



# Chroniques

## La statistique publique à l'horizon 2008 : vers une recomposition des rôles

L'environnement de la statistique publique est en pleine évolution : les acteurs locaux sont plus présents, les exigences européennes et internationales sont plus fortes, de nouvelles formes d'action publique sont mises en place. Autant de défis que la statistique publique devra relever, et qui conditionnent ses orientations pour les cinq ans à venir. En particulier, les produits mis à disposition des utilisateurs devront subir une profonde mutation. Dans le même temps, un recours accru aux sources administratives permettra de réduire les coûts pour les entreprises comme pour l'État.

Le 18 décembre 2003, l'Assemblée plénière du Conseil national de l'information statistique s'est réunie afin d'adopter le programme à moyen terme portant sur les années 2004 à 2008. Cet événement a été le point d'orgue d'un long processus de concertation engagé en 2002. Cet exercice, effectué tous les cinq ans, est l'occasion de prendre du recul par rapport aux débats annuels des treize formations du Cnis et de faire émerger les évolutions et les orientations de longue période.

Depuis les années 90, les rôles des différents acteurs de la statistique publique ont sensiblement évolué, qu'il s'agisse des utilisateurs des données, des fournisseurs des informations de base ou des services producteurs. A l'horizon 2008, cette recomposition des rôles se confirme comme une tendance majeure. Elle s'accompagne d'une mutation des produits mis à disposition du public.

Les quatre pièces maîtresses de cette recomposition sont :

- la mise en place de plus en plus exigeante d'un véritable système statistique européen ;
- la montée de la demande régionale et locale ;
- l'apparition d'une série de législations et de formes d'actions publiques nouvelles impliquant la mobilisation de statistiques, à la fois pour la préparation et la définition de leurs objectifs *a priori*, et pour leur évaluation *a posteriori* ;
- le souci d'alléger le coût de la production statistique, pour les « répondants » et pour le budget de la nation, qui accroît le recours aux données d'origine administrative.

Ces évolutions se traduisent par une polarisation, de plus en plus marquée, des produits entre plusieurs types de prestations, répondant aux attentes d'acteurs différents. D'une part, la demande de données individuelles est

croissante. En effet, grâce à ces données, les utilisateurs, notamment les chercheurs, sont à même de mieux anticiper le comportement des agents économiques et d'évaluer l'efficacité des politiques économiques. D'autre part, on voit s'exprimer un besoin croissant d'indicateurs résumant des phénomènes économiques, sociaux et environnementaux complexes, sous une forme simple, aisément communicable et comparable. Ils peuvent prendre la forme d'indicateurs synthétiques lorsqu'ils sont destinés à un large public : on peut citer par exemple l'indicateur de développement humain d'un pays, élaboré par le PNUD, l'une des agences des Nations Unies, qui combine l'espérance de vie, le niveau de scolarisation et le PIB par habitant.

Ces deux tendances en apparence opposées font toutes deux partie de l'avenir des usages sociaux attendus de la statistique publique. Elles contribuent à la recomposition des rôles des différents acteurs. Le métier de statisticien implique de répondre à ces exigences fort différentes.

### Les conséquences de la construction européenne

En quelques années, la dynamique de la construction européenne a transformé les programmes de travail des services statistiques publics. Les règlements communautaires encadrent désormais de façon précise le système des statistiques d'entreprise. La création de l'euro et le rôle de pilotage de la politique monétaire commune confié à la Banque centrale européenne ont induit une forte demande d'harmonisation des indicateurs économiques conjoncturels et de raccourcissement de leurs délais de diffusion. La demande d'unification des informations économiques, monétaires

N° 1

Avril 2004

Directeur de la publication :

Jean-Pierre FUGÈ

Rédacteur en chef :

Carla SAGUETTI

Maquette : STE

ISSN : en cours

Publication diffusée gratuitement,  
sa peut être vendue



et financières est liée au développement de la mondialisation, des réseaux d'entreprises et des échanges de personnes, de biens et de services. Par ailleurs, une réforme profonde des nomenclatures d'activités et de produits est programmée pour 2007. Enfin, une incertitude plane encore sur les effets à prévoir du futur système de normes comptables internationales (IAS-IFRS).

Les statistiques sociales sont en apparence moins directement affectées par les directives européennes, puisque les politiques sociales restent de la responsabilité des Etats membres. Cependant, la Commission, le Conseil et le Parlement jouent chacun leur rôle pour comparer, orienter, et si possible faire converger, les politiques sociales. Si leurs modalités sont différentes, leurs effets peuvent néanmoins être comparés via des variables cibles définies en commun. Celles-ci sont ensuite traduites en indicateurs, utilisés dans le débat social pour comparer les performances des pays. C'est donc en prenant appui sur l'outil statistique que les institutions communautaires européennes cherchent à agir indirectement sur la cohésion

sociale de l'Union. L'outil « indicateur », qui n'est autre qu'une statistique mise en forme pour les besoins de l'action et de l'évaluation, apparaît bien ici comme un produit-clé de la nouvelle configuration des rôles.

Par ailleurs, depuis la fin des années 80, avec la mise en place des traités de Maastricht, Amsterdam et Nice, la statistique joue un autre rôle, beaucoup plus direct, dans le concert européen. Plusieurs clauses de ces traités prévoient, en effet, l'usage de critères variés, mesurés à travers les résultats des comptes nationaux telles les règles retenues dans le Pacte de stabilité et de croissance. La comptabilité nationale prend une signification fort différente de celle qu'elle avait, par exemple, comme outil d'une modélisation macroéconomique keynésienne.

Progressivement, l'Europe en construction fait jouer aux questions d'harmonisation un rôle crucial, donnant ainsi un nouveau relief à l'alternative entre harmonisation des produits et harmonisation des méthodes. Au-delà des frontières européennes, les audits du FMI sur

les systèmes statistiques nationaux jouent un rôle incitatif pour harmoniser la qualité des données. Enfin, la participation de la France à des programmes environnementaux (protocole de Kyoto) ou éducatif (avec l'OCDE) va aussi accroître la production de statistiques permettant de comparer les performances nationales.

### La montée des acteurs régionaux et locaux

La multiplication des usages de la statistique publique par des acteurs régionaux résulte en partie des lois de décentralisation. En effet, le transfert de pouvoirs aux collectivités locales leur impose souvent des formes de partenariat avec l'Etat, pour financer un équipement, par exemple. Chacun des acteurs a donc besoin d'une expertise propre pour participer à de tels « tours de table ». Ainsi ont fleuri de nombreux « observatoires régionaux ». Ce phénomène peut être perçu comme un signe de l'importance qu'a désormais l'argument statistique dans toute négociation et prise de décision. Dans ce contexte « polycentrique », le rôle de l'institution statistique publique change. Il devient un « centre de ressources », tant pour les données de base que pour le conseil en méthodologie ou le respect des règles juridiques.

Les acteurs locaux expriment au sein du Cnis une demande double. Ils revendiquent désormais l'autonomie et la possibilité de lancer des investigations statistiques correspondant à leurs besoins. Par ailleurs, ils attendent de l'Etat que celui-ci continue à coordonner et à harmoniser les données et qu'il leur fournisse des informations standardisées, dont la production bénéficie de la comparabilité et des économies d'échelle résultant d'un traitement national. C'est dans cette perspective que les services régionaux du système statistique public, dont les directions régionales de l'Insee, ont été réorganisés depuis les années 90.

Un nombre croissant de compétences est confié aux acteurs locaux, mais l'Etat conserve la définition de la norme et assure un contrôle a posteriori. Ce rôle maintenu de l'Etat dessine la frontière entre décentralisation et autonomie. Dans ce nouveau paysage, le rêve ancien de mise en cohérence générale, du type de celui que vésait la comptabilité nationale, semble moins à l'ordre du jour. Les sources sont multiples, comme le sont leurs usages et leurs

#### Les grandes étapes de la préparation du programme à moyen terme 2004-2008

La préparation du programme à moyen terme a été l'occasion d'élargir les débats du Cnis à un plus grand nombre d'utilisateurs de la statistique publique. Elle a été ponctuée par des temps forts. Au printemps 2003, les Rencontres ont permis une concertation approfondie avec l'ensemble des utilisateurs. À l'automne, les réunions inter-formations ont eu pour objectif à la fois de vérifier la cohérence d'ensemble du dispositif et de finaliser un projet d'avis soumis en décembre à l'Assemblée plénière du Cnis.

- Automne 2002 : rédaction d'un projet de bilan du moyen terme 1999-2003, par domaine de compétence des formations, réalisé par les rapporteurs du moyen terme, Alain Desrosières et Yves Detape, à partir des entretiens menés avec les présidents et les rapporteurs des formations ; ce bilan a ensuite été soumis aux formations, au Bureau puis au Conseil ;
- avril-juin 2003 : examen par les formations puis par le Bureau du Cnis des grandes orientations du programme à moyen terme 2004-2008 présentés par les services producteurs ;
- 24 avril 2003 : Rencontre au Conseil économique et social « La statistique publique à l'horizon 2008 » consacrée aux statistiques économiques et sociales sous la présidence de Jean-Pierre Dupont, vice-président du Cnis ;
- 19 mai 2003 : Rencontre « Les grands chantiers de la statistique financière » sous la présidence de Jean-Paul Pollin, président de la formation « monnaie, finance, balance des paiements » ;
- 25 juin 2003 : Rencontre à Lyon « Les enjeux de la statistique régionale et locale à l'horizon 2008 » sous la présidence de Yves Fréville, sénateur, président de la formation « statistiques régionales et locales » ;
- Automne 2003 : discussion des programmes à moyen terme et finalisation du projet d'avis au sein des inter-formations « système productif » (21 octobre), « statistiques sociales » (17 octobre) et « statistiques régionales et locales » (14 octobre) ;
- 18 décembre 2003 : adoption par le Conseil des avis sur le programme à moyen terme.



utilisateurs. Les questions posées et les langages d'interprétation sont variés et complexes : chercher à les unifier serait utopique. Cependant, le service public de la statistique continue à jouer un rôle essentiel, en proposant des outils, des langages communs et des bases de données standardisées. L'Etat recentre ses missions mais la demande qui lui est adressée ne diminue pas.

La préparation du nouveau Recensement de la population est un bon exemple de recomposition des rôles, entre, d'un côté, la direction générale et les directions régionales de l'Insee, et de l'autre, les collectivités locales. Elles sont, en effet, étroitement associées à la constitution et à la mise à jour du « répertoire d'immeubles localisés » (RIL), base de sondage pour les enquêtes de recensement dans les communes de 10 000 habitants et plus. Cette organisation rénovée a été précédée par une large concertation au sein du Cnis.

#### De nouvelles formes d'action publique

Depuis les années 90, il est devenu fréquent que les lois créant de nouvelles formes d'action publique prévoient un suivi de leur exécution et de leurs effets. Elles sont à l'origine d'un type nouveau de demandes adressées au système statistique. La loi de 1989 sur le RMI en est un des premiers exemples. Cette façon de concevoir et d'évaluer les politiques publiques a été généralisée, le 1<sup>er</sup> août 2001, par le vote de la « loi organique relative aux lois de finance » (LOLF). Celle-ci prévoit que, à partir de 2006, les actions de l'Etat seront organisées autour de programmes visant des objectifs, dont le suivi devra être évalué a posteriori. Ceci suppose un vaste travail collectif pour concevoir, négocier et mettre en œuvre des systèmes d'indicateurs reflétant les intentions des législateurs. La satisfaction de l'utilisateur sera placée au centre du dispositif d'observation, nécessitant le développement d'enquêtes *ad hoc*.

Ce chantier est un des plus vastes, complexes et novateurs parmi ceux de la période 2004-2008. Il suppose l'implication de nombreux acteurs, dont certains n'étaient pas habitués à quantifier leurs moyens et objectifs. Cette exigence de quantification contribue à modifier le paysage de l'action publique, sans que l'on puisse dès aujourd'hui en prévoir

**É** Chers membres du Cnis, je vous présente aujourd'hui  
**D** « Chroniques du Cnis » : cette publication vous en rap-  
**I** pelle peut-être une autre, intitulée « Actualités du Cnis », qui  
**T** vit le jour en janvier 1991 et fut publiée jusqu'en octobre  
**O** 1999. A l'époque, ce « 4 pages » était le principal support  
**R** de communication du secrétariat général pour informer  
**I** tous ceux qui s'intéressaient à la vie et aux travaux du  
**A** Cnis.

**L** Fin 1999, à l'ouverture du site internet, « Actualités du Cnis » fut abandonné, au motif que les deux supports pouvaient faire double emploi. Alors, pourquoi ce nouveau « 4 pages » aujourd'hui, alors même que le site est en cours de rénovation ?... Il est apparu important de disposer d'un outil de communication complémentaire, pour garder la mémoire d'opérations majeures auxquelles le Cnis a contribué et présenter quelques-unes des questions de fond discutées au sein des instances de notre Conseil. En outre, ce nouveau support devrait permettre une diffusion plus large que celle qui touche les participants habituels du Cnis. Comme toutes les publications du Cnis, celle-ci sera disponible sur notre site internet.

En tant que nouveau vice-président du Conseil, je souhaite que la concertation soit étendue au plus grand nombre possible d'utilisateurs de la statistique publique : entreprises, collectivités locales, administrations, chercheurs, universitaires, bureaux d'études, ... et j'espère que ce nouveau support sera, avec le futur site internet, un moyen d'accroître la participation aux travaux du Cnis.

Je saisis donc l'occasion de ce premier numéro, consacré à la préparation du moyen terme 2004-2008, pour remercier tous ceux, participants réguliers ou occasionnels, qui contribuent aux échanges que nous avons la responsabilité de faire se développer entre utilisateurs et producteurs de la statistique publique.

Jean-Pierre Duport  
Vice-président du Cnis



précisément les conséquences. La palette des demandes adressées à la statistique publique va ainsi évoluer, l'amenant à se positionner différemment dans la société française.

Deux textes de lois, examinés en 2003, illustrent cette évolution. La loi relative à la santé publique ouvre l'accès de la statistique publique à certaines données individuelles de santé sous de strictes conditions et pour les besoins des politiques de santé publique. Elle permet aussi des « remontées statistiques et épidémiologiques des consultations et examens de prévention et de dépistage » ; ainsi elle rapproche deux types de préoccupations et d'acteurs distincts, sociologiquement et juridiquement, les statisticiens et les épidémiologistes.

De son côté, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine incite à accroître la diffusion de statistiques intra communales susceptibles d'animer les débats locaux, sur l'emploi, l'habitat, la santé, la délinquance, la présence des services publics dans les quartiers des zones urbaines sensibles (ZUS). On retrouve là le rôle nouveau assigné à la statistique publique : fournir un langage commun dans des configurations sociales impliquant des acteurs de plus en plus variés, ici au niveau local. Le Cnis constitue un lieu de rencontre privilégié où ces acteurs apprennent à se connaître et à s'écouter.

#### **Allègement des coûts, sources administratives et enquêtes directes**

L'extension du champ de la statistique publique a rencontré, dans la période récente, des obstacles résultant non seulement des coûts induits par la collecte de données nouvelles, mais aussi de la charge de réponse qui pèse sur les enquêtés, en particulier sur les entreprises. Pour alléger ce poids, le programme à moyen terme 2004-2008 du Cnis prévoit un recours accru aux données issues de sources administratives, c'est-à-dire déjà collectées à d'autres fins que l'information statistique, de préférence aux enquêtes directes. Cette démarche est favorisée par l'adaptation de la loi de 1951 sur la statistique, qui limite le nombre des enquêtes obligatoires, affermit les dispositions relatives au secret, et surtout facilite la transmission de données administratives aux services de la statistique publique. Dans ce cadre, une extension des compétences du Comité du secret permettra un accès plus

facile des chercheurs aux données administratives et à celles qui concernent les collectivités locales.

Cette orientation rapproche la France de certains pays d'Europe du Nord où les sources administratives sont largement utilisées. Classiquement, les arguments en faveur du recours aux sources administratives sont de deux types : elles sont moins coûteuses et leur champ, souvent quasi-exhaustif, fournit, à la différence des enquêtes par sondage, des données régionales et locales. En revanche, elles peuvent plus difficilement se substituer aux enquêtes pour traiter des questions nouvelles ou connaître le comportement des agents économiques.

Cependant, il ne s'agit pas de renoncer à un système d'enquêtes par sondage qui a fait ses preuves, en particulier sur des questions inédites ou mal connues. L'enquête sur les « sans domicile », qui répondait à une demande explicite du Cnis en est un exemple type, tout comme les enquêtes « handicaps, incapacités, dépendances » (HID), « histoires de vie, construction des identités », « littéracie » ou « vie de quartier ». Ces enquêtes sont remarquables en ce que leur préparation et leur exploitation ont impliqué de nombreux acteurs : services statistiques, organismes utilisateurs, souvent co-financiers, associations, chercheurs en sciences sociales. Ces modèles de collaboration sont une autre illustration de la recomposition des rôles des acteurs de la statistique publique.

Les relations entre les services statistiques et leurs divers interlocuteurs, en amont les « répondants » et en aval les « utilisateurs », sont au cœur des évolutions – permanentes – de la statistique publique. Un des objectifs des fondateurs du Cnis était précisément de réunir dans une même structure ces deux types de relations, amont et aval, en confrontant leurs demandes respectives : l'allègement des charges de réponse pour les uns et l'accroissement des besoins en informations pour les autres. La modification progressive du paysage statistique français, suggérée ici, a été relayée par le Cnis et par les commissions des comptes. La diversification et l'extension des publics concernés rendent de plus en plus nécessaire l'existence de lieux d'échange tels que le Cnis, qualifiés de « forums hybrides » par certains sociologues des sciences et des techniques. Comment rendre toujours plus vivants et plus attractifs de tels lieux de débats ? Voilà un autre défi que le Cnis se propose de relever.



#### **Pour en savoir plus : les rapports du Cnis**

MOYEN TERME 1999-2003

- Bilan du programme : rapport n° 83 - février 2004

MOYEN TERME 2004-2008

- Avis sur le programme statistique à moyen terme 2004-2008 et sur sa première année d'exécution : n° 84 - février 2004
- Les rencontres du Cnis en 2003 : n° 85 - février 2004
- Actes des travaux du Cnis sur les programmes statistiques à moyen terme 2004-2008 : n° 86 - février 2004