



Le service public en quête de sens¹

Saphir - une histoire singulière

3 juin 2020

Bernard AUBRY

Association de Prospective Rhénane
Anc. Chargé de mission Insee

*On découvre aujourd'hui à travers la crise sanitaire à la fois une forme de sous-développement français et un encombrement administratif empêchant de réagir avec la souplesse nécessaire en temps d'épidémie. La comparaison avec nos voisins du nord de l'Europe n'est pas toujours flatteuse. C'est aussi vrai de l'appareil statistique français qui, s'il dispose indéniablement de la matière grise pour faire des prodiges, n'en accomplit que très peu et reste à la fois incroyablement rigide et attardé en matière de diffusion des données.
A travers la réalisation, la gestion et le suivi du produit de diffusion « Saphir », il m'est permis d'en retracer l'expérience.*

Le site de l'Insee présente [Saphir](#) comme un produit de diffusion inscrit dans la série « *Tableaux et produits sur mesure* » qui permet aux utilisateurs d'accéder à des séries de données harmonisées couvrant les recensements de 1968 à 2014. La condition cependant est d'accepter au préalable un devis calculé en fonction du nombre de variables souhaitées. Une partie du fichier a été un temps mise en ligne dans la rubrique *Fichiers détail*. Il est désormais vendu à la découpe.

Pourquoi les données de Saphir sont-elles payantes ?

La statistique publique étant maintenant considérée comme *res nullius*, la gratuité est préconisée, pour autant que les règles du secret statistique soient respectées. De fait, les données produites depuis 2006, première année de diffusion du nouveau recensement, sont libres d'accès. Chacun dispose en ligne de fichiers détail comprenant une grande partie des résultats individuels (évidemment anonymes) collectés dans le cadre des enquêtes annuelles. L'utilisateur qui dispose d'un micro-ordinateur de capacité moyenne et qui sait utiliser un

¹ Le titre s'inspire d'un article de [François Turlot](#) qui fut responsable des ressources humaines à l'Insee de 1982 à 1988.

logiciel statistique - certains sont libres d'accès - peut donc traiter les fichiers à sa guise. Cette opportunité étend largement le champ des analyses ainsi que la diversité des utilisateurs (collectivités locales, enseignants, associations, etc.).

Il n'en est pas de même pour Saphir. Or Saphir n'avait-il pas été conçu précisément pour laisser la liberté à chacun d'interpréter les données des recensements, en s'émancipant du monopole des « maîtres censeurs » qui trop souvent imposent leur façon de voir les chiffres ?

L'objectif de Saphir pourrait se résumer ainsi : des « chiffres pour tous, pour tous les territoires ([Insee Direction de la Diffusion et de l'Action régionale H9305 page 20](#)).

Pourquoi tant d'incohérences ?

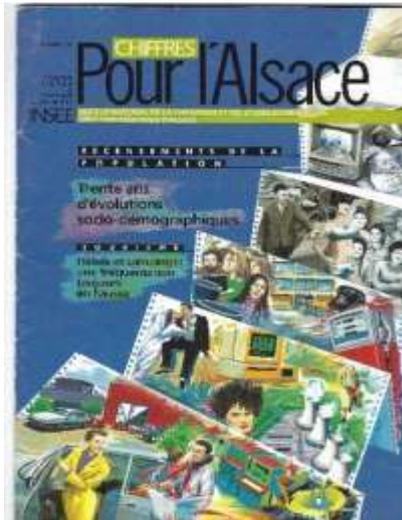
Ceux qui gèrent les pages du site ne semblent pas être bien au fait des objectifs qui ont présidé à la création de Saphir : un **fichier harmonisé unique** pour la période **1962-2016**. Or, non seulement il faut acheter les recensements de 1968 à 1999, mais il faut, si l'on n'a pas les moyens techniques de traiter les fichiers détail, choisir – et payer – pour les recensements ultérieurs toujours espacés de cinq ans (choisir par exemple 2006 et 2011 ou 2009 et 2014, mais jamais 2015 et 2016). Par ailleurs, qu'est-il arrivé au recensement de 1962, aujourd'hui

manquant dans le Saphir diffusé par l'Insee. Il a pourtant son intérêt si l'on veut étudier les changements dans la société intervenus à la fin des « Trente Glorieuses » ?

On est très loin du projet initial !



Saphir a une histoire singulière. Son origine provinciale, de surcroît alsacienne, n'a sans doute pas été un atout. Pourtant, au départ (octobre 1989), l'idée avait plu. La volonté de l'institution de s'engager dans un *Projet de service public (PSP - voir en fin d'article le fac-similé de la première page du dossier) - destiné à «Construire l'Insee de l'an 2000 » a stimulé l'enthousiasme des agents qui avaient accepté de participer à une tâche nationale même si non répertoriée dans le programme officiel.*

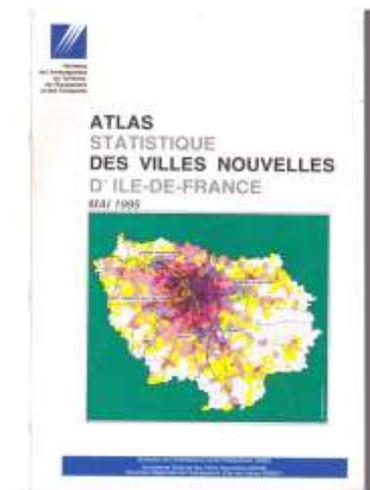


Un premier dossier « Trente ans d'évolutions socio-démographiques » est paru en mai 1992 dans le n° 22 de « Chiffres pour l'Alsace ». Le service de la communication du ministère des finances a consacré en son temps une page de sa revue *Echanges* à l'innovation. Différentes institutions, notamment la Datar, le Commissariat au Plan et le ministère de l'Équipement avaient compris l'intérêt de disposer de séries historiques. Le statisticien de l'Insee alors en poste au ministère de l'Équipement entreprit l'édition d'un *Atlas des villes nouvelles de l'Île-de-France* où figuraient quantité de cartes et de graphiques issus de Saphir.

Mais, pour des raisons qui lui sont propres, l'Institution, oubliant son ambition de construire l'Insee de l'an 2000, s'enfonça à nouveau dans l'ornière, et la creusa plus profond. Finies les initiatives individuelles telles qu'elles étaient suggérées dans un article de François Turlot, inspecteur général hors classe de l'Insee, paru dans un ouvrage de la Documentation française ([« À propos du sens du service public », in : Catherine Grémion, Robert Fraisse, Le service public en recherche. Quelle modernisation ?, La Documentation française, 1996, p. 153-158.](#)

Il fallut attendre le mois d'avril 2008 pour que le Conseil de direction de l'Insee décide de faire de Saphir un produit de diffusion. Et encore s'agit-il d'un Saphir très appauvri – limité aux données individuelles (sans les données propres aux ménages et aux familles) - par rapport au Saphir original conçu à la DR d'Alsace. L'Insee n'a pas cru bon de conserver ses potentialités les plus innovantes.

Entre temps, du fait qu'il n'était plus possible de faire appel à la main-d'œuvre locale, Saphir a survécu grâce à des concours extérieurs. Ainsi, des collaborations avec des universitaires, des géographes de Paris Sorbonne IV, des démographes de Bordeaux III Montesquieu permirent de valoriser l'outil. En particulier, les étudiants de l'IEDUB (Institut de démographie de Bordeaux) furent sollicités, sous la houlette de Christophe Bergouignan, pour utiliser la base de données comme outil d'analyse au service des [collectivités locales](#).



Des contacts avec l'Ined ont conduit à une collaboration efficace avec Michèle Tribalat, directrice de recherche et spécialiste de l'immigration. La Gendarmerie nationale commanda ainsi une étude sur la territorialisation des jeunes d'origine étrangère dans les secteurs de la Gendarmerie et de la Police nationale. Par ailleurs, un article en forme d'Insee-Première sur l'évolution de la population des jeunes d'origine étrangère et de leur importance en France

depuis la fin des années 1960 fut proposée à l'institution. L'Insee n'ayant pas souhaité diffuser ce document, c'est une revue italienne *Aspenia* qui, dans un numéro spécial consacré à la démographie, édita en italien ce texte. Quelques mois plus tard, ce fut au tour de la revue *Commentaire* de publier l'article. Le sujet paraissait sans doute trop « sensible », comme on dit aujourd'hui.

L'Ined ne fut pas plus courageux et déclina la publication, dans sa revue *Population & Sociétés*, d'un texte sur la diversité ethnique à Paris, article qui ne fit pas peur à la revue *Urbanisme* (« Embourgeoisement et diversité ethnique à Paris », *Urbanisme*, n°362, 2008). À souligner cependant la publication par le service statistique du ministère de l'Intérieur de deux articles sur l'historique de l'immigration dans la série *Infos-migrations* : un article intitulé [45 ans d'immigration en France](#) (n°89, juillet 2017) et un autre sur le [statut d'activité des immigrés](#) (n°93, février 2018), l'un et l'autre à partir de Saphir.



Si les publications sous le timbre Insee et notamment sous le timbre Insee-Alsace se sont faites rares, malgré la reconnaissance officielle du produit, l'outil a été utilisé dans le cadre de colloques organisés par des associations de démographes.

Au bilan, mais aussi au regard des possibilités qu'aurait pu offrir le fichier Saphir s'il avait été mis aux mains d'experts dans le traitement des données numériques, c'est l'archaïsme du système de diffusion de l'Insee qu'il faut souligner. Malgré les projets ambitieux annoncés il y a une vingtaine d'années, le site de l'Institution n'est pas à la hauteur des compétences des cadres de l'Insee dont beaucoup sortent des plus grandes écoles de la nation. Pire encore, on ne dénote aucune volonté d'améliorations qui prendraient exemple sur les meilleurs systèmes européens. Très récemment, Michèle Tribalat raconte sur son site comment le vendredi 1^{er} mai dernier elle a sollicité, avec succès et rapidité, [Statistic Sweden](#) pour obtenir des informations bien précises sur l'immigration². La réponse est arrivée dès le lundi 4 mai à la première heure...

D'où la conclusion :

Il est manifeste que ceux qui pilotent la statistique publique se fichent comme d'une guigne de l'accessibilité et de la lisibilité des données qu'ils produisent pour l'utilisateur lambda. Pourtant le code des bonnes pratiques de la statistique européenne (en ligne <https://www.insee.fr/fr/information/4140105>) indique bien que « l'accessibilité et la clarté » sont l'une des cinq exigences qu'un institut doit avoir sur ses produits statistiques, exigences auxquelles a souscrit l'Insee. Le site de l'Insee est pourtant

² Statistic Sweden a très récemment mis en ligne – en français ! – le système suivant [d'information municipale](#)



exemplaire du dédain porté au public, malgré l'affichage de grands principes. Il est bien possible que ce dédain ne soit pas limité à l'Insee.

Faut-il relancer le Projet de service public ?

Au cours de ma carrière, j'ai exprimé à plusieurs reprises auprès des instances nationales de l'Insee le malaise provoqué par l'affaiblissement de la statistique publique que je n'étais pas le seul à ressentir. *Le Monde* a publié dans son courrier des lecteurs une lettre intitulée « *Fonctionnaires d'Europe* ». Le Secrétaire général a pris connaissance en ma présence des premières pages d'un manuscrit rédigé en forme de *samizdat* « [Une niche dans le placard- sur la résistance du service public](#) ». Plus tard, un dossier d'une cinquantaine de pages « *Réflexions autour d'une expérience* » destiné au [Chef de l'Inspection générale](#) a été diffusé à nombre de mes collègues.

En vain !

En 2008, [Suzanne Model](#), Professeur de démographie à l'université du Massachusetts Amherst [a demandé le 25 avril 2008 au DG de l'Insee](#) l'accès au fichier Saphir puisque celui-ci **lui** aurait permis d'effectuer des analyses que le fichier international [JPUMS](#) ne pouvait satisfaire. Cette lettre était cosignée par quatre autres universitaires. Je n'ai jamais su si l'Insee avait donné une réponse, positive ou non.

Au cours de ma retraite, j'ai adressé au président de [l'Autorité de la statistique publique](#) un courrier auquel j'avais ajouté deux annexes : « *Réflexions sur l'accès aux données publiques* » et un autre « *Le site de l'Insee au crible d'une expérience* ». J'évoquais en me référant à Claude Thélot, Inspecteur général de l'Insee, *l'affaiblissement*³ de la statistique. Dans le second document je dénonçais notamment la désinvolture de l'Insee puisque, dans l'une des fiches

³ Dans la préface de l'ouvrage « *Echantillonnage et méthodes d'enquêtes* », publié sous la direction de Patrick Ardilly, administrateur de l'Insee, Dunod 2004,

de la commune de Mulhouse on constatait une augmentation de 79% de l'emploi industriel (de 1999 à 2007) ! Cette anomalie qui dessert la réputation de l'Institution a dû échapper à la vigilance des responsables de l'Insee. Il aurait fallu au minimum insérer une mise en garde. Mieux encore, on aurait pu expliquer les raisons de cette anomalie⁴.
Silence !

Silence de la part du Président de l'Autorité de la Statistique publique, mais aussi silence de la part du DG de l'Insee à qui j'avais adressé copie de mon courrier. N'aurait-il pas été opportun que le CNIS, lui aussi destinataire du courrier, reprenne à son compte les propositions d'amélioration du site dans l'agenda de ses réunions de travail ?

Les citoyens ont des [obligations envers l'Etat](#). Si ce dernier prétend lutter contre les incivilités, il doit veiller à ce que, de son côté, l'Administration observe scrupuleusement la loi et notamment celle lui imposant de [répondre aux courriers](#) qui lui sont adressés ?

L'Insee stérilise-t-il les compétences ? [D'aucuns le disent](#). L'insee valorise-t-il la soumission ? Beaucoup le pensent.

Dans le courrier des lecteurs du Monde, le 20 mai 2005, soit peu de temps avant les élections européennes :

⁴ On trouvera l'explication dans ce document : « [Matière à réflexion, sur l'affaiblissement de la statistique](#) ». Le texte, n'ayant pas intéressé mon entourage, est resté à l'état de projet.

FONCTIONNAIRES D'EUROPE

Pour faire valoir le modèle dit « français », notre fonction publique est-elle suffisamment « euroactive » ? Il me semble que non ! Pourquoi ne pas faire de l'Europe un objet de motivation professionnelle, une chance de promotion ? Celle-ci est, du moins en principe, conditionnée par une mobilité géographique d'un point à l'autre de l'Hexagone. Plutôt que d'inciter à changer de paysage, pourquoi ne pas inviter les agents à élargir leur horizon, à se « frotter » à leurs collègues étrangers, à découvrir d'autres méthodes de travail ? Echanger davantage nous aiderait à corriger certains archaïsmes et, par là même, à promouvoir le meilleur de notre modèle.

Bernard Aubry Strasbourg

Ci-après la première page d'un document rassemblant les principales orientations de l'institution dans le cadre du Projet de service public.



CONSTRUIRE L'INSEE DE L'AN 2000

Projet de

Service

Public

Septembre 1991



Le contexte a changé

La statistique publique existe en France de façon organisée depuis près de deux siècles. L'Insee a été créé il y a 45 ans. Aujourd'hui, nous éprouvons le besoin d'affirmer le projet de notre institut : comment fournir à la collectivité le service public dont elle nous a chargés. Pourquoi ce besoin ?

La mission de service public de l'Insee s'exerce maintenant dans des conditions bien différentes de celles de l'immédiat après-guerre : la demande a changé (elle se réfère beaucoup plus au local et à l'international), la concurrence existe désormais dans beaucoup de nos domaines, l'évolution des procédés techniques bouleverse la production, l'analyse et la diffusion de l'information.

En outre, la fonction publique française est engagée dans une vaste entreprise de modernisation et, au sein du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, l'Insee aspire à être à l'avant-garde de ce mouvement.

L'appui de tous

Dans ce nouvel environnement, l'institut n'a qu'une richesse, mais elle est de taille : son personnel. Le savoir-faire de ce personnel doit être utilisé, valorisé et développé le mieux possible : la qualité de nos prestations et l'aspiration légitime de chacun à s'accomplir dans son travail le commandent.

Ce projet est le résultat de deux ans de réflexion, de discussions, d'expériences menées collectivement dans l'Insee.

Il rappelle d'abord nos missions et la façon dont nous entendons les remplir. Il rassemble ensuite, autour de quelques grandes options, les principes d'action qui vont éclairer les choix d'activités de l'Insee pour les dix ans qui viennent.

Il montre enfin comment traduire ces options dans notre façon de travailler. Des actions ont été proposées, certaines sont déjà en cours. Un premier bilan est présenté, selon cinq axes de progrès. Il est illustré, de façon encore plus concrète, par des "fiches-actions" jointes à ce document ; elles expliquent, pour chaque axe de progrès, ce qui a déjà été fait, les réflexions en cours et les projets à moyen terme.