



Paris, le 17 mars 2008 - n° 60/D130

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE DU 19 DÉCEMBRE 2007

	page
ORDRE DU JOUR ET LISTE DES PARTICIPANTS	2
COMPTE RENDU DES DÉBATS	5
AMENDEMENTS AU PROJET D'AVIS	34
ANNEXES	39

L'avis adopté par le Conseil national de l'information statistique au cours de son Assemblée plénière du 19 décembre 2007 est publié dans la collection des Rapports du Cnis (n°106, janvier 2008).
Ce rapport est disponible sur le site du Cnis : <http://www.cnis.fr/>

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE du 19 DÉCEMBRE 2007

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR

	page
1. Introduction de Jean-Pierre DUPORT, vice-président du Cnis	5
2. Intervention d'un représentant de la ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, présidente du Cnis	6
3. Quel apport du système statistique à l'évaluation des politiques publiques ?	12
<ul style="list-style-type: none"> - Claire BAZY-MALAUURIE, rapporteur général, président de chambre à la cour des comptes et présidente de la formation éducation formation et de l'inter formation statistiques sociales du Cnis - Joaquim OLIVEIRA MARTINS, économiste principal, département des affaires économiques, OCDE - Francis KRAMARZ, directeur du centre de recherche du groupe des écoles d'économie et de statistique du Cnis 	
Débat	
Conclusion de Jean-Philippe COTIS, directeur général de l'Insee	
4. Pistes de travail pour le moyen terme 2009-2013 (Bernard BRUNHES, vice-président du groupe BPI)	25
5. Discussion et vote de l'avis sur les programmes statistiques 2008	31

LISTE DES PARTICIPANTS

Président du Cnis : Mme Christine LAGARDE, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, représentée par M. Emmanuel Moulin, directeur adjoint du cabinet du ministre et conseiller auprès du Ministre

Vice-président : M. Jean-Pierre DUPORT

Membres du Conseil ou leurs représentants

		<u>Organisme représenté ou titre d'appartenance</u>
M ^{me}	ARCHAMBAULT Édith	Conseil national de la vie associative (CNVA)
M.	BARGE Michel	Secrétaire d'État chargé de la Consommation et du Tourisme - DSPES
M ^{me}	BAZY MALAUURIE Claire	Présidente de la formation Éducation-formation et de l'Inter-formation Statistiques sociales
M.	BELLIOT Marcel	Président de la formation Urbanisme, équipement, logement
M.	BERTHE Sébastien	Mouvements associatifs, droits des femmes - CNIDFF
M.	BOMPARD Jean-Pierre	CFDT
M.	BOUCHE Hervé	Ministère des affaires étrangères et européennes
M.	CHANTEPIE Philippe	Ministre de la Culture et de la Communication - DEPS

M.	CHOUGUIAT Alain	L'Union professionnelle artisanale (UPA) - CAPEB
M.	CORDIER Jean	Représente M. Christian NOYER, gouverneur de la Banque de France
M.	DUBELLOY Jean-Louis	Union nationale des associations familiales (UNAF)
M.	DURAND Denis	CGT
M.	EL-NOUTY Charles	CGPME
M.	FRÉVILLE Yves	Président de la formation Statistiques régionales et locales
M.	GÉLY Alain	CGT
M.	HELLER Jean-Luc	Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales - DGCL
M.	LAINÉ Matthieu	FEHAP
M ^{me}	LÉVY Martine	Secrétaire d'État chargé de l'Outre-mer
M.	MAGNIER Antoine	Ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité - DARES
M.	MANSOURI-GUILANI Nasser	CGT
M.	MARAIS Alain	Garde des Sceaux, ministre de la Justice
M ^{me}	MAUREL Françoise	Ministres de l'Écologie et du Logement et de la Ville
M.	MONTEIL Michel	CGT FO
M.	PAOLETTI Michel	Conseil économique et social
M.	POLLIN Jean-Paul	Président de la formation Monnaie, finance, balance des paiements
M.	POUZIN Hugues	Conseil national du commerce de France (CCF)
M.	PROKOVAS Nicolas	CGT
M.	RENARD Yvonick	MEDEF
M.	ROBIN Benoît	CGT-FO
M.	ROBIN Yves	Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et Secrétaire d'État chargé des Entreprises et du Commerce extérieur
M ^{me}	ROSENWALD Fabienne	Ministère de l'éducation nationale
M.	ROUX Jean-Marie	CGT
M.	SALUSTRO Edouard	Président de la formation Système productif
M.	SEYS Baudoin	Ministre de la Santé et des Solidarités - DREES
M ^{me}	SILBERMAN Roxane	Chercheur en sciences économiques ou sociales - CCDSHS
M.	SIMIAND Jean-Charles	Co-président de la formation Transport, tourisme
M.	TALBOT Julien	Représente Christine COSTE - DEPP Ministère de l'éducation nationale
M.	TRÉGOUËT Bruno	IFEN - Rapporteur de la formation Environnement
M.	VINCENT François	CFE-CGC

Autres participants

M ^{me}	BARBIER Fanny	Groupe BPI
M.	BÉGUIN Jean-Marc	Insee
M ^{me}	BEURIENNE Eliane	Cnis
M.	BRANTHOMME Patrick	Rapporteur de la formation Monnaie, finance, balance des paiements
M ^{me}	BRÉGIER Odile	BCS Ministère de l'agriculture et de la pêche
M.	BRUNHES Bernard	Groupe BPI
M.	CAMUS Benjamin	Insee
M ^{me}	CAUDRON Pascale	Cnis
M.	COIFFARD Jean	Insee
M.	COTIS Jean-Philippe	Directeur général de l'Insee
M.	CUNEO Philippe	Secrétaire général du Cnis
M.	DESAULTY Daniel	SCEES - Rapporteur de la formation Industrie, industries agricoles et alimentaires, énergie

M.	DESROSIERES Alain	Insee
M ^{me}	DUSSERT Françoise	Secrétaire générale adjointe du Cnis
M.	EURIAT Michel	Insee
M.	FRÉCON Jean-Claude	Président de la Commission nationale du Recensement de la population
M ^{me}	GALAMAGA Denise	Cnis
M.	GARAGNON Jacques	Insee
M.	GROUTHIER Jean-Philippe	SESSI - Co-rapporteur de la formation Industrie, industries agricoles et alimentaires, énergie
M.	GUIBERT Bernard	Insee
M ^{me}	HERVIANI Julie	CGT
M.	HOLCBLAT Norbert	DARES
M.	KRAMARZ Francis	Insee
M ^{me}	LAGARDE Sylvie	Insee
M.	LE GLÉAU Jean-Pierre	Insee
M ^{me}	LEGENDRE Nadine	Cnis
M.	LOLLIVIER Stéfan	Insee
M ^{me}	MADINIER Chantal	Insee
M.	MEURIC Louis	SESP
M.	MOREL Bernard	INSEE
M ^{me}	NGUYEN-KWONN Élise	UNAPL
M.	OLIVEIRA MARTINS Joaquim	OCDE
M.	PRUVOST Alain	Conseil régional Nord Pas-de-Calais
M ^{me}	SAGLIETTI Carla	Conseil économique et social
M.	SIMON Patrick	Ined
M.	SUJOBERT Bernard	Insee
M	TERRIER Christophe	Cnis
M ^{me}	VAN DER ELST Marieke	Cnis
M ^{me}	VERGNAUD Isabelle	Fédération des entreprises commerce et distribution

Absents excusés

M.	AUTIÉ Philippe	Ministère des affaires étrangères et européennes
M.	BERNADET Maurice	Maison des sciences de l'homme
M.	BERTHELON François	Conseil économique et social de région
M.	BOURGUIGNON Pierre	Assemblée Nationale
M ^{me}	BROCAS Anne-Marie	Ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports - DREES
M.	BROUSSEAU Éric	Président de la formation Commerce, services
M ^{me}	COSTES Christine	DEPP Ministère de l'éducation nationale
M.	DE KERVASDOUÉ Jean	Président de la formation Santé, protection sociale
M.	DUMONT Gérard-François	Chercheur en sciences économiques et sociales
M ^{me}	GOTTELY-FAYET Jacqueline	Ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité
M.	MARCONIS Robert	Instances régionales de concertation sur l'information statistique
M.	MERCERON Jean-Claude	Sénat
M.	MERCIER Henri	CRIES Provence alpes côte d'azur
M.	PABEOUF Luc	CESR Aquitaine
M.	PAILLARD Francis	Chambre des métiers de l'Aube
M.	PAILLOTIN Guy	Président de la formation Agriculture
M.	REISS Frédéric	Mairie de Niederbronn les bains
M.	TIVOLLE Jean-Baptiste	CRCI Nord pas de Calais
M.	VERDIER Pierre	Ministère de l'agriculture et de la pêche

COMPTE RENDU DES DÉBATS

1. Introduction de Jean-Pierre Duport, vice-président du Cnis

M. Jean-Pierre Duport rappelle l'ordre du jour. Il souligne que 2007 a été une année particulièrement active pour le Cnis. Elle a constitué un baptême du feu pour Philippe Cuneo et Françoise Dussert au secrétariat général du Cnis. Jean-Pierre Duport les remercie pour la qualité de leur travail.

Il évoque les nombreux débats menés autour des chiffres du chômage avec, à la demande du bureau du Cnis, la mise en place d'un groupe de travail sous la présidence de Jean-Baptiste de Foucauld pour proposer des indicateurs pertinents pour mesurer le halo du chômage. Les conclusions de ce groupe seront rendues en juin 2008. La formation emploi revenus, présidée par Joël Maurice le 8 mars et par Raoul Briet le 30 novembre, a pu analyser l'ensemble des travaux et mener des réflexions méthodologiques autour des outils statistiques de la mesure du chômage.

L'enquête Elfe a également fait l'objet d'un large débat organisé dans une formation *ad hoc* de l'inter formation statistique sociale présidée par Claire Bazy-Malaurie. Il a permis aux concepteurs de cette enquête longitudinale d'un panel d'enfant de présenter les enjeux et l'organisation du projet. L'avis rendu a réuni un large consensus, même s'il n'a pas fait l'unanimité. Les acteurs en présence ont fait apparaître dans la transparence les points encore en débat. Ils seront approfondis lors de rendez-vous ultérieurs.

Jean-Pierre Duport évoque enfin les questions sensibles de l'enquête Trajectoires et origines, débattues dans la formation *ad hoc* démographie et conditions de vie présidée par Robert Rochefort. Le débat riche et contradictoire a réuni de nombreux acteurs de la vie sociale. Son compte-rendu est disponible sur le site du Cnis. L'affaire a été tranchée par une décision du Conseil constitutionnel.

Jean-Pierre Duport souhaite que le Cnis réfléchisse dans le programme à moyen terme à certains problèmes méthodologiques concernant le fonctionnement du Cnis et de ses formations. Il juge inacceptable que les débats menés en son sein donnent lieu à des prises à partie personnelles sur la place publique contre les personnes y intervenant. Le débat doit pouvoir y être libre et serein. Des règles du jeu doivent être définies.

M. Jean-Pierre Duport rappelle que de nombreux renouvellements ont eu lieu à la tête des formations en 2007. Il cite Guy Paillotin pour la formation agriculture, Robert Rochefort pour la formation démographie et conditions de vie, Raoul Briet pour la formation emploi revenus, Marcel Belliot pour la formation urbanisme logement, et Claire-Bazy-Malaurie pour l'inter formation statistiques sociales. D'autres renouvellements interviendront en 2008. Jean Gadrey a souhaité mettre fin à ses fonctions à la tête de la formation commerce-services. Il sera remplacé par Eric Brousseau. Maurice Delaporte et Jean de Kervasdoué seront également remplacés courant 2008. Il considère qu'il est bon que la fonction de président de formation au sein du Cnis donne lieu à des renouvellements périodiques.

M. Jean-Pierre Duport ajoute que l'année 2007 a été marquée par l'achèvement des travaux de plusieurs groupes. Celui portant sur l'élaboration des statistiques structurelles fondées sur les groupes d'entreprises et leurs sous-groupes abordait un sujet extrêmement important. Il donne lieu à l'avis numéro 9. Le groupe inter-services sur les statistiques dans les DOM-COM, souhaité par le Conseil économique et social et Michel Paoletti en particulier, est évoqué dans l'avis numéro 6. Les travaux sur la territorialisation des dépenses de l'État sont en cours sous la présidence d'Yvon Ollivier. Les résultats sont attendus au mois de juin. Enfin le groupe de Foucauld déjà évoqué rendra ses conclusions en juin.

Deux groupes de travail seront mis en place début 2008 : le premier sur les groupes financiers, et le second sur l'actualisation des zonages d'études pour les adapter aux nouvelles tendances de localisation sur le territoire. Il termine en indiquant que l'année 2008 sera une année fertile pour le Cnis. Elle connaîtra l'élaboration du programme à moyen terme. Elle sera donc particulièrement importante dans la redéfinition des orientations de l'action du Cnis.

Jean-Pierre Duport précise que conformément au souhait du bureau, il a écrit à madame Christine Lagarde pour attirer son attention sur les conséquences de l'évaluation par des pairs menée à la fin de l'année dernière. Cette évaluation avait soulevé des questions importantes relatives à la garantie

de l'indépendance des organismes en charges des statistiques. La ministre lui a répondu que cette question serait examinée dans le cadre des conséquences tirées par le gouvernement de la RGPP.

M. Jean-Pierre Duport réaffirme son plaisir d'être le président du bureau et le vice-président du Cnis. Il considère que sa tâche est passionnante et est très heureux de l'accomplir.

2. Intervention d'Emmanuel Moulin directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, présidente du Cnis

Emmanuel Moulin est heureux de participer à l'assemblée générale du Cnis. Il prie ses participants d'excuser l'absence de Christine Lagarde, dans l'impossibilité de se joindre à eux. Madame la Ministre lui a demandé de la représenter, et de communiquer à l'assemblée les grands thèmes d'actualité des pouvoirs publics et du ministre concernant la statistique publique.

Emmanuel Moulin rend hommage à l'action du Cnis et souligne son utilité, en particulier en tant que lieu de concertation des producteurs et des utilisateurs de statistiques publiques. Dans un monde où la statistique publique fait l'objet de débats importants dont se saisissent à la fois les médias, les Français et les hommes politiques, il est indispensable qu'une instance comme le Cnis soit garante de l'acceptation de la statistique publique au sein de la population.

Emmanuel Moulin rappelle que cette assemblée plénière est la première à se tenir depuis l'arrivée du nouveau gouvernement et l'entrée en fonction de Christine Lagarde. Les sujets d'actualité n'ont pas manqué durant les six derniers mois dans le domaine des statistiques. Emmanuel Moulin souhaite évoquer quatre dossiers :

Gouvernance de la statistique publique

Emmanuel Moulin constate, en 2007, une accélération de la réflexion concernant la gouvernance de la statistique publique. Dès le mois de janvier, des pairs venus d'instituts statistiques européens et d'Eurostat ont passé en revue les pratiques de l'Insee. Emmanuel Moulin se félicite que les pratiques de l'institut aient été jugées conformes aux prescriptions du Code de bonnes pratiques. Emmanuel Moulin se réjouit de cette confirmation par les pairs de la qualité de l'institut de statistique français.

Les pairs ont cependant fait observer, sans surprise, que l'indépendance de l'Insee n'était pas encore inscrite dans le droit, malgré une indépendance *de facto*. Dès la formation de l'actuel gouvernement, Jean-Pierre Duport a adressé un courrier à la ministre pour souligner l'importance accordée par le Cnis à l'indépendance professionnelle des organismes chargés d'établir les statistiques publiques. Cette lettre est arrivée sur un terrain déjà très favorable. Le cabinet de madame la ministre avait en effet décidé d'inscrire ce dossier à son agenda. Christine Lagarde a donc relancé la réflexion sur la gouvernance du système de statistique publique, en articulation avec la revue générale des politiques publiques. Cette réflexion fait donc l'objet d'une réflexion particulière dans le cadre de la RGPP.

Emmanuel Moulin attend les dernières réflexions des missionnaires mandatés par la RGPP. Il précise cependant que, comme la ministre l'a déjà indiqué, la question de l'indépendance professionnelle de l'Insee peut et doit être séparée de celle de son statut de direction générale du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi. La ministre a été claire en soulignant que cette place ne saurait être remise en cause. La transformation de l'Insee en établissement public ne fait donc pas partie des options retenues.

Emmanuel Moulin ajoute que le ministère souhaite progresser vers une gouvernance mieux adaptée à la garantie de l'indépendance de l'Insee, ainsi que vers la consécration juridique de cette indépendance professionnelle de la fonction statistique de l'Insee.

Les chiffres du chômage

Les débats concernant les statistiques du chômage et du pouvoir d'achat ont débuté avant l'arrivée du nouveau gouvernement, et ont continué depuis. Il tient à souligner le rôle exemplaire du Cnis, de son bureau et de ses différentes formations dans ces dossiers, ainsi que son apport dans la clarté et la transparence des échanges entre producteurs et utilisateurs de statistiques publiques, qui ont été fort appréciés. Le Cnis a contribué à éclairer les débats.

La polémique a surgi en janvier dernier sur le report du calage des chiffres du chômage de l'automne annoncé par l'Insee. Ce report était lié à certains problèmes statistiques rencontrés dans l'enquête emploi 2006 et aux fortes divergences constatées entre les différentes sources d'information sur le marché du travail. Les causes de ce report ont été détaillées en toute transparence lors de la formation Emploi Revenus du Cnis du 8 mars 2007. L'Insee a alors décidé d'effectuer une série de travaux d'expertise complémentaires pour comprendre les divergences entre les différentes sources et remédier aux problèmes statistiques de l'enquête emploi. Parallèlement, quelques semaines après sa nomination, le gouvernement a demandé à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale des affaires sociales de lui présenter un rapport évaluant les principaux outils de mesure du chômage existant en France et proposant des recommandations utiles pour en améliorer la qualité.

Emmanuel Moulin souligne que les auteurs de ce rapport ont confirmé que la décision de report prise par le Directeur général de l'Insee était techniquement justifiée. A la suite de ce rapport initial, le gouvernement a décidé de dissocier les publications du nombre d'inscrits à l'ANPE, qui continueront à se faire chaque mois, des chiffres du taux de chômage au sens du bureau international du travail, qui seront désormais publiés trimestriellement par l'Insee. Les travaux réalisés depuis mars et les décisions prises à l'automne ont été présentés à la formation Emploi Revenus du Cnis du 30 novembre.

Emmanuel Moulin souhaite à cette occasion saluer le rôle de concertation et d'information pleinement joué par le Cnis, qui a également souhaité disposer d'informations complémentaires sur le halo du chômage. Cette question fait l'objet d'un groupe de travail en cours sous la présidence de Jean-Baptiste de Foucauld, qui rendra ses conclusions courant 2008.

La mesure du pouvoir d'achat des français

Emmanuel Moulin rappelle que l'inter formation statistiques sociales du Cnis avait déjà eu l'occasion d'analyser les écarts existant entre la perception et la mesure du pouvoir d'achat. Cette question avait fait l'objet d'une publication particulièrement éclairante et pédagogique des « Chroniques du Cnis ». L'écart entre l'indice de prix calculé par l'Insee et l'inflation ressentie ne s'est pas résorbé en France. Le gouvernement a souhaité ne pas la nier, mais l'exposer et la traiter.

Cet écart tend à disparaître dans certains autres pays européens comme l'Allemagne ou l'Italie et persiste en particulier en France. Il ne souhaite pas s'étendre sur la question mais rappelle que l'indice des prix est un indicateur global s'appuyant sur une structure de consommation moyenne de l'ensemble des ménages et ne pouvant pas rendre compte à lui seul de la diversité des situations particulières que rencontrent les Français dans leur vie quotidienne. Chacun est unique et ne se reconnaît pas forcément dans un individu moyen.

Dans la lettre de mission adressée à Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'Insee, Christine Lagarde lui a demandé de développer, au-delà des indices de prix par catégorie de ménages que l'Insee publie régulièrement, de nouveaux instruments de mesure tenant compte notamment de la dispersion des situations sociales et économiques pour mieux décrire la diversité des situations individuelles, et mieux prendre en compte le vécu des Français.

De plus, lors de la conférence du 23 octobre sur l'emploi et le pouvoir d'achat, Christine Lagarde a souhaité qu'une commission composée de statisticiens de l'Insee, de la Dares, de l'OCDE, du Credoc et de représentants des associations de consommateurs se réunisse et propose une définition homogène des dépenses contraintes, ainsi que des moyens de tenir compte des effets sur le pouvoir d'achat des diverses situations vis à vis du logement. Cette commission a commencé ses travaux, et déjà bien développé ses pistes de réflexion. Il a été annoncé très clairement par le ministre et dans le mandat des membres de cette commission que ses travaux seront transmis très rapidement au Cnis,

dans un délai d'un mois. Seul le Cnis est légitime en dernier ressort pour apprécier la pertinence statistique de nouveaux indicateurs.

Emmanuel Moulin considère ce travail comme extrêmement important. Il fait en particulier écho au souhait du Président de la République de disposer d'indicateurs de pouvoir d'achat mieux à même de retranscrire la situation des Français.

Apport de la statistique à l'évaluation des politiques publiques

Emmanuel Moulin rappelle que le gouvernement attache une importance particulière à la question de l'évaluation des politiques publiques. Il l'a manifesté en créant pour la première fois un Secrétariat d'État chargé de cette question. La place de la statistique publique dans cette évaluation est extrêmement importante et justifie les débats à l'ordre du jour de cette assemblée. Il convient de distinguer, comme le faisait l'ancien directeur général de l'Insee Edmond Malinvaud, dans un rapport toujours d'une grande actualité, le conseil à la décision, sa mise en œuvre, et son évaluation *ex post*. L'expertise des économistes et des statisticiens est nécessaire à tous ces stades de la prise de décision politique, mais elle est particulièrement utile dans l'évaluation *ex post*, dans une parfaite clarté de répartition des responsabilités entre les décideurs publics et les services chargés de l'évaluation.

Cette assemblée plénière est l'occasion pour le Cnis de débiter la réflexion sur les grands axes de son programme à moyen terme pour les cinq prochaines années. Emmanuel Moulin considère que cet exercice est indispensable. Il se prolongera tout au long de l'année 2008, afin que le programme soit déterminé au moment de l'assemblée plénière prévue pour fin 2008.

Il semble important que cet exercice prenne en compte l'ensemble des souhaits exprimés par les utilisateurs de la statistique publique sans créer de charge excessive sur les personnes ou les entreprises sollicitées par ce programme d'enquête. Emmanuel Moulin se félicite que le Cnis continue à tracer la voie pour une statistique publique encore plus efficace au service de l'ensemble des utilisateurs.

Emmanuel Moulin termine en remerciant au nom du ministre le vice-président du Cnis, Jean-Pierre Duport, pour son engagement dans la conduite des travaux du Conseil, la qualité de la concertation qu'il a su instaurer entre les utilisateurs, les enquêtés et les producteurs de la statistique publique, et pour les suggestions qu'il a, au nom de l'assemblée, communiquées au ministère sur la gouvernance de la statistique publique. La concertation est une réalité partagée par le plus grand nombre grâce à l'action des membres du bureau et du Conseil. La concertation est extrêmement importante pour faire vivre le débat, valider les orientations de la statistique publique et éclairer les investissements futurs.

Emmanuel Moulin propose de répondre aux questions éventuelles avec l'aide de Frédéric Gonand, conseiller technique en charge de la macroéconomie au cabinet de Christine Lagarde.

Débat

Denis Durand remercie Emmanuel Moulin pour les éléments concrets apportés qui lèvent certaines inquiétudes de la CGT sur les modalités de garantie de l'indépendance de la statistique publique et sa façon de prendre en compte le point de vue des usagers.

Il insiste sur le fait que le système statistique publique (SSP) est aujourd'hui dans une situation critique. Les débats, polémiques et controverses s'élevant sur différents sujets mettent potentiellement en cause la bonne relation entre le SSP et ses usagers, à savoir l'ensemble des forces sociales, donc l'ensemble des citoyens. Denis Durand trouve la situation d'autant plus préoccupante que ces controverses, dans un nombre non négligeable de cas, sont nées d'interventions des pouvoirs publics et de responsables gouvernementaux au plus haut niveau. Il rappelle que la CGT a déjà eu l'occasion, au sein de l'assemblée plénière du Cnis, de protester vigoureusement contre des initiatives telles que celle du « chariot de Bercy » qui avait été considérée comme une réponse aux limites des outils statistiques existants. Denis Durand affirme que cette

réponse n'avait pas contribué à renforcer la confiance du public dans les statistiques. Il ne souhaite pas revenir sur les difficultés apparues à propos de la mesure du chômage et de l'emploi, mais évoquera lors du vote de l'avis 2008 la question des statistiques ethniques et le problème considérable posé par l'enquête Trajectoires et origines. Cette question a pris des proportions pouvant être lourdes de conséquences à la fois pour l'avenir de l'enquête et au-delà, pour l'ensemble des statistiques sociales du SSP. Il s'agit de prendre en compte les avis donnés par différentes autorités. La direction de l'Insee, le président et le bureau du Cnis prennent au sérieux cette question. Il convient de regarder la réalité en face.

Denis Durand réaffirme que, pour la CGT, l'indépendance de la statistique publique n'est pas d'abord une affaire de texte juridique ou de création d'autorité indépendante. La CGT considère qu'elle repose sur deux piliers : d'une part la compétence, le niveau de formation des agents du SSP et le respect de leur statut de fonctionnaires d'État, d'autre part l'existence d'un dialogue constructif et dynamique entre le SSP et l'ensemble de ses usagers tels qu'ils sont représentés au sein du Cnis, même si des améliorations sont possibles. La CGT prend acte avec satisfaction des intentions ministérielles en matière de rattachement administratif de l'Insee, même si le problème concerne plus largement l'ensemble des SSM, et de la marque donnée de l'importance accordée au Cnis par le gouvernement.

Denis Durand remarque pourtant que des progrès restent à faire. Il évoque quelques exemples d'initiatives gouvernementales comme la décision prise en matière de statistique d'emploi et de chômage avant même que le groupe de Foucauld ait eu la possibilité d'étudier toutes les éventualités liées à cette décision. Denis Durand rappelle qu'il a eu l'occasion d'intervenir au bureau du Cnis sur le risque d'interférence entre les différentes initiatives prises dans ce domaine et le fonctionnement du groupe de Foucauld. Il constate que ces interférences ont malheureusement eu lieu.

Dans le domaine de la mesure du pouvoir d'achat, la constitution inattendue d'un groupe de travail extérieur au Cnis a suscité des inquiétudes. Denis Durand estime que les propos de M. Emmanuel Moulin sont en partie rassurants sur ce point, mais il évoque d'autres cas de multiplication de groupes de travail ou d'initiatives gouvernementales, touchant à des questions statistiques, dont les interférences avec la concertation au sein du Cnis sont difficiles à anticiper. Il cite l'exemple de la conférence sur les conditions de travail, où les participants ont eu en mains un très bon document établi par la Dares. Une contestation à son sujet a aussitôt engendré un groupe de travail sur les phénomènes de stress au travail. Denis Durand estime que l'assemblée du Cnis a besoin d'être rassurée sur le risque de multiplication d'initiatives gouvernementales en matière de statistiques prises en dehors du cadre normal, constructif et fructueux de la concertation au sein du Cnis avec les représentants de la société.

Denis Durand se félicite qu'Emmanuel Moulin ait marqué le soutien du ministère à l'action du Cnis. La CGT profite de cette occasion pour affirmer qu'elle tient beaucoup à ce qui se fait au Cnis. Elle est prête à le dire à l'assemblée comme à un plus large public.

Benoît Robin remercie à son tour Emmanuel Moulin pour la clarté de son exposé. Il rappelle l'importance qu'accorde Force Ouvrière aux questions d'indépendance. Il estime que l'intervention de M. Emmanuel Moulin va dans le bon sens. FO salue sa participation comme représentant du cabinet de Christine Lagarde, mais aurait apprécié que la ministre participe en personne aux travaux de l'assemblée, étant présidente du Cnis. Il rappelle que le ministre, président du Cnis, n'est plus intervenu à l'assemblée plénière depuis de très nombreuses années. Sa venue aurait pu constituer un signal et un témoignage fort de l'attention portée aux travaux du Conseil. Benoît Robin évoque les questions de gouvernance et l'importance portée à l'organisation de l'appareil statistique public. Il considère que la présence de madame Lagarde aurait représenté une saine cohérence entre les différents niveaux d'intervention.

Il ajoute qu'il convient d'être particulièrement vigilant aux interférences entre les travaux menés à l'intérieur du Cnis pour faciliter la concertation sur les statistiques publiques afin qu'elles puissent offrir un débat public, large, ouvert et démocratique, et des initiatives extérieures comme celles prises par le passé (chariot-type). Il considère que l'intervention d'Emmanuel Moulin a permis d'éclairer ce point. FO souhaite que les questions d'indépendance soient clairement réaffirmées et mises sur la table.

Les questions sur les statistiques ethno-raciales devant faire l'objet du vote de l'avis 2008, Benoît Robin ne souhaite pas y revenir, de même que pour les chiffres du chômage sur lequel un groupe de travail les examinent sous l'angle des inégalités. Il précise qu'il a pris bonne note du cadre dans lequel travaillera le groupe de travail sur le pouvoir d'achat et apprécie la mention d'un examen au sein du Cnis de ses conclusions. FO milite depuis de très nombreuses années pour une meilleure connaissance de ce que revêt exactement le terme de pouvoir d'achat, derrière lequel tous ne mettent pas les mêmes éléments. FO considère qu'il convient de tenir compte en particulier de l'évolution de la fiscalité locale, comme FO a pu depuis de très nombreuses années l'indiquer à de nombreuses reprises au sein du Cnis, qui grève fortement l'évolution du pouvoir d'achat et son appréciation nette par les salariés. Ceci importe dans la vision qu'ils ont de leur engagement et de leurs activités.

Jean-Pierre Bompard explique que la CFDT est convaincue que la statistique publique doit faire un effort de reconquête des opinions publiques. Il précise que lui-même n'a pas toujours été de cet avis. Pourtant l'écart grandissant entre la construction d'indicateurs et leur perception par le public est un véritable défi, à la fois technique et de communication. La reconquête doit être méthodique et clairement affirmée par les pouvoirs politiques. Pendant une certaine période, toutes les statistiques publiques étaient tellement décalées de la réalité que l'on expliquait que la statistique publique était rigoureuse, car faite par des gens extrêmement rigoureux, avec un cursus solide, mais qu'elle ne correspondait pas à la réalité. Ceci a été dit par les deux candidats durant la campagne présidentielle. Jean-Pierre Bompard considère qu'il est important que le pouvoir politique soit clair.

La CFDT s'interroge sur la place que le gouvernement compte donner, en dehors du Cnis, aux associations de consommateurs. De nouvelles associations apparaissent régulièrement. La question de leur représentativité se pose, et demanderait que des règles soient définies. Cette représentativité ne saurait se mesurer uniquement à leur impact médiatique. La CFDT a été mise mal à l'aise par le positionnement de l'Institut national de la consommation, établissement public à caractère administratif et non association 1901. Il conviendrait de déterminer à quel moment les associations de consommateurs sont pertinentes sur la question du pouvoir d'achat, et si le Cnis doit se recomposer, ce qui semble parfaitement envisageable. Les syndicats s'expriment au nom des salariés, et les associations de consommateurs au nom des consommateurs, ce qui constitue une véritable interrogation.

Jean-Pierre Bompard ajoute que l'essentiel de l'intervention de M. Emmanuel Moulin lui convient. Il se souvient pourtant qu'au moment de l'évaluation faite par des pairs, une réelle interrogation s'était fait jour. La France n'est pas seule en Europe. Il conviendrait donc de voir comment les questions d'indépendance convergent, même si les formes administratives diffèrent. Si la statistique publique est en crise dans l'opinion publique, il est nécessaire de construire une nouvelle légitimité dont le Cnis doit être partie prenante. Les formes juridiques restent à trouver. Le débat soulevé par Denis Durand sur une autorité extérieure est à traiter. Certaines autorités indépendantes existantes ne sont pas plus indépendantes que des directions générales.

Jean-Pierre Bompard évoque ensuite le rythme de communication sur les informations statistiques, qui concerne directement le pouvoir politique. Une tradition française consiste à communiquer et à commenter tous les mois le chiffre du chômage, dont chacun sait qu'il sera rectifié lors des analyses structurelles plus organisées. Pourtant, ces éléments affaiblissent la crédibilité qui doit être reconstruite.

Yvonick Renard remercie M. Emmanuel Moulin pour ses propos soulignant le caractère indispensable du Cnis, qui serait à réinventer s'il n'existait pas. Il remarque que ce dernier a développé le thème de l'indépendance en partant de l'évaluation des pairs européens. S'agissant d'indépendance professionnelle, et pour respecter les tables de Pythagore, une haute autorité scientifique à l'échelon communautaire devrait suffire. En revanche, il convient de réaffirmer que tout le système de statistique publique est dans une situation de dépendance totale par rapport à la demande sociale. Il s'agit de satisfaire les besoins.

Yvonick Renard évoque le volet « Réduction de l'impôt papier » de la RGPP. Il précise que les entreprises sont pour la suppression d'un certain nombre de choses, et qu'elles auraient pu interpréter la baisse des charges de 25 % comme une intention de baisser l'impôt sur les sociétés. La

statistique publique représente pourtant une part minime dans les formalités administratives. Yvonick Renard refuse que le critère de 25 % érigé en règle européenne se traduise par une perte d'information statistique beaucoup plus importante encore.

Jean-Pierre Duport estime que le moment est crucial pour l'ensemble de l'appareil statistique. Cette situation de crise exprime à la fois une situation de fragmentation sociale aggravée de la société et une interrogation sur la communication. La société a le sentiment que l'Insee ne dit pas tout. Il convient d'y apporter une réponse. Le débat visant à adapter le système statistique français aux besoins de la société sera sans doute formidablement positif. La situation actuelle n'est pas le symptôme d'une maladie grave, mais d'un intérêt manifesté par la société pour l'ensemble des éléments de connaissance de sa situation.

Jean-Pierre Duport demande des précisions sur le calendrier de madame la ministre concernant les conséquences de la RGPP. Il souhaite par ailleurs que la ministre puisse venir au moins une fois tous les cinq ans à l'occasion de l'élaboration du programme à moyen terme. Il propose que la date de l'assemblée plénière de 2008 soit retenue en fonction de l'agenda de la ministre.

Emmanuel Moulin assure qu'il ne manquera pas de transmettre à Christine Lagarde le souhait du Cnis concernant sa présence à la prochaine assemblée plénière. Il considère que cette demande est parfaitement justifiée compte tenu des évolutions prévues pour 2008.

Les travaux de la RGPP se poursuivront au premier trimestre 2008. Les premières décisions pourront donc être prises au cours du premier semestre 2008. La question des véhicules législatifs ou réglementaires pour mener ces évolutions n'est pas encore tranchée.

En réponse aux questions qui lui ont été posées, Emmanuel Moulin ajoute que le monde a changé, et que les statistiques doivent s'y adapter. Il lui semble clair que l'autorité est davantage contestée et que les modèles sociaux et les profils individuels sont différents. Chacun ne se reconnaît pas dans l'individu moyen auquel on se réfère dans la statistique. Emmanuel Moulin n'irait pourtant pas jusqu'à dire que la statistique publique française est en crise. La qualité professionnelle des personnels n'est en rien remise en cause. L'ensemble des évaluations et des commentaires d'organismes internationaux sur la qualité professionnelle de la statistique française, l'une des meilleures en Europe, est rassurant. D'autres pays ont des difficultés bien supérieures. Par ailleurs, l'indépendance de la statistique française est clairement reconnue, même si elle ne figure pas encore dans les textes. Les débats existant autour de la statistique publique prouvent du reste cette indépendance, et infirment l'hypothèse d'une quelconque prise en main du système de la statistique publique.

Emmanuel Moulin convient en revanche qu'il est nécessaire de reconquérir l'opinion publique. Il s'agit de ne laisser aucune ambiguïté sur l'indépendance. C'est la raison pour laquelle le ministère souhaite avancer de ce point de vue. Mieux vaut consacrer l'indépendance de la statistique dans les textes et rassurer ainsi tout le monde.

Les travaux du Cnis sont extrêmement importants car ils sont le lien entre l'expertise et l'opinion. Il est également nécessaire de travailler avec l'ensemble des parties prenantes. Les associations de consommateurs représentent une sensibilité particulière. Il est donc important de les écouter.

Emmanuel Moulin évoque ensuite la communication sur les statistiques. Il assure que la ministre souhaiterait pouvoir se passer de communiquer régulièrement sur le chiffre. Elle est pourtant obligée de se plier à l'exercice. Il lui est souvent demandé si elle prévoit plutôt 1,9 ou 2 % de croissance. Cet écart de 0,1 % revêt une telle importance politique qu'il n'y a pas d'autre choix que de réagir. Tous les chiffres statistiques continueront donc à être commentés au rythme où ils sortent.

Emmanuel Moulin se félicite enfin des propos d'Yvonick Renard sur l'acceptation des entreprises concernant leur travail avec les statisticiens. Il prend acte que ces obligations, légères, ne sont pas considérées comme un « impôt papier » par les entreprises.

Jean-Pierre Duport remercie Emmanuel Moulin d'avoir bien voulu répondre aux questions de l'assemblée plénière du Cnis.

3. Quel apport du système statistique à l'évaluation des politiques publiques ?

Jean-Pierre Duport indique qu'il a souhaité qu'il y ait un véritable débat au Cnis sur les politiques d'évaluation parce l'évaluation est un élément essentiel dans le fonctionnement de nos sociétés contemporaines. Les expériences récentes en la matière n'ont pas été aussi couronnées de succès qu'elles auraient dû l'être. La France est désavantagée par son instabilité ministérielle. Il présente les trois intervenants.

Claire BAZY-MALAUURIE, rapporteur général, président de chambre à la cour des comptes et présidente de la formation éducation formation et de l'inter formation statistiques sociales du Cnis

Claire Bazy-Malaurie souhaite formuler des remarques générales, issues de ses années de pratique et de confrontation permanente aux questions d'évaluation. Elle est intimement convaincue du rôle du chiffre, statistique ou comptable et financier. La Cour est en permanence confrontée à la nécessité de porter une appréciation, ce qui revient, comme l'évaluation, à donner une valeur à quelque chose.

Claire Bazy-Malaurie évoquera dans un premier temps les modalités d'appréciation de l'action publique. Elle explique que la question de l'apport du système statistique à l'évaluation des politiques publiques l'a d'abord étonnée. Aucune évaluation n'est possible sans informations quantitatives sur la réalité, puisqu'il s'agit de confronter des objectifs, des moyens et des résultats.

La question est pourtant beaucoup plus difficile. Claire Bazy-Malaurie remarque d'abord qu'elle ne sait pas bien **ce que recouvre l'expression « évaluation des politiques publiques »**, après une quinzaine d'années passées dans des milieux où l'on en parle. Elle considère qu'il s'agit d'un mot-valise dans lequel se cachent des exercices ou des aspirations très différents. Il peut s'agir de démarches très ambitieuses fondées sur des méthodologies très élaborées, pluridisciplinaires et indépendantes dans lesquelles le temps est surtout consacré à la préparation puis au commentaire. Il s'agit parfois aussi d'exercices frustes d'analyse rapide de résultats. Certaines démarches d'évaluations s'étendent à tous les aspects d'une politique publique, y compris en interrogeant son bien-fondé. D'autres chercheront simplement à vérifier ses résultats.

Claire Bazy-Malaurie ajoute que les contours de ce que l'on appelle « politique publique » ne sont pas définis. Il peut s'agir de la politique de l'Éducation nationale, de l'école maternelle, de la lutte contre l'échec scolaire ou de la politique d'aide aux entreprises ou du seul segment des aides aux PME.

Il existe également des distinctions entre évaluations *a priori* et *a posteriori*. Pour Claire Bazy-Malaurie la première ne lui paraît pas relever de l'ensemble « évaluation des politiques publiques » dans son acceptation générale, même si elle est très utile. Elle observe par ailleurs aujourd'hui une assimilation entre politique publique et programme, au sens de la LOLF, qui n'est pourtant qu'une décomposition budgétaire de l'action publique à forte composante administrative dont le recoupement avec l'une ou l'autre politique publique n'est pas automatique.

Concernant l'offre de données statistiques, Claire Bazy-Malaurie remarque que le système statistique dont l'Insee est le pivot n'est pas construit pour faire de l'évaluation, ce qui n'exclut pas qu'il serve à des évaluations. La statistique publique est un bien public, cher et destiné à tous, qui constitue une colonne vertébrale. Mais des questions relatives au contenu des données individuelles qu'il doit recueillir et aux limites imposées aux statisticiens se posent. Claire Bazy-Malaurie ne compte pas évoquer les données sensibles relatives aux populations étrangères. Pourtant lorsque la Cour des comptes s'est approchée de la politique publique concernant les populations d'origine étrangère, elle a déploré le caractère rudimentaire et inadapté aux enjeux des politiques publiques des sources statistiques existantes.

Claire Bazy-Malaurie cite un autre exemple celui des personnes sans domicile. La plupart des enquêtes statistiques sont conduites sur des échantillons établis à partir du domicile. Elles écartent

donc par construction les personnes n'en ayant pas. Pour reconstruire un support de connaissance sur cette population, l'Insee a mené en 2001, à la suite d'une enquête de l'Ined puis d'un rapport du Cnis, une enquête constituant une « première » européenne.

Un problème de définition se pose. En Grande-Bretagne, on dénombre les personnes qui sont à la rue, tandis que l'Union européenne propose de retenir l'idée de privation de logement. La définition adoptée par l'Insee laisse à l'écart les personnes n'utilisant pas les services d'aide. Le dénombrement est donc difficile, car sensible au volume de l'offre de services ce qui rend difficile l'analyse des évolutions.

La définition de l'Insee est elle-même considérée comme trop large par certains dans la mesure où les personnes dormant dans un lieu non prévu pour l'habitation et celles hébergées dans les CHRS forment un ensemble hétérogène. En termes de politique publique, l'utilisation des données doit donc être pour le moins précautionneuse. Il convient de savoir quelles sont les limites des données dont on dispose pour pouvoir les utiliser dans la construction d'une évaluation de l'action publique.

Claire Bazy-Malaurie évoque ensuite la question de la périodicité des enquêtes. Le monde social est celui qui pose le plus de questions parce que les besoins y sont immenses. D'autres exemples concernant la description de la productivité des entreprises peuvent également être utilisés. Beaucoup de progrès restent à faire dans ce secteur compte tenu des politiques que l'on souhaite mener.

Les services statistiques ministériels sont heureusement là pour conforter l'Insee et produire des données originales associées directement aux politiques ministérielles. La position de ces services est quelque fois difficile. Ils doivent à la fois « maintenir le cap » de la statistique et répondre aux demandes du gouvernement et du Parlement. Ces deux exigences ne sont pas nécessairement compatibles. Contraints par la demande et la logique de la gestion ministérielle, ces services ne sont pas toujours en mesure de fournir le travail nécessaire à l'évaluation.

Claire Bazy-Malaurie évoque la Dares, qui a fait faire d'énormes progrès dans l'évaluation. Le service est pionnier depuis dix ans sur certaines données, comme la réduction du temps de travail. Ces données construites par la Dares ont été utiles à l'Insee et à la construction d'un système très intéressant. La Dares a été bousculée par des réformes législatives successives et des commandes ciblées. Elle est également dépendante de statistiques administratives demandées par de nombreux organismes et de la performance variable des systèmes d'information. Un circuit très intéressant se construit. Une enquête menée par un organisme de recherche est prise en main par l'Insee, de même que les données administratives peuvent passer par un service ministériel pour passer de nouveau par l'Insee. Cette utilisation est complexe dans le cadre des politiques menées et se succédant à un rythme rapide.

Ces cercles vertueux ne peuvent pas toujours fonctionner.. Claire Bazy-Malaurie cite l'exemple de l'insertion professionnelle des jeunes. Ce segment était très occupé par le Cereq, tandis que les services statistiques ministériels et les données administratives se sont révélés totalement insuffisants pour relayer l'effort du Cereq, dans l'impossibilité d'occuper à lui tout seul tout le champ utile à l'action publique.

Claire Bazy-Malaurie énumère les besoins qu'impliquent les évaluations :

- des données quantifiées issues du système statistique public offrant toutes les garanties de fiabilité et d'indépendance,
- des données administratives dont des données financières recueillies par des services administratifs et par tous ceux qui concourent à la mise en œuvre de la politique publique,
- des enquêtes *ad hoc* complémentaires, auprès des utilisateurs, clients ou autres usagers,
- des analyses de toutes ces données et leur complexification, d'autant plus nécessaires que l'on veut aborder les rivages du comportement individuel ou collectif.

Elle prend ensuite l'exemple du système éducatif. Les résultats de l'enquête PISA ne sont pas bons, et se dégradent. Mais ces résultats ne sont finalement qu'un indicateur, et non une évaluation. L'évaluation devrait dire pourquoi les résultats ne sont pas à la hauteur ni des certitudes sur l'excellence du système français, ni surtout des moyens consacrés collectivement à l'éducation, , et surtout pourquoi ils se sont dégradés. La longue histoire du système statistique français, notamment

dans le système éducatif, ne permet pas de répondre. L'une des origines possibles de ces résultats, souvent évoquée à l'étranger serait la survalorisation des savoirs par rapport aux compétences. C'est une hypothèse, il faut pouvoir la vérifier. Il faudrait déterminer si l'on accepte cette explication, donc si l'on change le système. La réponse incombe aux politiques mais ils ne le feront bien que s'ils disposent de la réponse à la première question..

L'évaluation est un levier de progrès indéniable. Elle sera d'autant plus utile qu'elle sera pratiquée par des équipes diversifiées croisant les points de vue et au sein desquelles le qualitatif rejoindra le quantitatif. La méthodologie de l'apport scientifique de l'évaluation doit être très stricte pour concevoir la démarche, définir les concepts, introduire les démarches pluralistes et si possible, les comparaisons notamment internationales. La France ne dispose pas de suffisamment d'équipes de recherche de niveau académique capable de pratiquer des évaluations de standard international.

Claire Bazy-Malaurie ajoute que le temps de l'évaluation n'est pas celui du politique. Une bonne évaluation doit être menée sur deux ou trois ans, tandis que le temps politique se compte en mois. Le système statistique est en tout cas à la base de l'évaluation.

Claire Bazy-Malaurie aborde enfin **le rôle du système statistique dans le dispositif mis en place par la LOLF d'audit de la performance**. Il est désormais connu, et comporte un programme budgétaire auquel sont associés un certain nombre d'objectifs, chacun étant associé à un, voire deux ou trois indicateurs permettant de chiffrer normalement l'économie, l'efficacité ou l'efficacité de l'action concernée. Plusieurs milliers d'indicateurs doivent donc être produits chaque année. Bon nombre d'entre eux ne sont pas encore produits, faute de données disponibles. Le registre est immédiatement différent. Il s'agit d'« audit de performance » rapporté à un cadre budgétaire. Si les objectifs et les indicateurs peuvent, à terme, fonder des travaux d'évaluation en confrontant des moyens et des résultats aux objectifs, ils ne peuvent pas résumer l'évaluation, au sens large d'évaluation des politiques publiques.

Ce dispositif doit pourtant être alimenté. Plusieurs phases sont à distinguer :

- la définition de l'objectif, qui revient au politique,
- le choix de l'indicateur, dont la pertinence est aussi un choix politique,
- la production de l'indicateur,
- l'analyse.

Le système statistique doit jouer un rôle à chacune des trois dernières phases. Claire Bazy-Malaurie ne pense pourtant pas qu'il lui revienne un monopole quelconque. La faisabilité de l'indicateur appelle une appréciation technique à laquelle les statisticiens doivent prendre part au premier rang, mais le rôle majeur des services statistiques ministériels et de l'Insee se joue au niveau de la production, même si la grande majorité des indicateurs sera élaborée à partir de données administratives. Le système statistique devra :

- aider à choisir les architectures et bâtir les infocentres utiles,
- aider à construire les systèmes de remontées d'informations nécessaires, notamment pour celles issues des collectivités territoriales,
- stabiliser la production de l'indicateur lui-même.

Le service statistique public (SSP) doit aussi proposer ce qui existe déjà et ce qui peut être utilisé au lieu de laisser rebâtir à grands frais des dispositifs peu utiles. Le système statistique doit occuper une place importante, aujourd'hui en grande partie vacante. Il peut en profiter pour répondre à des demandes exprimées et non exprimées, compléter son offre ou anticiper de futurs besoins. L'ensemble formé par l'Insee, les services ministériels et les autres équipes gravitant autour peut exercer une influence très utile en mobilisant en outre sur les programmes et audits de performance l'ensemble des autres acteurs de l'évaluation. Sa position et sa vision de l'exercice de l'ensemble des fonctions collectives sont centrales. Il est donc à même d'établir les liens qui ne seraient pas faits.

Claire Bazy-Malaurie considère l'apport du système statistique comme essentiel au fonctionnement du dispositif de performance mais aussi d'évaluation en tant que promoteur de sa qualité, essentielle à sa crédibilité. Sa fonction doit rester celle de l'expert appelé à occuper toute sa place dans la production des données. Ce n'est pas l'amoindrir que de la lui faire revendiquer.

Joaquim OLIVEIRA MARTINS, département de la statistique, OCDE (*la présentation est jointe au compte rendu*)

Joaquim Oliveira Martins remercie le Cnis d'avoir ouvert son débat à un point de vue venant de l'OCDE. Il souhaite d'une part parler de certaines des caractéristiques des politiques économiques qui ont un impact sur l'évaluation, d'autre part du lien entre la statistique, la connaissance et les politiques et enfin s'attarder sur le rôle des instituts statistiques dans ce contexte.

Complémentarité des politiques économiques

Joaquim Oliveira Martins explique que ce point est important lorsque l'on se pose la question de l'évaluation. Les politiques économiques ont des caractéristiques assez particulières, notamment des dimensions temporelles pouvant être très différentes d'une politique à l'autre. Des interconnexions très fortes existent également entre politiques économiques. L'OCDE a par exemple beaucoup travaillé sur les liens entre politiques budgétaire et monétaire, politiques macroéconomiques et structurelles ou politiques structurelles entre elles.

Il convient donc d'être très attentif aux problèmes de cohérence lorsque l'on mène des réformes. La théorie économique porte un regard pessimiste sur la question. Si l'on s'attaque aux problèmes de façon fragmentée dans une économie pleine de distorsions, le risque est d'empirer la situation. Par conséquent, la question de la complémentarité et de la cohérence des politiques est très importante dans le cadre de l'évaluation. L'évaluation très ciblée d'une politique donnée, alors que d'autres conditions politiques et économiques ne sont pas en place, risque de générer un biais dans l'évaluation du lien entre les actions de politiques économiques et leurs performances.

Joaquim Oliveira Martins donne plusieurs exemples : dans le domaine des pensions de retraites, l'instrument indexant l'âge de la retraite sur la longévité pourrait être très performant. Ce type de politique ne fonctionne pourtant pas si le marché du travail ne crée pas suffisamment d'emplois. Le problème de paiement des pensions serait alors remplacé par un problème de paiement d'indemnités de chômage. De la même façon, le système de santé doit être performant pour suivre un éventuel allongement de la vie active. De même, la capitalisation du système des pensions induirait de nouveaux instruments financiers pour donner aux individus les moyens de gérer les risques de longévité.

Concernant l'éducation, on pourrait également envisager l'augmentation des droits d'inscription, mais il faudrait alors mettre en place un système de financement individualisé pour les étudiants.

Ce type de complémentarités est très important. On ne peut pas faire de lien entre les actions de politique économique et des indicateurs de performance sans tenir compte d'autres conditions indispensables. Ainsi, on peut ne pas obtenir les résultats escomptés d'une politique tant que ces conditions ne sont pas en place.

Joaquim Oliveira Martins présente une matrice d'interaction entre politiques économiques sous forme de tableau (cf. la présentation en annexe).

Liens entre les statistiques, la connaissance et la politique

Joaquim Oliveira Martins développe les idées du directeur du département des statistiques de l'OCDE, Enrico Giovannini, qui pense que la chaîne de confiance entre statistiques, connaissance et politique serait brisée, et aurait besoin d'être réparée.

Joaquim Oliveira Martins présente le graphique d'une enquête portant sur un grand nombre de pays européens montrant en abscisse la perception de l'utilité de la statistique pour la politique économique, et en ordonnée le niveau de confiance des populations à l'égard des statistiques publiques. Enrico Giovannini pense qu'un lien direct existe entre ces deux notions. L'opinion publique

ne fait pas confiance aux statistiques alors elle trouve qu'elles ne sont pas non plus très utiles aux politiques économiques.

Un second graphique compare le degré d'information sur le progrès d'une société avec le nombre de personnes bien informées. Cette relation est relativement intuitive, mais plus le niveau d'information est élevé, plus le nombre de personnes réellement informées diminue. L'idée d'Enrico Giovannini serait de compenser cette lacune par le développement des réseaux, ce qui reviendrait à utiliser la société civile et les nouvelles technologies afin de faire circuler l'information dans les deux sens. Ceci pourrait augmenter le niveau de connaissance de la société civile sur l'impact des politiques économiques sur leur vie quotidienne. Il s'agirait donc d'augmenter le niveau d'acceptation des réformes.

Joaquim Oliveira Martins explique qu'un grand forum s'est tenu à Istanbul en 2007. Une déclaration y a été rédigée. La France l'a signée, en tant que membre de l'OCDE. Une culture de la décision politique fondée sur une évidence forte doit être promue à tous les niveaux du gouvernement, qui doit tenter d'en mesurer les progrès. Les offices statistiques ont ici un rôle important à jouer.

Un débat a actuellement lieu sur l'appareil statistique. Enrico Giovannini considère que le mot « statistique », contenant « état », ne convient plus. Il a donc proposé le terme de « sociestique », qui évoque un appareil statistique tourné vers les besoins de la société plutôt que vers ceux de l'État.

Aujourd'hui, une politique économique est très liée à l'idée d' « *accountability* ». Il s'agit d'établir des indicateurs de performances. Au sein de l'OCDE, certains pays comme le Royaume-Uni ou les pays nordiques sont plus avancés que d'autres dans cette mise à disposition du citoyen des mesures sur les politiques publiques et leur impact.

Tous les travaux sur la mesure de l'output des politiques dans des services publics tels que la santé ou l'éducation sont très importants. La façon dont on mesure la performance de ces services est souvent très liée seulement aux inputs. L'OCDE pense qu'il faut évoluer vers des mesures plus proches de l'output.

Pour le système de santé, il faut par exemple obtenir des mesures précises du temps d'attente dans les hôpitaux. Il faudrait également passer du nombre de traitements (output) vers l'amélioration effective de l'état de santé des citoyens. Des progrès gigantesques restent à faire de ce point de vue. L'OCDE prépare un manuel sur les moyens de mesurer l'output dans les services publics.

La prise en compte des mesures de l'environnement est également très importante, en passant d'une mesure brute à une mesure plus nette en tenant compte de la dépréciation de certains actifs environnementaux. Il s'agit ici de ne pas confondre les indicateurs de surveillance (ou *monitoring*) avec les indicateurs de performance.

Les enquêtes d'opinions sont un autre aspect intéressant. Enrico Giovannini pense qu'il s'agit du point d'achoppement essentiel dans le débat actuel. Il s'agit d'inclure des statistiques subjectives dans l'appareil statistique standard ce qui pose un problème.

Enfin, le rôle du *benchmarking* international est important, comme dans l'enquête Pisa. L'OCDE a développé beaucoup d'indicateurs institutionnels. Jean-Philippe Cotis a d'ailleurs eu un rôle essentiel dans le projet *Going for Growth* (« Objectif Croissance ») consistant à établir un lien entre des indicateurs de politique économique et des indicateurs de performance et d'établir ainsi des priorités pour la politique économique.

On parle beaucoup en France de la réforme du système d'enseignement supérieur. L'un des derniers indicateurs institutionnels de l'OCDE permet de classer le système en fonction de son degré de rigidité et d'autonomie. Joaquim Oliveira Martins présente un graphique de ce classement, où la France fait partie des pays au système rigide, au contraire de pays comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou les Etats-Unis, plus ouverts et tournés du côté des incitations. Joaquim Oliveira Martins estime que l'une des raisons pour lesquelles le système français apparaît comme rigide est son incohérence entre la gestion des *inputs* et des *outputs* dans le système éducatif.

Rôle des instituts nationaux de statistiques

La première idée importante est que l'on s'achemine vers un modèle décentralisé. Les instituts statistiques doivent s'intégrer avec les organismes internationaux et les instituts de recherche. Beaucoup de données statistiques (longitudinales, microdonnées,...) ne sont plus collectées par les instituts statistiques nationaux, mais viennent directement du milieu académique ou des agents privés.

Ceci peut menacer les instituts statistiques très tournés vers l'État et poser un problème dans un monde qui s'ouvre. Joaquim Oliveira Martins pense en revanche que ces instituts sont dans une position très privilégiée pour avoir accès à des informations confidentielles comme des données d'entreprises. Pour que cette collecte soit possible il faut que la confiance existe. Il convient donc de réparer le niveau de confiance des populations pour qu'elles croient à l'importance des statistiques dans les politiques publiques.

Considérant le niveau très élevé d'expertise scientifique des instituts statistiques, Joaquim Oliveira Martins pense qu'ils peuvent se charger des évaluations, particulièrement quand ces instituts ont à la fois en charge la collecte de données et les études économiques. Il est nécessaire de remplir la condition de l'indépendance *de facto* et juridique, très liée à la notion de confiance.

Enfin l'idée selon laquelle il faut mesurer l'output dans certains secteurs de services induit la mise en place d'un appareil statistique nouveau avec des ressources importantes.

Francis KRAMARZ, directeur du centre de recherche du groupe des écoles d'économie et de statistique *(la présentation est jointe au compte rendu)*

Francis Kramarz remarque la diversité des interventions découlant d'un titre unique. Se méfiant des principes généraux, il compte aborder des sujets plus précis. Les chercheurs du Crest se posent des questions concernant les évaluations possibles d'un stage, d'une formation continue ou d'un accompagnement renforcé des chômeurs, et sur le devenir à court terme des bénéficiaires de ces mesures.

L'éducation est un lieu particulièrement important de l'évaluation des politiques publiques, avec l'étude des nouvelles pratiques pédagogiques, des programmes, du montant des bourses universitaires, de l'effectif réduit d'une classe ou d'une zone d'éducation prioritaire sur le devenir des élèves. Il est très important de se demander comment ces mesures auraient modifié le devenir de leurs bénéficiaires ?

Il ne suffit pas de se pencher sur la situation des enfants de ZEP. Il convient également de savoir ce qui adviendrait d'un même enfant placé ou pas en ZEP. Tous les résultats récents dans la littérature économétrique tournent autour de la question de l'évaluation de ce que change le bénéfice d'une mesure. Il est alors nécessaire de comparer les individus qui passent et ceux qui ne passent pas par le dispositif que l'on souhaite évaluer. Ces comparaisons sont extrêmement difficiles et appellent des méthodes parfois complexes.

Francis Kramarz est sensible à la nécessité de développer une capacité collective des organisations syndicales ou de certains membres de l'administration à se saisir des résultats. Les méthodes complexes sont souvent sources de débats. Il convient de trouver des méthodologies transparentes et compréhensibles par tous. C'est pourquoi Francis Kramarz souhaite insister sur les expérimentations aléatoires contrôlées.

Modèle canonique pour l'évaluation

Francis Kramarz précise qu'il utilise volontairement des termes médicaux, l'évaluation pharmaceutique et médicale ayant de l'avance sur les sciences sociales en général, même si certains développements en économie ont également permis de faire avancer les sciences médicales. L'efficacité d'un programme peut être mesurée à l'aide de deux variables partiellement inobservées, ou « latentes ». Elles correspondent aux résultats potentiels du programme. Elles ne sont jamais

simultanément observées pour un même individu. Par exemple, on ignore les résultats potentiels d'un enfant dans une classe de trente élèves s'il appartient à une classe de quinze élèves. La mesure que l'on veut obtenir est pourtant l'écart entre les deux. Il s'agit de l'effet causal du traitement.

Francis Kramarz souhaite insister sur le mot « causal ». On a pendant longtemps tenté de s'approcher de la causalité par corrélations. Par exemple, la taille de leur classe cause-t-elle la réussite des élèves ? Un meilleur accompagnement des chômeurs facilite-t-il l'insertion sur le marché du travail ?

L'effet causal est inobservable et individuel. Les effets potentiels sont distribués dans la population. Sur certains enfants, la taille de classe n'aura pas d'impact. Les classes préparatoires comptent d'ailleurs une quarantaine d'élèves. D'autres enfants, plus défavorisés, sont en revanche affectés par la taille de leur classe. Cette distribution est importante, et compte davantage que l'effet moyen.

Importance des expérimentations aléatoires

La statistique montre que si les variables de résultats sont indépendantes de la variable d'accès au traitement, il est possible d'identifier son effet moyen dans la population. La condition nécessaire est que la variable de résultats soit indépendante de l'accès au traitement. Francis Kramarz prend l'exemple de l'accompagnement des chômeurs. S'ils peuvent accéder à l'accompagnement selon un principe de volontariat, il est probable que les plus dynamiques, donc ceux qui ont le plus de chances de retrouver un emploi, se manifesteront. On ne sera donc pas dans le cas d'indépendance. De même si l'on réserve le traitement aux plus défavorisés.

La condition nécessaire est donc l'indépendance entre les conditions d'accès au traitement et son résultat potentiel. La randomisation, ou tirage au sort, permet d'obtenir cette indépendance, comme en médecine ou en pharmacologie.

Pour mesurer l'effet du traitement, il suffit ensuite de calculer la moyenne des personnes passées par le traitement et sélectionnées de manière aléatoire, et la moyenne du résultat, puis de les comparer avec les moyennes des personnes n'étant pas passées par le traitement. Grâce à la randomisation, le système est simple et transparent pour l'ensemble de la population pour l'évaluation *ex post*. Dans le cas contraire, tous les résultats sont affectés d'un biais de sélection. Francis Kramarz pense qu'il est important d'en être convaincu.

François Bourguignon par exemple, lorsqu'il parle du programme Progresa, explique que ce n'est pas parce que la santé des personnes vivant dans des villages ruraux où sont implantées des cliniques est meilleure que les cliniques sont à l'origine de cette amélioration. Au contraire, peut-être se sont-elles localisées là où la santé était la meilleure, ou inversement, la pire.

Expérimentations aléatoires contrôlées : la pratique

Au Canada, des incitations fortes ont été données à des chômeurs pour qu'ils retrouvent un emploi. Une certaine somme leur était allouée pendant un ou deux ans s'ils y parvenaient. Les effets ne sont pas massifs, mais ils existent. Les Pays-Bas ont également mis au point des programmes d'évaluation *ex post* par des expérimentations aléatoires contrôlées.

Ce genre de réflexion trouble un peu la réflexion entre *ex ante* et *ex post*. L'expérimentation se fait de manière limitée. L'exemple du projet Star, portant sur les tailles de classe dans les années 70, est très intéressant. Des enfants avaient été changés de classe et les résultats de ces changements observés.

Francis Kramarz considère le projet mexicain Progresa comme le plus intéressant. Pour que les enfants aillent à l'école primaire et secondaire ; 400 villages ont été tirés au sort. Pour 300 d'entre eux, contre une fréquentation quotidienne et couronnée de succès de l'école, la mère des enfants recevait de l'argent au moment des examens. Ce programme a été l'objet de nombreuses évaluations *ex ante*. La théorie économique permet d'apporter des éléments de comportement éclairants sur la façon dont les gens réagissent à certaines incitations, et de calibrer les

expérimentations. Le programme Progesa couvre aujourd'hui deux millions de personnes au Mexique. Près d'un point du PIB y est consacré. D'autres exemples existent en Afrique ou en Inde.

En France, Bruno Crépon et ses collaborateurs mènent actuellement au Crest trois expériences aléatoires contrôlées. 14 000 RMIstes sont accompagnés ou pas par le Conseil Général des Hauts-de-Seine par tirage au sort. Une autre opération concerne 40 000 chômeurs. Les différents programmes ont commencé depuis six mois à un an. Les résultats seront connus dans les mois qui viennent. Ils engagent chaque fois de l'argent public. La question de l'évaluation des dépenses publiques est donc importante. Une collaboration entre le Crest et la DARES se met aujourd'hui en place sur les jeunes chômeurs.

De telles expérimentations nécessitent :

- *Des personnes qualifiées.* Pour mettre à disposition les compétences nécessaires à la Dares un travail conjoint avec le Crest est en cours. L'Insee essaie de développer l'idée selon laquelle les jeunes les plus proches de leurs études ont besoin de conforter dans leurs compétences techniques. La proposition porte donc sur 60 % de travail au sein de leur entité d'origine, et 40 % au sein du Crest pour promouvoir les évaluations de politiques publiques et investir dans les techniques. Ceci garantirait du même coup une indépendance, difficile à obtenir lorsque l'on est trop proche des cabinets ministériels. Cette double affiliation serait un élément important.
- *Des données d'enquête.* Les données administratives ne permettent pas d'évaluer le devenir, car il y a des questions d'appariement de fichiers, de confidentialité des données individuelles avec la Cnil, contrairement à d'autres pays comme la Suède, où l'inquiétude sociale est moins forte. Il est donc nécessaire de garantir l'accès aux chercheurs aux données individuelles et la mise en place de centres d'accès sécurisés, qui se développent au sein du Crest.
- *Des règles éthiques claires.* Les expérimentations sont souvent menées avec l'école d'économie de Paris et Esther Duflot, qui représente le *Poverty Action Lab* du MIT. Les règles éthiques appliquées sont donc inspirées de celles du *Poverty Action Lab*.
- *Des compétences scientifiques fortes,* car les effets sont parfois ténus. Si l'accompagnement vers l'emploi des chômeurs avait des conséquences évidentes sur l'accès à l'emploi, le système serait déjà appliqué à tous. L'accompagnement des chômeurs a des effets différents d'un pays à l'autre et les conditions sont nombreuses pour que les évaluations fonctionnent.

Francis Kramarz explique que si tout se passe bien, on obtient transparence et simplicité. La communication vers l'ensemble des partenaires sociaux est plus facile avec les évaluations contrôlées qu'avec les travaux économétriques.

Francis Kramarz termine en informant l'assemblée de la tenue d'un colloque co-organisé par le Crest, la DARES et le *Poverty Action Lab* en mai-juin 2008. Il conseille de lire le complément H au rapport du CAE sur le plein emploi décrivant des résultats sur l'accompagnement des chômeurs.

Conclusion de Jean-Philippe COTIS, directeur général de l'Insee

Jean-Philippe Cotis estime que les trois interventions ont été extrêmement riches. La discussion sur un sujet si difficile est très intéressante. La France reste une terre de mission en termes d'évaluation des politiques publiques, malgré une certaine prise de conscience s'exprimant par exemple avec la LOLF en matière budgétaire. La culture de l'évaluation est en revanche très enracinée dans le monde anglophone et les pays du nord de l'Europe, et continue de se développer. Les performances économiques de long terme y sont également supérieures. Une pratique saine de l'évaluation y a sans doute contribué. Cette conjecture mériterait elle-même d'être évaluée.

Jean-Philippe Cotis a pu constater il y a douze ans lors d'un voyage au Canada que la sous-direction de l'évaluation du ministère du Travail et des affaires sociales mettait en place les conditions permettant d'évaluer la prochaine vague de réformes devant être lancée dix-huit mois plus tard. Il avait alors pris conscience que beaucoup de chemin restait à parcourir en France. Il ne suffit pas de décider d'évaluer. Il est nécessaire d'acquérir un savoir-faire et d'éviter des facilités telles que l'« illusion descriptive », consistant à utiliser ce que l'on croit être des indicateurs naturels, sans a priori théorique sous-jacent. Ces indicateurs ont en réalité une faible portée et sont peu interprétables. Pour pouvoir conclure au succès d'une politique, le dispositif d'évaluation doit renvoyer à un corpus théorique. Il faut pouvoir contrôler les résultats obtenus en purgeant de nombreux facteurs ayant pu influencer le cours des choses et exercer leurs effets indépendamment des politiques examinées. Le système d'indicateurs doit donc être construit pour répondre à un questionnement théorique avec un modèle sous-jacent.

Beaucoup des indicateurs utilisés dans l'action administrative en France relèvent de l'illusion descriptive. Ils ne diront rien sur l'efficacité de l'action publique parce qu'on ne contrôle rien et on ne pose pas la question de manière structurée. La pratique des acteurs de la politique publique doit encore s'améliorer, mais des progrès sont observables. L'administration apprivoise mieux aujourd'hui l'évaluation *ex ante* dans le domaine des politiques macro-économiques. Il s'agit alors de s'appuyer

sur l'évidence empirique accumulée avec le temps par les économistes, sur la base notamment d'observations internationales. L'utilisation d'un modèle macro-économétrique permet alors de se faire une idée raisonnable, en moyenne, des effets d'une politique budgétaire ou monétaire. Le même type de raisonnement peut s'appliquer aux politiques plus structurelles en matière de réforme économique ou de politiques sociales. Ces instruments, qui comportent de nombreuses limites, doivent être utilisés de manière judicieuse. Il est donc primordial de disposer de bons économistes.

Les évaluations *ex ante* ne conduisent pas nécessairement à instaurer le règne des technocrates car les politiques publiques ont des conséquences multidimensionnelles, dont la pondération relève du choix normatif du politique. Les évaluations *ex ante* permettent d'accepter une politique en ayant une idée de ses inconvénients et avantages en moyenne. Elles n'ont pourtant pas réponse à tout. Dans de nombreux domaines, la validation des politiques passe par l'expérimentation. Les incertitudes *ex ante* peuvent en effet être très fortes, par exemple en l'absence d'expériences antérieures, donc de consensus enraciné. Il devient également indispensable de procéder à une évaluation *ex post* dès lors que le succès d'une politique réside dans la finesse de son paramétrage, ou si sa mise en œuvre a été « capturée » par des intérêts particuliers de manière insidieuse, ou si, comme dans certains pays, où l'effet de démonstration est nécessaire pour convaincre l'opinion publique.

Les évaluations *ex post* appellent des procédures extrêmement lourdes, systématiques et soigneuses, avec un appareil d'évaluation très structuré. Elles sont donc coûteuses. Les compétences recherchées vont au-delà de celles qu'un macroéconomiste utilise dans l'évaluation *ex ante*. Une connaissance pointue des statistiques et de l'économétrie est requise. L'évaluation *ex post* est un enjeu important pour les services statistiques ministériels. Le statisticien doit pour cela bénéficier d'une réelle indépendance vis-à-vis de l'exécutif. Il ne doit pas être juge et parti. Son investissement personnel ne doit pas être trop prononcé dans la conception et la mise en œuvre de la politique évaluée. En théorie, la seule opération *ex ante* devient ici l'installation des conditions matérielles permettant une bonne évaluation *ex post*.

La France est encore en plein apprentissage dans ce domaine, avec une pénurie d'experts à la fois *ex ante* et *ex post*. Les statisticiens des services ministériels font face à un dilemme : il convient bien sûr d'intervenir *ex ante* pour prévenir les erreurs potentielles. Mais alors des concours extérieurs sont ensuite indispensables pour obtenir une évaluation *ex post* qui satisfasse au critère de neutralité. Jean-Philippe Cotis pense que l'exemple de collaboration cité par Francis Kramarz entre universitaires et agents du secteur public représente un bon moyen d'obtenir des évaluations *ex post* de qualité.

Jean-Philippe Cotis conclut sur une bonne nouvelle. Les nouvelles générations d'économistes français s'annoncent meilleures dans le domaine de l'évaluation. Les jeunes experts permettront à la France de faire de grands progrès. L'art de l'évaluation, difficile, progresse petit à petit. Jean-Philippe Cotis se réjouit de l'accélération probable de ces progrès dans le futur.

Débat

Jean-Pierre Bompard estime que le débat concernant les évaluations *ex ante* est important. Lorsque l'on entame des négociations sociales sur des sujets aussi importants que la modernisation du marché du travail par exemple, il conviendrait de concevoir une articulation de l'appareil statistique publique permettant de mettre en œuvre des techniques d'évaluation telles qu'elles ont pu être décrites sur l'expérimentation aléatoire contrôlée ou d'autres techniques. Les acteurs ont parfois l'impression que les données arrivent après.

Par ailleurs, malgré la rigueur scientifique des expérimentations aléatoires contrôlées, Jean-Pierre Bompard souligne les obstacles auxquels il faut s'attendre au sein du modèle républicain français. Ces discussions ont déjà eu lieu avec une partie des statisticiens publics. Il est difficile d'envisager l'exclusion ou la sélection de personnes face à une urgence. Jean-Pierre Bompard souhaite savoir si tous les champs du social sont éligibles à ce type de démarches, et quelles règles sont données selon les objets dans une société à tradition républicaine. Au vu des tensions actuelles sur la question du logement, le discours a peu de chances d'être entendu dans ce domaine. En France, tout le monde doit pouvoir bénéficier d'une politique, même si elle est erronée.

Roxane Silberman intervient au nom de la recherche, en tant que secrétaire générale du Comité de concertation pour les données. Elle évoque d'abord trois points en matière d'infrastructures sur les données statistiques qui conditionnent l'évaluation des politiques publiques :

- L'existence même des données nécessaires tout d'abord. Il existe de ce point de vue une différence historique importante entre pays à registres et les autres, différence qui recoupe partiellement pays du Nord et du Sud de l'Europe. L'appariement des données administratives rencontre des conditions plus faciles dans les pays à tradition de registres, sur le plan de l'organisation comme sur celui de l'acceptabilité. Il est d'autant plus important, dans un pays comme la France, de ne pas abandonner la réalisation d'enquêtes au profit des seules statistiques administratives par ailleurs fort utiles. R. Silberman rappelle à ce sujet que le financement de la cohorte ELFE dont le CNIS a souligné à plusieurs reprises l'importance, ne paraît pas encore complètement assuré.
- l'accès aux données administratives pour les chercheurs. La recherche joue un rôle important dans l'évaluation des politiques publiques comme cela a été rappelé. Francis Kramarz a souligné le rôle du Crest pour appuyer la mise en place d'un accès sécurisé à des données très détaillées qui posent des problèmes de confidentialité. Roxane Silberman se félicite de ce que les choses avancent sur ce point, cependant encore beaucoup trop lentement. Le retard pris en la matière, déjà souligné en 1999, a tendance à s'accroître par rapport à d'autres grands pays d'Europe ou d'Amérique du Nord qui ont mis en place des infrastructures en ce sens. Ces dispositifs particuliers d'accès aux données posent aussi des problèmes délicats sur leur place par rapport à l'appareil de l'État. Ils sont en effet coûteux et doivent être accessibles aux chercheurs comme aux chargés d'études des services statistiques de l'État avec une frontière très claire quant aux fonctions de contrôle si l'on veut assurer la confiance nécessaire. En même temps, ces dispositifs tendent à rapprocher plus que par le passé chercheurs et statisticiens publics.
- la documentation des données administratives. Les responsables des centres sécurisés canadiens, très avancés dans ce type de dispositifs, ont souligné récemment qu'ils avaient pour leur part sous-estimé ce problème. Roxane Silberman souligne que les moyens de cette documentation ne sont pas assurés dans nombre de services statistiques en France. La mise à disposition pour la recherche des données d'enquêtes se heurte constamment à ce problème qui ne peut qu'être plus important s'agissant des données administratives. Si des aides ponctuelles peuvent être mises en place dans des collaborations avec la recherche, l'ampleur du problème appelle des solutions de plus long terme, faute de quoi l'évaluation des politiques publiques rencontrera nécessairement des obstacles importants en matière d'accès aux données.

Roxane Silberman revient également sur la question de l'enquête « Trajectoires et origines » et de la mesure de la diversité qui ont été évoquées. Elle considère pour sa part que la décision du Conseil constitutionnel ne manquera pas d'avoir des conséquences pour l'évaluation des politiques publiques concernant les discriminations. Cette décision a mis l'accent sur une opposition entre données objectives et subjectives, formulation sur laquelle Roxane Silberman se déclare réservée. Elle a cependant beaucoup apprécié la remarque de M. Oliveira Martins sur la place faite ou non aux données dites subjectives dans l'appareil statistique et la tendance à une collecte croissante de ce type d'informations à l'extérieur de la statistique publique dans des conditions qui ne sont pas toujours très rigoureuses. Roxane Silberman souhaite rappeler ici qu'un accès à des bases de sondage de la statistique publique permettant de faire des enquêtes recherche dans de bonnes conditions est une demande ancienne et récurrente des chercheurs, récemment réitérée pour la participation française à la European Social Survey et la European Value Survey. Assurer cet accès c'est permettre de poser dans le cadre d'enquêtes recherche des questions plus délicates à poser dans le cadre de la statistique publique. Le débat sur l'enquête « Trajectoires et origines » n'aurait probablement pas pris une telle dimension s'il s'était agi d'une enquête plus formellement identifiée comme du domaine de la recherche.

Denis Durand remercie les intervenants pour le débat très riche qui a précédé. La CGT estime que l'évaluation des politiques publiques n'est pas seulement l'affaire des décideurs, mais de l'ensemble des personnes concernées par les politiques publiques. Par conséquent, compte tenu du coût des procédures d'évaluation, il est nécessaire de se prémunir contre le risque qu'elles soient financées au

détriment d'autres activités du système statistique, qui doit continuer de fournir à ses usagers un ensemble de données suffisamment diversifiées et utilisables pour divers usages.

Martine Lévy précise que d'un point de vue territorial, notamment concernant l'Outre-mer, la question de la qualité des données administratives est importante pour conduire des évaluations correctes de politiques. Elle souhaite connaître le rôle des statisticiens de l'appareil d'État accompagnant et aidant les parlementaires, qui prennent de plus en plus en charge les questions d'évaluation et interpellent les ministères.

En tant qu'ancien économiste, **Yves Fréville** se félicite de constater le perfectionnement des méthodes d'analyse et les expérimentations. Il s'inquiète en revanche de la faible capacité d'absorption par l'administration parlementaire et les politiques de ces données. Il suit le budget de la Défense et le problème des collectivités locales. Parvenir à faire comprendre qu'un indicateur est une moyenne, pondérée ou pas, constitue déjà une limite. Yves Fréville raconte que lorsqu'il a fait passer dans un texte la répartition d'une dotation en fonction du logarithme, on lui a fait remarquer qu'il était heureux qu'il n'ait pas proposé ce texte au Conseil d'État. Il se demande donc de quelle façon réconcilier l'appareil décisionnel et le système statistique. Dans les commissions des finances des deux assemblées, on trouve environ un économiste à côté de vingt-neuf juristes. La décision est donc souvent prise uniquement sous un angle juridique.

Jean-Pierre Dupont remarque qu'expliquer la tarification ferroviaire est une difficulté plus considérable encore. Concernant le problème des évaluations *ex ante*, la France n'a pas de tradition du débat public. L'évaluation est pourtant intimement liée à l'existence de débats publics. Il convient donc de progresser à la fois sur la voie de la connaissance scientifique et sur celle du débat public, comme dans les pays anglo-saxons ou de l'Europe du Nord.

Claire Bazy-Malaurie souhaite revenir sur les évaluations *a priori*. Elle explique avoir vécu pendant quinze ans dans différents cercles menant des évaluations de politiques publiques ou des études d'impact. Elle est donc parfaitement convaincue qu'il est nécessaire d'apporter à la décision politique des éléments de mesure et d'appréciation des effets futurs de l'introduction d'une nouvelle mesure. Elle considère pourtant que si l'on veut que les gens sachent en quoi consiste l'évaluation des politiques publiques, il convient d'employer des mots identifiables. Selon la définition reconnue dans les cercles dans lesquels Claire Bazy-Malaurie a transité, l'évaluation porte sur la vérification des résultats de la politique. Elle concède avoir peut-être tort dans un monde théorique, mais se résout mal à accoler les mots « évaluations » et « *ex ante* ». Si l'évaluation consiste à accoler des modèles et à faire des projections et des mesures, il s'agira d'un progrès. L'évaluation par expérimentation lui semble en revanche tout à fait différente. Elle est du ressort de l'évaluation des politiques publiques *a posteriori*, on est là dans la constatation de résultats à partir d'une réalité. Claire Bazy-Malaurie précise qu'elle n'entendait pas condamner un exercice extraordinairement utile. Sa nuance avait valeur de précision sémantique.

Francis Kramarz évoque à nouveau le programme Progesa. Les chercheurs Ken Wolpin et Petra Todd se sont saisis des données de l'expérimentation et y ont appliqué un modèle théorique structurel représentant des comportements, qu'ils ont calibré pour qu'il colle aux expérimentations. Les paramètres profonds de la politique ainsi obtenus permettent de sortir de l'expérimentation locale, qui ne se serait pas applicable telle quelle dans une autre région géographique. On peut faire en sorte que l'expérimentation et l'*ex ante* se servent et se renforcent.

Francis Kramarz ajoute qu'il soutient l'intervention de Roxane Silberman sur la documentation, qui pose un réel problème. Il doute que les statisticiens aient collectivement pris au sérieux ce travail.

Concernant la transparence, Francis Kramarz estime qu'il est nécessaire de former plus de gens, et qu'ils soient embauchés par les organisations patronales et syndicales et par les différentes assemblées, comme dans d'autres pays. Les expérimentations faites par d'autres sont difficiles à saisir. Les compétences doivent donc exister en interne. Des bourses ont par exemple été payées par l'UNEDIC. Si les syndicats de patrons comme de salariés pensent qu'il est important pour eux de

maîtriser les questions d'évaluations, il leur sera nécessaire d'embaucher des gens sur des thèmes présentant des interactions quotidiennes avec les chercheurs, censés publier dans les revues internationales dont les standards sont objectifs. Cela engendre une certaine indépendance intellectuelle vis-à-vis de la demande sociale, dont Francis Kramarz se méfie beaucoup.

Il revient à la question sur les obstacles aux expérimentations aléatoires contrôlées en reprenant l'exemple des expérimentations pharmaceutiques. Lorsqu'un traitement a fonctionné sur le groupe traité, l'expérimentation est tout de suite élargie au reste de la population, avec des mécanismes de compensation et d'indemnisation. Tant qu'il n'est pas certain qu'une politique publique fonctionne, on est en droit de pratiquer des expérimentations, comme sur le logement. Il serait dangereux de commencer à se limiter *a priori*.

Joaquim Oliveira Martins évoque cette impression que les données arrivent toujours après lorsque l'on entame des négociations sociales. L'idée de mesure du progrès est importante. On a souvent le sentiment que l'impact des réformes ne constitue pas un réel progrès. Lorsque l'on dit que la globalisation est importante pour soutenir les niveaux de vie de nos pays, une interrogation se fait jour. Pourtant il arrive que certaines avancées ou droits acquis soient abusivement considérées comme des progrès. Il y a trente ans, la réduction de l'âge de la retraite en droits acquis pouvait être vue comme un progrès social. Aujourd'hui, avec l'information dont on dispose, il faut se battre au contraire pour une meilleure intégration des travailleurs âgés dans le marché du travail. Le rôle de la statistique pour améliorer les connaissances dans ce genre de domaines est très important.

Concernant l'accès aux données pour les chercheurs, Joaquim Oliveira Martins explique que la sphère des micro données a jusqu'ici généré très peu de coordination internationale. Les instituts statistiques et les organismes internationaux ont beaucoup investi au niveau des données macro-économiques sectorielles. Aujourd'hui, les trois possibilités d'accès à des micro données sont :

- en acheter auprès de fournisseurs privés, ce qui est très cher,
- créer des réseaux de chercheurs, ce qui rend difficile un suivi dans le temps, car ils aiment à changer de sujet,
- convaincre les instituts statistiques que la génération d'indicateurs issus des micro données, selon un protocole assurant une bonne comparabilité, est très importante. Ce modèle est du reste le seul soutenable à long terme.

L'OCDE mène actuellement un projet sur des indicateurs de démographie d'entreprises et d'entrepreneuriat passant par les instituts statistiques, dont le rôle est ici fondamental.

Jean-Philippe COTIS se réjouit que ce sujet suscite un intérêt si vif. Il précise qu'il convient de ne pas négliger les évaluations *ex ante*, même s'il faut tout faire pour faciliter les évaluations *ex post*, en facilitant l'accès des informations aux chercheurs, ce qui pose des obstacles juridiques sur lesquels des progrès concrets doivent être faits. La France est en retard dans ses réformes, en termes d'action comme d'évaluation. Jean-Philippe Cotis estime qu'il est nécessaire de :

- mettre à contribution les évaluations *ex post* menées à l'étranger dès lors que leurs conclusions semblent extrapolables au cas français ;
- mobiliser tous les renseignements donnés par les comparaisons internationales, et notamment les travaux portant sur données de panels internationaux ;
- créer dès aujourd'hui les conditions d'une évaluation *ex post* pour les réformes qu'on engage.

Jean-Pierre Duport remercie tous les intervenants de leur apport très riche au débat. Il souhaite en tout cas que ce thème soit présent à l'esprit de tous lors de l'élaboration du programme à moyen terme 2009-2013, comme un certain nombre d'autres thèmes transversaux que le Cnis n'appréhende pas toujours dans leur entier.

4. Pistes de travail pour le moyen terme 2009-2013 : Bernard Brunhes, vice-président du groupe BPI

(la présentation est jointe au compte rendu)

En dehors des travaux techniques menés au sein de l'Insee sur le bilan du programme à moyen terme précédent, Jean-Pierre Duport explique qu'avec Jean-Michel Charpin, Jean-Philippe Cotis ils ont jugé important, de s'associer le concours d'un regard extérieur pour éclairer le Cnis par rapport aux appétences de certains acteurs sociaux vis à vis du système statistique public.

Bernard Brunhes rappelle que le Cnis lui a demandé des conseils pour la préparation du programme à moyen terme de la statistique publique. Il a donc rencontré l'ensemble des organisations syndicales représentatives au plus haut niveau ainsi que le patronat, et des administrations, cabinets ministériels et organismes particulièrement concernés. Une vingtaine de rencontres a eu lieu. Au cours des deux derniers mois, son équipe a également discuté avec de nombreuses personnes, et lu tous les écrits du Cnis et de certains autres organismes, comme par exemple le Conseil d'analyse économique sur l'indice des prix.

Bernard Brunhes indique qu'il lui a été demandé de ne pas limiter son intervention au « politiquement correct ». Il restituera donc les propos de ses différents interlocuteurs. Son objectif est d'apporter des idées pour reprendre de façon renouvelée la préparation du programme à moyen terme. Le travail de son équipe n'est pas fini. A l'issue de sa présentation, en fonction des réactions suscitées, elle devra encore aider le bureau du Cnis à définir plus précisément la manière dont seront menés les travaux de 2008.

Bernard Brunhes précise que toutes les personnes rencontrées, dont peu sont de réels spécialistes, comme les secrétaires confédéraux ou généraux des syndicats, se félicitent que la France dispose de grands professionnels de la statistique et des structures qui fonctionnent. L'ensemble des discussions a été réellement positif. Bernard Brunhes évoquera aujourd'hui les points négatifs à améliorer.

En introduction, il souligne le fait que les interlocuteurs rencontrés ont eu tendance à mélanger les différents types d'utilisations ou d'attentes, tels que :

- ce qui nourrit le débat économique, social et politique, comme les discours que l'on entend actuellement sur le pouvoir d'achat ou le chômage ;
- les indices et indicateurs, considérés comme utiles par exemple pour indexer loyers et salaires ;
- les données, permettant à chaque acteur de se situer dans le temps et l'espace avec une comparabilité en instantané ou en flux ;
- les fichiers de base.

Il est donc parfois difficile de savoir de quoi il retourne et ce que veulent les gens. La périodicité et la comparabilité sont également entourées d'un certain flou. Lorsque les personnes rencontrées demandent plus d'informations sur les salaires, elles invoquent alternativement :

- un besoin de données conjoncturelles, mois par mois ou à l'année ;
- un mélange entre les flux et les stocks ;
- un mélange entre données annuelles ou structurelles ;
- ce qui relève de données permanentes ou d'enquêtes *ad hoc*.

Les besoins des interlocuteurs sont assez mélangés, ce qui rend difficile le débat.

Quatre domaines chauds

- *Les prix de détail*

Bernard Brunhes ne souhaite pas rentrer dans le débat sur les prix de détail. Il relève que la presse et certains des interlocuteurs rencontrés remettent en cause la méthode de collecte des données, en la

mélangeant avec les problèmes de pondération. Certains leaders d'opinion parlent comme une ménagère moyenne, en contestant la faiblesse de la hausse de l'indice des prix au vu des prix sur les étiquettes. Cette réaction d'écart entre la perception des prix et les indices est reprise par certains hommes politiques, ce qui représente un problème d'expression, de communication, voire de formation des usagers.

Bernard Brunhes demande qu'on ne laisse pas remettre en question la valeur scientifique et technique de l'indice des prix et de la méthode de collecte. L'Insee n'a plus à prouver sa compétence dans ce domaine. Il conviendrait en revanche de présenter à côté de l'indice des prix qui fait référence des indicateurs complémentaires à partir des mêmes relevés de prix, en distinguant les différents types de consommation, les consommations courantes et les équipements, les dépenses contraintes, le logement. L'Insee dispose d'une méthode de prise en compte de l'effet qualité, peut-être faut-il la remettre en cause ou, au moins, en mesurer explicitement l'effet sur les indices. Ces remarques sur l'indice de prix s'appliquent également dans d'autres domaines. Il s'agit d'améliorer la communication en distinguant les chiffres indiscutables sur le plan technique de ceux nécessitant un débat social. Les leaders d'opinion ont besoin de comprendre les usages pertinents qu'il est possible de faire des différents types d'indicateurs.

- *Les revenus*

La connaissance des revenus semble clairement insuffisante à Bernard Brunhes, qui la considère comme un problème de fond. Le travail du Conseil d'analyse économique sur le pouvoir d'achat a montré que des confusions nombreuses interviennent dans ce domaine. Par exemple, les statistiques de salaires étaient simples à constituer il y a trente ans, lorsque les salaires faisaient l'objet de fixation par des accords collectifs. Les salaires sont aujourd'hui extrêmement individualisés dans la plupart des entreprises, il est difficile de se mettre d'accord sur les composantes à prendre en compte pour la mesure des salaires. Le débat au sein de la fonction publique est un bon exemple de cette difficulté. Les chiffres d'augmentation des salaires portent soit sur les valeurs du point d'indice soit sur la masse incluant GVT et primes, dans une certaine confusion. Il en est de même dans le secteur privé. Concernant les entrepreneurs individuels, il est difficile de distinguer la partie capital de la partie travail. L'interprétation des données est difficile.

D'après les personnes rencontrées, il manque également des connaissances sur l'évolution réelle individuelle des salaires issues de l'analyse de cohortes. Dans un contexte de multiplication des situations de précarité de l'emploi et les nombreuses modifications dans l'évolution des revenus des personnes, compte tenu du caractère erratique des carrières, il manque des informations permettant le suivi des individus.

- *Le chômage et l'emploi*

Bernard Brunhes est frappé par le débat sur le nombre de chômeurs, qui lui paraît absurde. Chaque façon de mesurer a sa propre signification, comme le nombre de chômeurs indemnisés, les DEFM, les RMIstes. Le débat public ferait un grand pas si l'on acceptait de ne pas se focaliser sur le nombre de chômeurs mais sur un certain nombre d'indicateurs qu'il convient d'expliquer.

La notion de taux d'emploi, aux niveaux national et local, paraît importante à Bernard Brunhes. Le nombre de jeunes sans emploi ne correspond par exemple pas au nombre de jeunes au chômage. Ils peuvent être étudiants ou en situation de handicap, de même que des seniors peuvent être en préretraite. Connaître le taux d'emploi à des niveaux géographiques différents, et suivant le sexe et l'âge, permettrait d'établir des comparaisons. Il s'agit d'un souhait souvent émis par les maires rencontrés.

- *Statistiques ethniques et confessionnelles*

La décision du Conseil constitutionnel oblige à poser la question de ces statistiques. L'équipe de Bernard Brunhes considère que les positions doivent être claires. Il paraît aujourd'hui impossible d'utiliser des variables de type ethnique en tant que critère de classement pour des statistiques régulières. Ceci ne devrait pourtant pas interdire de mener des enquêtes sur le sujet, comme l'enquête TeO. Le débat mélange ce qui constitue les statistiques régulières structurelles et les enquêtes *ad hoc* répondant à des besoins précis. Une discussion avec la Halde a en particulier souligné qu'il convenait de faire extrêmement attention à l'utilisation des critères de classement, sans pour autant interdire de cerner la réalité de certaines discriminations.

Quatre domaines que la statistique devrait développer

- *Les entreprises, la production, les échanges*

Bernard Brunhes explique que la première question concerne ici les services. L'appareil statistique français est efficace dans le domaine de la production de biens mais les statistiques de production et d'échanges de services connaissent un flou un peu inévitable. Les notions de quantité, de volume et de prix y sont tout à fait arbitraires. Certains domaines de services sont en effet très mouvants. Les branches sur lesquelles s'appuie une bonne partie de l'information statistique bougent elles-mêmes. Sur le fond et son analyse, l'information est donc insuffisante, alors que les deux tiers du PIB sont générés par des services.

Les données sont également insuffisantes sur les PME et les TPE comme sur les flux financiers internationaux. Par ailleurs Bernard Brunhes suggère la création d'un groupe de travail entre l'Insee, la DGI, le MEDEF et d'autres pour réfléchir à l'utilisation et la localisation des données fiscales concernant les comptes des entreprises et les salaires.

- *L'environnement*

En se plongeant dans les travaux du Grenelle de l'environnement, Bernard Brunhes a été surpris de ne trouver que très peu d'informations pour étayer les grandes politiques engagées. Bien sûr l'Ifen a beaucoup avancé dans de nombreux domaines. Mais il est étonnant que pendant le Grenelle la question des informations disponibles pour l'évaluation du résultat des mesures n'ait pas été posée de façon plus évidente. Son équipe a rencontré le cabinet de la Secrétaire d'État à l'Écologie, dont la demande est abondante, complexe et peu hiérarchisée. Le Cnis pourrait ici jouer un rôle important. Les informations manquent par exemple sur les émissions de CO2 au niveau local, sur les besoins en eau, et sur la gestion des déchets.

- *La santé*

Beaucoup de progrès ont été faits, notamment avec la création de l'Institut des données de santé. Il est important que ce nouvel acteur puisse rapidement entrer dans l'appareil de la statistique publique. Il est notoire que des réformes très lourdes doivent être menées dans le domaine de la santé et de l'assurance maladie. La capacité d'évaluer les politiques publiques est ici fondamentale, dans la perspective d'une nouvelle répartition des responsabilités entre la Sécurité sociale, l'Assurance Maladie, la mutualité et le secteur privé. Les informations manquent pour l'heure cruellement.

- *Le logement*

Les spécialistes du domaine expliquent que la France s'est laissée aller à une situation de grave pénurie de logements sociaux notamment à cause d'une mauvaise connaissance de la situation réelle depuis longtemps : le dérapage est passé inaperçu. Les conséquences des phénomènes de recomposition familiale ou les conditions d'hébergement précaires ont été mal évaluées. Un lourd travail doit donc être entrepris.

Deux questions structurelles

- *Le niveau géographique de la statistique*

Bernard Brunhes remarque que l'inquiétude portant sur les capacités du nouveau mode de recensement à répondre à des niveaux suffisamment fins n'a pas été complètement levée par les débats qui ont eu lieu au sein du Cnis. Les interlocuteurs rencontrés dans les petites collectivités comme dans les grandes, dont Paris, ont le sentiment qu'ils seront coupés d'un certain nombre d'informations. Avec les lois de décentralisation, des besoins nouveaux apparaissent. Ils impliqueront inévitablement de la part de la statistique publique des niveaux de localisation et de déconcentration de l'information.

Bernard Brunhes suggère qu'un groupe de spécialistes des structures décentralisées soit créé pour répondre à cette demande extrêmement forte. Les collectivités locales demandent aujourd'hui beaucoup d'informations et seront exigeantes, notamment à l'égard des directions régionales de l'Insee qui devront être davantage à la disposition des autorités locales.

La question de l'exploitation locale des données administratives, notamment celles de la Direction régionale des impôts, se pose également.

- *Niveaux d'élaboration de la statistique*

Bernard Brunhes considère que l'appareil statistique français ne peut se traiter comme un tout.

Plusieurs niveaux sont à distinguer :

- la base de données individuelles, dont il faut déterminer qui y a accès et à quelles conditions, pour respecter la qualité technique du travail, le secret statistique et les impératifs de la loi informatique et liberté. La demande de clarification de ces questions est très forte.
- les statistiques brutes comme pour l'indice des prix
- les indicateurs reconstruits, tenant compte des demandes des différents partenaires
- les agrégats. Dans le débat, le PIB vert est parfois mis au même niveau que l'indice des prix. Des enjeux politiques forts se cachent derrière le besoin de chiffrer de telle ou telle façon le PIB ou la consommation des ménages. Concernant les agrégats, l'élaboration de synthèses ou de comptes nationaux est compliquée. Les agrégats sont du reste à l'origine de débats ne dépassant pas les cercles de spécialistes. Ils mériteraient peut-être des débats plus politiques.
- les études et projections économiques. La caractéristique du système français par rapport à tous les autres réside dans l'intégration verticale. Les mêmes se chargent des collectes de données puis des projections. Les *think tanks* publics et privés étant peu développés, il existe un monopole de fait des structures statistiques nationales publiques. Ceci montre que le système ne fonctionne pas correctement. Il convient de mener une réflexion sur l'existence d'organismes capables de relayer le service statistique public pour plus de pluralisme. Le système ne doit peut-être pas rester intégralement intégré verticalement.

Quatre questions sur la gouvernance

Bernard Brunhes précise que les propositions faites sur la gouvernance n'engagent que lui-même.

- *Place de l'Insee*

Il se demande si l'Insee doit rester une direction générale du ministère des Finances. Il pourrait devenir une agence comme l'ANPE, avec un conseil et des partenaires.

Jean-Pierre Duport précise que le directeur adjoint du cabinet de la ministre vient de donner sa réponse.

Bernard Brunhes rappelle qu'un lien direct existait autrefois entre le Commissariat au Plan et les services statistiques pour exprimer les besoins en termes d'élaboration des politiques économiques et de suivi. Certains organismes comme le Centre d'analyse stratégique, le Haut Conseil pour l'avenir de l'Assurance Maladie ou le Conseil d'orientation de l'emploipourraient avoir une relation mieux structurée avec les statisticiens.

- *Intégration européenne*

Au seuil de l'élaboration d'un programme à moyen terme, il est nécessaire de se poser la question des perspectives d'intégration européenne des statistiques, et en particulier de l'avenir d'Eurostat, qui dépend en partie de la Commission européenne. La présidence française à l'Union commençant en même temps que s'élabore le programme à moyen terme du CNIS, le moment pourrait être propice pour faire passer certains messages.

- *La tarification*

Du fait de la décentralisation, une demande de plus en plus forte apparaît concernant la statistique locale. Les règles de tarification doivent être mieux connues et discutées avec les partenaires, et notamment les collectivités territoriales.

- *Le Cnis*

Bernard Brunhes précise trois suggestions qui lui ont été faites concernant le Cnis :

- L'assemblée est peut-être trop nombreuse. Le pouvoir est donc entre les mains de la technocratie. Ce fonctionnement pourrait ne pas être le meilleur. Bernard Brunhes fera des propositions au bureau lorsqu'elles seront prêtes.
- Le Cnis gagnerait peut-être à s'ouvrir à d'autres représentants du monde associatif. Un déséquilibre existe dans ce domaine.
- Concernant l'élaboration du programme à moyen terme, Bernard Brunhes propose que les formations du Cnis soient plus axées sur les besoins que sur l'appareil de production, comme elles le sont aujourd'hui.

Débat

Denis Durand souhaite exprimer le point de vue de la CGT sur l'enquête TeO. Le Cnis a joué un rôle utile sur cette question, avec deux réunions de la formation spécialisée et une réunion du comité du label en 2007. La CGT y a exposé les principes auxquels elle croit profondément en cette matière :

- Lutter contre les discriminations n'est pas essentiellement une affaire de statistiques, mais de volonté politique et de débat public.
- Elle ne saurait accepter, en aucun cas, de questions portant sur les origines raciales, ethniques ou la couleur de peau. Elle s'inscrit donc dans le très large consensus en France s'opposant très fortement à la constitution de référentiels ethno-raciaux validés par le système de statistique publique.

L'enquête TeO pose un problème de ce point de vue, même si la CGT est à l'origine favorable à une telle enquête et aux progrès qu'elle peut apporter dans la connaissance de la société française. Le débat s'est focalisé sur l'existence de questions demandant aux enquêtés de quelle couleur de peau ils considéreraient être, ainsi que sur la religion. La CGT considère ces questions comme extrêmement dangereuses. Leurs défenseurs ont opposé qu'il ne s'agissait pas d'en tirer des référentiels. Il suffit pourtant de lire les comptes-rendus des formations du Cnis pour constater avec quelle rapidité, dans les bouches les plus autorisées, une notion aussi floue, subjective, intersubjective et lourdement connotée que la couleur de peau est assimilée à des notions servant habituellement à constituer des référentiels comme le sexe, la nationalité ou la catégorie socioprofessionnelle.

Dans ces conditions, la CGT se réjouit que les débats du Cnis aient permis de faire évoluer le contenu de l'enquête, les questions litigieuses en ayant été retirées du test. Elle comprend qu'après la décision du Conseil constitutionnel, ces questions ne seront pas posées lors de l'enquête.

Denis Durand constate que les dégâts causés par la présence de ces questions dans l'enquête originale sont déjà considérables pour le système de la statistique publique. Si des tentatives avaient lieu pour faire réintégrer ces questions, le consensus n'existerait pas et la CGT serait disposée à le faire savoir. Ce débat est très sensible dans la société française. La CGT considère que ce type d'éventualité mettrait en danger l'existence même de l'enquête TeO, ainsi peut-être que la crédibilité d'autres enquêtes de la statistique publique.

Jean-Pierre Dupont fait un point de méthode et souhaite que ce débat se tienne au moment de la validation de l'avis. Il donne la parole à Benoît Robin sur le programme de moyen terme.

Benoît Robin est rassuré de voir que la présentation de Bernard Brunhes reprend bon nombre de remarques déjà formulées lors d'assemblées générales précédentes. Une forte convergence se dessine concernant les préoccupations liées à l'élaboration du programme statistique à moyen terme. Force Ouvrière souhaite mettre l'accent sur la question de l'information. D'autres intervenants l'ont évoquée sous des angles et des termes différents. La qualité de l'information est un élément essentiel pour la crédibilité.

Jean-Pierre Bompard aimerait clarifier ce que Bernard Brunhes entend lorsqu'il parle d'environnement. Ayant suivi attentivement le Grenelle de l'environnement, il se permet de préciser que dans ce domaine, des données existent. Par ailleurs, le développement durable est devenu un enjeu international, avec de multiples approches. Lorsque la France devra évaluer les politiques publiques liées à la loi NRE, il faudra déterminer quels types d'indicateurs mettre en place pour donner un sens international à l'approche française.

Concernant la place du monde associatif dans le débat, il est nécessaire que la parole publique soit forte et rigoureuse sur la question des indicateurs de richesse, qui sont mis en cause. Ils fleurissent et sont banalisés sans analyse maîtrisée, comme pour l'empreinte écologique par exemple. Elle est passée dans le langage courant, jusqu'au plus haut niveau politique. Il en a été question au G8. Cet indicateur pose pourtant des problèmes méthodologiques importants. Il convient donc d'anticiper ce type de problèmes pour le programme à moyen terme. Il en va de l'identification de l'appareil de la statistique publique, et de son positionnement européen et international.

Carla Saglietti souhaite s'exprimer au nom de Michel Paoletti. Elle insiste d'abord sur le besoin d'améliorer sensiblement les statistiques sur l'Outre-mer, à la fois pour les DOM et les COM. Il existe une autonomie des COM et des instituts statistiques concernés. M. Paoletti considère pourtant qu'il conviendrait d'avoir des statistiques homogènes sur l'ensemble du territoire français quelque soit le statut de ces territoires. Il apprécie beaucoup l'état des lieux établi par le groupe de travail. Ces travaux devront se poursuivre dans le moyen terme, et se concrétiser en termes de mises à dispositions.

Au titre de ses anciennes fonctions au Cnis, Carla Saglietti remarque que concernant la participation des associations, le mode de fonctionnement actuel du Cnis, avec ses réunions de formation, son assemblée plénière et ses rencontres, rend très difficile de mobiliser les associations. Le travail du Cnis porte sur le long terme. Le milieu associatif a besoin d'informations et peut regretter certaines absences, mais il n'a pas les moyens de participer aux travaux du Cnis, qui a déjà du mal à faire venir leurs représentants.

Bernard Brunhes est d'accord avec Jean-Pierre Bompard sur l'existence de statistiques dans le domaine de l'environnement. Il est pourtant dommage que le Grenelle n'ait pas évoqué l'anticipation et les besoins statistiques pour l'évaluation. La politique écologique très dynamique qu'il sera nécessaire de mener manque aujourd'hui d'informations et d'analyses. L'empreinte écologique en est un bon exemple. Il précise qu'il a sciemment évité d'utiliser l'expression « développement durable », plus floue que le principe d'environnement naturel.

La communication et la formation constituent un problème. Un énorme travail de pédagogie est donc nécessaire auprès des leaders d'opinion pour leur expliquer ce que fournit l'appareil statistique.

Jean-Pierre Dupont insiste sur la capacité d'anticipation dont le Cnis devra faire preuve en 2008 pour repérer les questions à creuser dans les cinq ans à venir, au sein des formations, du bureau et de l'assemblée plénière. Le développement durable en est un bon exemple. Il invite donc les participants à faire un effort de prospective de façon à élaborer un bon programme à moyen terme et les Rencontres doivent être le moyen de repérer les signaux faibles.

Il souligne l'importance des problèmes d'information et de communication, dont la responsabilité incombe en partie au Cnis à travers de ses travaux. Il s'agira d'améliorer la culture économique du pays.

Jean-Pierre Duport remercie Bernard Brunhes pour le travail qu'il est en train d'achever. Le secrétariat du Cnis et la direction générale de l'Insee essaieront d'en tirer la substantifique moelle pour proposer au prochain bureau du Cnis quelques orientations.

5. Discussion et vote de l'avis sur les programmes statistiques 2008

Jean-Pierre Duport explique que l'avis a été élaboré sur la base des travaux des formations, puis reformulé en bureau. Aussi le débat portera essentiellement sur l'avis n°3 « l'enquête trajectoires et origines » et sur les avis ayant donné lieu à des amendements.

Benoît Robin propose de limiter ses interventions et d'envoyer des contributions écrites pour insister sur certains aspects.

Avis n°3 Trajectoires et Origines

Roxane Silberman souhaite évoquer à ce sujet une conférence internationale qui vient de se tenir à Montréal sur la mesure de la diversité ethnique. Bien que les positions soient extrêmement diverses et les discussions présents partout, nulle part on n'atteint le niveau de violence qu'a pris le débat français, ce qui a frappé tous les participants étrangers à cette conférence de Montréal. Roxane Silberman prend acte du fait qu'il n'existe pas de consensus sur le sujet mais estime que cela ne signifie pas, ni que le débat soit clos, ni que les choses ne bougent en réalité comme cela a été le cas il y a quinze ans, au moment de la première polémique sur l'utilisation du pays de naissance et de la nationalité des parents pour identifier les enfants des immigrés. Voilà maintenant cette variable citée en exemple et classée comme variable objective par le Conseil constitutionnel. Roxane Silberman approuve l'idée d'un groupe de travail sur ces questions et se dit convaincue que les chercheurs continueront malgré tout à avancer car cela est nécessaire.

Jean-Pierre Duport rappelle par rapport à l'intervention de Denis Durand qu'à la fin du premier alinéa, le Conseil se propose de dire qu'il juge très inopportune l'élaboration par le système de statistique publique d'une nomenclature ethno-raciale de référence. Ici il s'agit simplement d'une enquête. Le Cnis a par ailleurs tiré les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel. Les questions incriminées ont donc été retirées.

A titre personnel, Jean-Pierre Duport est plutôt de l'avis de Roxane Silberman. Son expérience de préfet de la Seine-Saint-Denis le porte à croire que les acteurs publics ont besoin d'une bonne connaissance de certains phénomènes. Des informations supplémentaires seraient une avancée. Il est important de souligner la difficulté de la France, peut-être marquée par son histoire, à mener un débat serein sur une question qui pose moins de problèmes dans les autres pays pas moins démocratique que la France.

Jean-Pierre Bompard précise que la CFDT, qui soutenait l'enquête TeO, prend acte de ce compromis. Cette question doit être abordée de manière sereine. Il est inacceptable que les participants de telle ou telle formation soient traités de vichystes pour avoir soutenu une enquête sur les trajectoires et les origines. Ce genre d'attitudes ne relève pas d'une démarche de débat public.

Avis n°4 sur la mobilisation des sources administratives et le projet de centre sécurisé amendé par Roxane Silberman,

Roxane Silberman explique que la modification porte sur le projet de centre sécurisé. Elle a introduit les modifications suivantes : « *Le Conseil demande par ailleurs à être tenu informé de la mise en œuvre du projet de centre sécurisé que l'Insee a mis en place en collaboration avec la recherche dans le cadre du Comité de concertation pour les données en sciences humaines et sociales.* » Elle a également souhaité que la décision du lieu éventuel de ce centre ne soit pas

actée, n'ayant pas été validée en comité de concertation. Elle propose donc que la phrase « dans les prochains locaux du groupe des écoles nationales d'économie et de statistiques » soit retirée. Jean-Pierre Duport estime que l'expression « la recherche » est ambiguë. Il propose de sous-amender l'avis, et d'inscrire « en collaboration avec le ministère de la Recherche et le Comité de concertation pour les données ».

L'avis n°4 ainsi amendé est adopté.

Avis n°6 sur les statistiques dans les DOM-COM l'a saisi d'un amendement de Benoît Robin visant à rajouter la proposition : « qui devront être portés à la connaissance du monde économique et social » est adopté ainsi amendé.

Avis n° 9 sur les statistiques d'entreprises

Alain Gély signale que la CGT approuve le texte de l'avis relatif aux statistiques d'entreprises. Son interprétation en sera livrée par écrit. La note est jointe au compte rendu.

Avis 19 sur l'étude longitudinale française depuis l'enfance.

Denis Durand rend hommage au travail de l'inter formation du Cnis statistiques sociales et sa présidente pour parvenir à éclaircir les questions posées par le projet de cohorte d'enfants Elfe. La CGT ne peut pourtant s'inscrire complètement dans le texte de l'avis. Elle a le sentiment que les remarques utiles formulées au sein de la formation n'ont pas donné lieu à beaucoup de conséquences pratiques dans le déroulement du projet. C'est pourquoi Denis Durand propose l'ajout du paragraphe suivant : « Le Conseil se félicite du souci d'assurer la confidentialité et la sécurité des informations par la mise en place de dispositifs techniques et de procédures organisationnelles adaptées. En particulier, il prend acte du choix de conserver les informations issues des différentes enquêtes et sources dans des fichiers distincts, sans identifiant unique d'un fichier à l'autre, avec un accès restreint sécurisé. Il suggère que les mesures de sécurité puissent être vérifiées par un organisme indépendant. Il prend acte également des dispositions permettant l'accès des chercheurs aux données dans le respect du secret statistique.

Conscient que ce projet recouvre des enjeux sociétaux importants qu'il comporte des risques particuliers en ce qui concerne l'horizon temporel du panel, les conditions de respect des droits des personnes et des informations les concernant, les droits d'accès aux données, le Conseil demande à être informé du déroulement du projet et des solutions proposées sur chacun de ces points ».

Stefan Lollivier estime être d'accord sur l'esprit. La rédaction de l'avis est toutefois ambiguë. Elle donne l'impression que ce fichier maître est commun, ce qui poserait de véritables problèmes techniques.

Jean-Pierre Duport est choqué par certaines propositions du projet d'amendement de Denis Durand, notamment l'allusion à une vérification par un « organisme indépendant ». La Cnil existe, elle est faite pour cela. Il n'est donc pas question d'en créer un organisme supplémentaire. Il souhaite donc que cette phrase soit supprimée.

Il estime que les deux premières phrases de commentaires ainsi que la dernière du premier paragraphe ne sont pas très utiles. L'évocation de « risques » en lieu et place des « questions particulières » n'est en revanche pas contraire à ce qui a été dit au sein de la formation.

Jean-Pierre Duport propose de ne conserver que les deux premières phrases du premier alinéa et l'évocation des « risques » du second.

Denis Durand reconnaît que l'allusion à un organisme indépendant est peu claire. Il accepte donc volontiers de la retirer. Il s'agissait de faire expertiser les mesures de sécurité informatique par une sorte de bureau vérificateur, sans renvoyer au contexte des autorités indépendantes.

L'avis n° 19 est amendé selon les propositions de Jean-Pierre Duport, et adopté.

L'avis n° 26 sur les modalités de diffusion du nouveau RP est amendé par Roxane Silberman, qui souhaite y ajouter : « Il souhaite que les chercheurs puissent également en bénéficier et puissent avoir accès aux informations nécessaires à la constitution d'agrégats pertinents pour leurs analyses. »

L'avis n° 26 ainsi amendé est adopté.

L'avis de la formation Industrie IAA comporte une proposition d'Yves Robin, préparé en étroite concertation entre le service des statistiques ministérielles, les équipes de l'Insee et Yvonick Renard. Elle a abouti à un accord rendant l'avis n°3 caduque : « *Le Conseil a noté que l'enquête annuelle de production (EAP), dont le projet est mené dans le cadre du programme Resane, devrait se substituer à l'enquête annuelle d'entreprise ainsi que, dans certains cas, à l'enquête de branche. Il demande que la concertation se poursuive avec les organismes professionnels sur les modalités de cette substitution. Il souhaite également qu'un groupe de travail examine les modalités d'accès des OP aux informations économiques issues de cette nouvelle enquête et que les solutions soient présentées à l'assemblée plénière du Cnis* ».

L'avis ainsi amendé est adopté.

L'avis du Cnis sur les programmes statistiques 2008 est adopté à l'unanimité.

Après avoir félicité le secrétariat général du Cnis, les présidents de formation et à tous les rapporteurs le Président lève la séance en l'absence de points divers.

AMENDEMENTS AU PROJET D'AVIS

CNIS - AMENDEMENTS AU PROJET D'AVIS SUR LES PROGRAMMES STATISTIQUES 2008

Formation, page dans le projet d'avis	Propositions écrites d'amendements (en caractères soulignés ci-après)	Origine	Résultat du vote du Conseil
AVIS GÉNÉRAL			
Page 6	<p>THEMES TRANSVERSAUX</p> <p>Avis n° 4 - Ajouter (texte souligné) et supprimer (texte barré) :</p> <p>Le Conseil note que la mobilisation des sources administratives à des fins statistiques se développe dans de nombreux domaines, statistiques agricoles, d'entreprises, de santé, suivi des élèves, construction d'un système d'information sur l'emploi et les revenus d'activité... L'utilisation des fichiers administratifs permet de diminuer la charge de collecte auprès des ménages comme des entreprises. Ces sources sont souvent les seules disponibles pour les analyses localisées.</p> <p>Pour développer encore l'utilisation de ces sources, le conseil demande au secrétariat du Cnis de mettre tout en œuvre pour lever les difficultés encore rencontrées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • par les chercheurs qui ont moins facilement que les statisticiens accès à ces fichiers notamment aux informations de source fiscale, • par les statisticiens d'autre part qui obtiennent parfois difficilement les informations auxquelles la loi leur donne accès, notamment celles détenues par certaines autorités de régulation. Le conseil demande que le comité du label examine la pertinence d'un recueil complémentaire par enquête des informations que les organismes détenteurs refusent de fournir malgré ses injonctions. Il est conscient de ce que ce recueil complémentaire représente une charge redondante pour les entreprises, • enfin par les acteurs locaux ou consulaires pour réaliser les études nécessaires à leurs missions. <p>Le Conseil demande par ailleurs à être tenu informé de la mise en œuvre du projet de centre sécurisé que l'Insee a mis en place en collaboration <u>avec la recherche dans le cadre du comité de concertation consultatif</u> pour les données en sciences humaines et sociales, dans les prochains locaux du groupe des écoles nationales d'économie et de statistiques.</p>	<p>Mme SILBERMAN Représentante des chercheurs en sciences économiques et sociales</p>	

Formation, page dans le projet d'avis	Propositions écrites d'amendements (en caractères soulignés ci-après)	Origine	Résultat du vote du Conseil
Page 6	<p>Avis n° 6 - Ajouter (texte souligné) :</p> <p>Le Conseil approuve les préconisations du groupe de travail sur les statistiques en outre-mer visant à examiner systématiquement la place des DOM dans les programmes statistiques et les projets d'enquêtes présentés au Cnis ainsi que leur conformité par rapport au cadre statistique de l'union européenne. Il soutient la proposition de tenir à jour et mettre à disposition sur internet l'état des statistiques disponibles dans les DOM et les COM. Il insiste pour que soient rapidement définies les modalités pratiques de réalisation par le Secrétariat d'État à l'Outre Mer et le système statistique public d'un socle commun d'informations cohérentes sur l'ensemble des DOM et des COM avec des premiers résultats diffusés dès 2009 <u>qui devront être portés à la connaissance du monde économique et social</u>. Il souligne également l'importance des actions à mener en amont du système statistique par les administrations, les organismes de sécurité sociale et les autres services producteurs afin d'améliorer la qualité et la disponibilité des données administratives, notamment fiscales, indispensables pour mener les évaluations des politiques publiques prescrites par les textes législatifs.</p>	M. B. ROBIN Représentant CGT-FO	

Formation, page dans le projet d'avis	Propositions écrites d'amendements (en caractères soulignés ci-après)	Origine	Résultat du vote du Conseil
Page 9	<p>THEMES TRANSVERSAUX : STATISTIQUES SOCIALES</p> <p>Avis n° 19 - Ajouter (texte souligné)et supprimer (texte barré) :</p> <p>Le Conseil se félicite de la présentation détaillée de l'état d'avancement du projet d'étude longitudinale française depuis l'enfance (Elfe) devant l'inter formation « statistiques sociales » du Cnis. Il confirme son soutien à ce projet qui permettra d'étudier les interactions entre les parcours familiaux, sociaux, scolaires, sanitaires, le contexte environnemental et le devenir des enfants. Il confirme l'avis d'opportunité des deux premières enquêtes : l'enquête en maternité et l'enquête 6-8 semaines à réaliser en 2009.</p> <p>Le Conseil a noté que la loi informatique et liberté ne s'oppose pas par principe à une cohorte de ce type. Il prend acte de la demande de la Cnil d'être associée à l'évolution des réflexions tout particulièrement en ce qui concerne la confidentialité et la sécurité des données ainsi que l'accès aux fichiers.</p> <p><u>Le Conseil se félicite du souci d'assurer la confidentialité et la sécurité des informations par la mise en place de dispositifs techniques et de procédures organisationnelles adaptées. En particulier, il prend acte du choix de conserver les informations issues des différentes enquêtes et sources dans des fichiers distincts, sans identifiant unique d'un fichier à l'autre, avec un accès restreint sécurisé. Il suggère que les mesures de sécurité puissent être vérifiées par un organisme indépendant. Il prend acte également des dispositions permettant l'accès des chercheurs aux données dans le respect du secret statistique.</u></p> <p>Conscient que ce projet recouvre des enjeux sociétaux importants et qu'il soulève des questions particulières qu'il comporte des risques particuliers en ce qui concerne l'horizon temporel du panel, les conditions de respect des droits des personnes et des informations les concernant, les droits d'accès aux données, le Conseil demande à être informé du déroulement du projet en mettant l'accent sur et des les solutions proposées sur chacun de ces points.</p> <p>La présentation a mis en évidence les impératifs qu'Elfe doit respecter notamment en matière de rigueur et de transparence. Le Conseil recommande que tous les moyens soient mis en œuvre pour informer largement de ce projet la population très en amont de sa réalisation. Il insiste sur l'importance qu'il y a à sélectionner en priorité les études pour lesquelles la dimension longitudinale est indispensable.</p>	M. DURAND Représentant de la CGT	

Formation, page dans le projet d'avis	Propositions écrites d'amendements <i>(en caractères soulignés ci-après)</i>	Origine	Résultat du vote du Conseil
	THEMES TRANSVERSAUX : STATISTIQUES REGIONALES ET LOCALES		
Page 11	<p>Avis n° 26 - Ajouter (texte souligné) :</p> <p>Le Conseil a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des premiers éléments concernant les modalités de diffusion des données du nouveau recensement de population dans le cadre du régime permanent qui sera effectif à partir de 2009. Il insiste sur l'opportunité offerte par les nouvelles technologies pour développer à la fois :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un accès simple et direct du citoyen à une sélection d'indicateurs standard de base, établis pour tous les niveaux géographiques de la commune à la France entière et actualisés chaque année, • une mise à disposition conçue pour les publics spécialisés de données détaillées (tableaux, bases de données, fichiers) y compris au niveau infra communal, assorties des indications méthodologiques et des actions d'accompagnement permettant leur appropriation et leur exploitation avec les meilleures garanties scientifiques. <p>Il prend acte que la mise à disposition sur internet sera gratuite et demande qu'en 2008 la concertation avec les organismes ayant une mission de service public soit renforcée pour la mise au point des outils de diffusion concernant des zones infra-communales spécifiques. Il souhaite que les chercheurs puissent également en bénéficier et puissent avoir accès aux informations nécessaires à la constitution d'agrégats pertinents pour leurs analyses.</p>	Mme SILBERMAN Représentante des chercheurs en sciences économiques et sociales	

Formation, page dans le projet d'avis	Propositions écrites d'amendements (en caractères soulignés ci-après)	Origine	Résultat du vote du Conseil
AVIS DES FORMATIONS			
Page 21	<p>FORMATION INDUSTRIE, INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES, ENERGIE</p> <p>Avis n° 3 - Supprimer (texte barré) :</p> <p><i>La concertation demandée avec les organismes professionnels s'est poursuivie et a donné lieu à l'avis n° 10 repris dans les thèmes transversaux. Proposition de suppression de l'avis n° 3.</i></p> <p>Le Conseil a noté que l'enquête annuelle de production (EAP), dont le projet est mené dans le cadre du programme Resane, devrait se substituer à l'enquête annuelle d'entreprise ainsi que, dans certains cas, à l'enquête de branche. Il demande que la concertation se poursuive avec les organismes professionnels sur les modalités de cette substitution. Il souhaite également qu'un groupe de travail examine les modalités d'accès des OP aux informations économiques issues de cette nouvelle enquête et que les solutions soient présentées à l'assemblée plénière du Cnis.</p>	M. Y. ROBIN Chef du SESSI	

ANNEXES



**Contribution CGT-Force Ouvrière à l'Assemblée Générale (AG)
du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS)
du mercredi 19 Décembre 2007 à Bercy pour le programme 2008.**

La cgt-Force Ouvrière accorde une attention toute particulière à l'Assemblée Générale du CNIS car cette réunion plénière annuelle constitue un temps fort dans l'activité de l'appareil statistique français :

- tant en amont, dans la définition des programmes et dans leur élaboration prenant en compte dans la mesure du possible les attentes et les besoins des usagers
- qu'en aval, dans la diffusion des informations et des analyses recueillies.

En effet, cette Assemblée Générale doit permettre d'examiner minutieusement les nouveaux projets dans le prolongement des travaux menés par les différentes Formations du CNIS.

Pour la cgt-Force Ouvrière, s'il importe que le Conseil national de l'information statistique sache évoluer comme il a pu le faire dans le passé, il convient de s'assurer que ce Conseil constitue un espace déterminant dans l'environnement de l'appareillage statistique publique et qu'il puisse mener à bien en toute indépendance l'ensemble de ses missions.

Dans ce cadre, le CNIS joue et peut jouer un rôle important dans la crédibilité des données et des conditions de réalisation de ces dernières.

Des initiatives gouvernementales telles la création de l'indicateur du « chariot type » en 2005, l'enquête-sondage sur le CNE en 2006 ont été malheureuses et ont desservi l'image d'un appareil statistique qui, comme le montre la dernière enquête, par exemple, menée sur l'INSEE par ses pairs, est plutôt fiable et performant. En 2007, les déboires rencontrées par l'enquête emploi et les doutes nées de ceux-ci sur le chiffrage du chômage montrent, pour FORCE OUVRIERE, l'impérieuse nécessité de mener à bien les travaux et recherches -sans interférence ou pression de quelque nature qu'elle soit- pour que les données publiées reflètent le plus fidèlement possible la réalité.

FORCE OUVRIERE est particulièrement attentive à ce que l'appareil statistique public ne puisse être détournée de son objet et de ses missions et dévoile ainsi une image la plus fidèle de la réalité économique et sociale. Dans toute démocratie, il importe de livrer les outils nécessaires aux acteurs pour apprécier les situations et c'est en ce sens que la cgt-Force Ouvrière tient particulièrement à ce que ce service public doté des effectifs et des moyens en adéquation avec ses missions, conserve son indépendance et ne puisse être d'une quelconque manière instrumentalisé tant dans la mesure de l'évolution des prix que de l'emploi.

La création par les instances du CNIS, suite aux débats de l'Assemblée Générale de Décembre dernier, d'un Groupe de travail « indicateurs d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi -après celui l'année précédents sur les« niveaux de vie et inégalités sociales- » concourt à aller dans le bon sens pour contribuer à enrichir et à perfectionner tant quantitativement que qualitativement l'appareil statistique.

De même, pour la cgt-Force Ouvrière, l'initiation de Groupes de travail portant sur l'analyse des outils afin de mieux percevoir et étudier la situation et le comportement des Groupes d'Entreprises pouvant constituer de Firmes multinationales (FMN), paraît fondamental dans l'étude de ces Groupes (FMN) dans le contexte de mondialisation.

Sur l'avis du CNIS relatif aux moyens alloués aux collectivités locales pour la réalisation du recensement de la population, après avoir émis des réserves en Bureau du CNIS, FORCE

OUVRIERE approuvé *in fine* les termes de cet avis même si elle n'est pas convaincu qu'il revient à l'AG du CNIS d'émettre une recommandation sur le niveau de la participation budgétaire nationale à ces travaux de recensement dans les communes.

Si le programme 2008 du CNIS participera à répondre partiellement à nombre de préoccupations de la cgt-Force Ouvrière, elle se félicite de constater que le CNIS est conscient de la nécessité de perfectionner les outils de l'appareil statistique public. L'élaboration du programme à moyen-terme du CNIS sera l'occasion d'inscrire dans le temps des évolutions synonymes d'améliorations. Et, sans préjuger des discussions des prochains mois, FORCE OUVRIERE entend prendre toute sa place, fidèle aux valeurs républicaines et démocratiques, pour que le CNIS puisse encore mieux jouer son rôle dans la gouvernance de l'appareil statistique.

Pour une évolution maîtrisée des statistiques d'entreprise

Le rapport sur « les statistiques structurelles fondées sur les groupes d'entreprise et leurs sous-groupes » s'appuie sur des contributions de qualité. Mais *les propositions qu'il formule, relatives à la définition même de l'entreprise et au mode de collecte des informations, devront être mises en œuvre avec prudence*. En effet, à vouloir précipiter des améliorations certainement souhaitables, on risquerait de connaître une longue période où les statistiques d'entreprise en France seraient très difficilement utilisables.

La statistique d'entreprise se fonde sur une définition juridique des entreprises. Elle s'appuie sur un dispositif éprouvé mais qui devra évoluer. Mais l'unité économique peut-elle pour autant se substituer purement et simplement à l'unité légale ?

Cette dissociation peut sembler séduisante intellectuellement. Car il est vrai que l'unité légale est souvent une fiction du point de vue de l'analyse économique. *Mais l'occultation pure et simple des unités légales dans les groupes poserait au moins trois problèmes majeurs :*

- l'unité légale constitue la référence, notamment, dans le domaine fiscal et dans le domaine social ; consacrer la séparation de l'économique et du juridique soulève une question de fond à une époque où l'on souhaite, par exemple, un rapprochement entre les règles fiscales qui s'appliquent aux entreprises dans les pays européens afin d'enrayer les tendances au dumping fiscal et social ;
- la nécessaire responsabilité sociale des entreprises ne saurait s'accommoder d'une séparation accentuée entre l'économique, le juridique et le social ; une définition des groupes qui ignorerait les aspects sociaux et les institutions représentatives du personnel irait à l'encontre des exigences du dialogue social dans les entreprises
- la statistique publique est appelée à utiliser de plus en plus fréquemment des sources administratives, fiscales et sociales ; si cette orientation devait se confirmer, les appariements entre les fichiers administratifs et ces nouvelles unités statistiques risqueraient de s'avérer souvent difficiles voire impossibles.

Une évolution maîtrisée est donc indispensable : l'émergence souhaitable de la notion de groupe doit constituer un plus par rapport aux informations actuellement disponibles selon l'optique « unité légale ». Mais elle ne doit pas se traduire par une disparition de l'unité légale des fichiers statistiques sur le système productif ou par un appauvrissement du contenu de ces fichiers.

L'apparition de nouvelles unités statistiques pose aussi – le rapport du CNIS le signale – un *sérieux problème de comparabilité*.

Comparabilité dans le temps : cohérence entre données annuelles et données infra-annuelles ; constitution absolument nécessaire de séries longues cohérentes.

Comparabilité dans l'espace : comparaison avec d'autres pays européens ; possibilité d'appariements entre sources statistiques et sources administratives utilisées par les statisticiens. La comptabilité nationale et les nomenclatures sont des références solides et doivent le rester. Il serait en effet pour le moins paradoxal que le souci d'adaptation et de comparabilité internationale conduise à délaisser ou à fragiliser les concepts adoptés dans le cadre international et au niveau européen (Système de comptabilité nationale, nomenclature d'activités) dont, en tout premier lieu, le concept central de valeur ajoutée ! Bref, saluons la diffusion par l'Insee de séries 1959-2006 de la comptabilité nationale mais surtout espérons que cela n'apparaîtra pas dans l'avenir comme un chant du cygne.

Il faut par ailleurs réaffirmer la « responsabilité statistique des entreprises ». A cet égard, la « contractualisation » envisagée (recommandation 11 du rapport du CNIS) en lieu et place des obligations statistiques risque de conduire à une fausse route. Il est indispensable de s'assurer que cette contractualisation est juridiquement praticable mais ce n'est pas suffisant. Si l'unité

d'observation qui sera interrogée ne dispose pas de la personnalité juridique, il devra rester possible de reconstituer, à partir des questionnaires qu'elle remplira, les principales informations sur les unités légales et sur les établissements qui la constituent.

L'avantage, pour les entreprises, de répondre à certaines investigations au niveau du groupe ou du sous-groupe (plutôt que de remplir un questionnaire pour chaque unité légale) constitue un argument suffisant pour répondre à leur préoccupation d'allègement de la « charge statistique sur les entreprises ». Aller au-delà sur la voie de « l'adaptation », ce serait courir trois risques :

- ne plus pouvoir s'y retrouver si des groupes modifient unilatéralement leurs modes de consolidation ou de comptabilisation ;
- voir dénoncer par de nouvelles équipes de direction les engagements pris par leurs prédécesseurs ;
- voir se fragiliser, pour de vastes secteurs d'activités et de territoires, des agrégats essentiels à la description et à l'analyse de l'économie (emploi, salaires, valeur ajoutée, consommations intermédiaires, investissement...).

La statistique d'entreprise et la comptabilité nationale ne doivent pas être abusivement et exclusivement subordonnées au bon vouloir des « managers », voire aux stratégies de communication de ceux-ci. *La statistique publique ne doit pas renoncer à son devoir et à son pouvoir de fixer des normes claires et utilisables.* Le risque est sérieux.

Il est décisif que les données rassemblées par les statisticiens publics ne rendent pas impossible – par le jeu combiné du secret statistique et de l'utilisation d'unités statistiques très vastes – le suivi d'activités économiques à des niveaux sectoriels et géographiques fins.

Une évolution trop brutale, sous prétexte de se conformer aux pratiques d'autres pays comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, ne faciliterait pas, au contraire, les comparaisons au niveau européen ou international avec les autres pays.

Bref, il n'est pas souhaitable de lâcher « la proie pour l'ombre ». Appuyons-nous sur des indications - fournies ici et là dans le rapport et dans l'avis soumis à l'AP du CNIS, mais moins présentes dans les recommandations finales du rapport - selon lesquelles des études approfondies (et nous ajoutons : les meilleurs garanties de stabilité) sont nécessaires avant de renoncer purement et simplement aux unités légales comme unités statistiques quand celles-ci sont rattachées à des groupes. L'accord des comptables nationaux, plus soucieux que d'autres de la cohérence des informations, est absolument indispensable.

A un « big bang », on peut préférer que les statisticiens publics se donnent les moyens d'un développement très progressif et maîtrisé des « profilages » : cette stratégie permettrait en outre, aux correspondants dans les entreprises et aux utilisateurs, de se familiariser avec les nouvelles entités proposées (USG, USI, USGTr et USITr, citées notamment dans la recommandation 16 du rapport du CNIS) certainement judicieuses mais qui, actuellement, peuvent sembler ésotériques et technocratiques.

Le rapport du CNIS semble concerner surtout le système statistique public, compris comme l'ensemble Insee-services statistiques de ministères. Certes, les sociétés financières étaient hors du champ du rapport. En attendant que cette lacune soit comblée – et pour aider à la combler – il est indispensable de mettre en place une coopération plus systématique entre la Banque de France et les autres administrations du système statistique public.

Au total, la CGT peut accepter le principe de l'adoption d'une nouvelle unité statistique qui serait le groupe ou la « branche opérationnelle de groupe », ou encore la restriction à la France d'un groupe, mais à condition que cela ne se traduise pas par une dégradation sur des points essentiels :

- *évaluation sans ambiguïté et objective de la valeur ajoutée, de l'investissement et de la rémunération des différents facteurs de production (travail, capital matériel et financier, consommations intermédiaires),*
- *que le contour de la branche opérationnelle soit donné de façon transparente aux utilisateurs,*
- *qu'il soit soumis à des normes produites par la statistique publique.*

Quoi qu'il en soit, l'importance, la complexité et le caractère novateur de certaines propositions donnent à penser que, pour éclairer les décisions futures de l'assemblée plénière du CNIS, sera

indispensable un suivi des avancées réalisées qui n'occulterait pas les difficultés rencontrées ou prévisibles.