffres non pertinents sont parfois publiés dans l'urgence. Début 2008, la direction de la Dares décide ainsi de publier un *Premières*

informations trimestriel sur les heures supplémentaires rémunérées déclarées par les entreprises à l'enquête Acemo. Liées à des allègements de charges dans le cadre de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (Tepa), elles auraient augmenté de 30 % entre

### **Les chiffres sur les heures supplémentaires traduisent une meilleure déclaration des entreprises**

le 4e trimestre 2006 et son homologue de 2007. Ces chiffres traduisent essentiellement une meilleure déclaration des heures supplémentaires par les entreprises. Il n'est pas fait mention de ce changement de comportement de déclaration dans le corps du texte de la publication, mais uniquement en encadré méthodologique et dans une note de graphique. Une publication plus récente évalue le nombre d'heures supplémentaires réalisées en 2006 à partir d'une autre source. Compte tenu des heures supplémentaires déclarées par les entreprises au cours des premiers trimestres de 2008, leur nombre semble stable.

publications touchant à l'environnement.

*Agreste-Primeur*, le « 4 pages » du service, est la cible privilégiée car cette publication est destinée à la presse. En général, le Cabinet garde les papiers en relecture pour bloquer leur sortie. Il l'a fait pour trois numéros traitant des nitrates, des pesticides et des agrocarburants. Il a fallu utiliser des relais dans la presse pour obtenir le feu vert du Cabinet. Non sans mal. Dans un quatrième numéro sur la place des femmes en agriculture, un débat s'est ouvert sur un chiffre précis. Tout laisse à penser que le ton vaguement féministe du papier avait irrité le Cabinet. Une réécriture du passage incriminé a suffi. Un voile discret sur l'environnement. Des fermières dociles. Et les vaches du ministère seront bien gardées.

### **Le Service de la statistique et de la prospective du ministère de l'Agriculture et de la Pêche**

Au ministère de l'Agriculture, on lave son linge sale en famille. Pas question de montrer à l'extérieur les méfaits de la profession. Compter les vaches et les épis de maïs font partie de l'ordinaire du statisticien. Disserter sur les pollutions agricoles, beaucoup moins. Les interventions du Cabinet portent donc principalement sur les pu-

### **Le code de bonnes pratiques de la statistique européenne**

#### **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.

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.

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.

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

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.

**Les pollutions peu appréciées par le Cabinet de l'Agriculture**

**Des nitrates agricoles à l'Ouest et dans les plaines céréalières**

En 2007, l'agriculture apporte 19 % d'azote en trop sur les sols. Ces excédents provoquent des nitrates nitrateux dans le sous-sol, les nitrates nitreux dans les effluents d'élevage en Bretagne.

Une nouvelle étude du Service de la statistique et de la prospective du ministère de l'Agriculture et de la Pêche a permis de constater que les concentrations de nitrates dans les sols sont élevées dans les zones de production de céréales et de maïs. Ces zones sont situées principalement dans le Nord-Ouest de la France, en Bretagne et dans les plaines céréalières de la région parisienne.

Le Service de la statistique et de la prospective du ministère de l'Agriculture et de la Pêche a également constaté que les concentrations de nitrates dans les effluents d'élevage sont élevées en Bretagne.

Agreste Primeur n° 10 - 2007