



Conseils, analyses et perspectives
116, rue du Bac. 75007 Paris
Tél. + 33 (0) 9 50 44 60 67 / Fax. + 33 (0) 1 45 49 14 72
stephanerozes@cap-sr.com / www.cap-sr.com

Le Grand Débat sur la Statistique publique, principaux enseignements et préconisations (note 2 de Cap, juin 2012).

Quel Débat pour quels messages ?

Rappel du contexte du séminaire

Le premier séminaire du Groupe de travail avait pour objectif de faire un état des lieux de la Statistique publique vue de l'interne, en confrontant sa vocation à sa réalité¹.

Le second séminaire a poursuivi la réflexion engagée en faisant appel à des personnalités qualifiées² afin de s'ouvrir aux représentations extérieures de la Statistique publique et déterminer, par la synthèse des opinions internes et externes, quelles pourraient être les orientations pertinentes à donner au Grand Débat.

Si la richesse et l'intérêt de la Statistique publique sont bien perçus par l'extérieur, il demeure à son égard quelques réticences et suspensions qui sont autant de points de départ possibles pour des scénarii en vue du Grand Débat.

Principaux enseignements

1) L'existence d'un « label » Statistique publique permet de faire de cette dernière une composante à part entière de notre vie nationale et démocratique³

Les auditions ont été l'occasion de constater une forte connotation positive des termes associés à la Statistique publique. Des mots tels que « marque », « label » ou encore « actif immatériel » ont ainsi été employés par tous les experts et personnalités auditionnés pour la décrire :

- « *Ce qui est important c'est que la Statistique publique possède une estampille* »

¹ Les membres du Groupe de travail sont les suivants: Pierre Audibert, Jean-Luc Biacabe, Odile Bovar, Patrick Duchâteau, Denis Durand, Françoise Dussert, Christine Gonzalez-Demichel, Sylvie Lagarde, Philippe Le Clézio, Olivier Lefebvre, Fabrice Lengart, Gilles Pouzin, Benoit Robin, Dalila Vienne.

² M. Charpin (économiste, membre du conseil consultatif européen pour la gouvernance Statistique et ancien Directeur Général de l'INSEE), M. Frécon (sénateur de la Loire, président de la Cnerp), M. Vidal (Directeur de la Rédaction d'Acteurs Publics) et M. Weil (Directeur de recherche au CNRS et au centre d'histoire sociale du XXIème siècle de Paris I) ont été auditionnés par le Groupe de travail. M. Vittori (journaliste économique et éditorialiste aux Echos) a quant à lui rencontré S. Rozès en entretien individuel.

³ Les verbatims reproduits dans ce premier paragraphe émanent des personnalités qualifiées, non des membres du groupe de travail.

Ceci a en outre permis aux membres du groupe de travail de vérifier que les valeurs qu'ils avaient attribuées d'eux-mêmes à la Statistique publique lors du premier séminaire étaient bien celles qui étaient également perçues à l'extérieur : neutralité, fiabilité, sérieux, confiance dans le recueil et l'analyse des données...

- « *la Statistique publique crée une forme de neutralité* »
- « *en tant qu'utilisateur, j'ai la plus grande confiance dans le métier de statisticien et j'estime que cette confiance est parfaitement justifiée* »
- « *pour moi la première des qualités de la Statistique publique c'est son professionnalisme* »
- « *on sait que vous êtes un corps d'ingénieurs compétents et intègres* »

Si la Statistique publique bénéficie de telles représentations, c'est d'abord, selon l'extérieur, par le truchement de l'INSEE. En effet, forte d'une tradition historique ancienne, l'INSEE a développé une notoriété certaine, que les leaders économiques et d'opinion confortent sans forcément s'en rendre compte. Plusieurs personnes auditionnées ont ainsi évoqué la référence fréquente des médias à l'INSEE et à ses travaux dans des champs divers : illustration de sujets d'articles ou de reportages, publicisation de données jugées structurantes pour l'ensemble de la société française comme les chiffres du chômage ou l'indice des prix à la consommation...

- « *Quand un citoyen moyen entend parler de statistique, c'est l'INSEE car très souvent, les médias le citent* »
- « *Quand vous êtes à l'INSEE, vous n'avez pas besoin d'aller chercher les journalistes, ils viennent à vous* »

Cette notoriété de l'INSEE, qui s'étend à l'ensemble de la Statistique publique mais qui l'obère également nous rapporte-on, dépasse largement les frontières de l'Hexagone. En effet, l'absence de distinction marquée entre les services Statistiques et les services « études » telle qu'elle existe en France est une exception en Europe.

- « *vous êtes un modèle reconnu partout dans le monde* »
- « *au Royaume-Uni ou ailleurs il y a clairement l'aristocratie des économistes et le prolétariat des statisticiens, avec peu de contacts entre les deux (...) J'ai essayé d'expliquer comment ça fonctionnait en France mais en Europe il n'y a pas de modèle similaire et ça nous rend singulier* ».

Cette organisation apparaît comme un gage de qualité et permet de parler d'un « modèle français » de la Statistique publique. Elle évite également le discrédit - et les polémiques qui en découlent – que connaît actuellement la Statistique publique d'autres pays (Grèce, Argentine...).

Cette spécificité nationale, au fondement de la conception française de la Statistique publique, fait de cette dernière une composante à part entière de la démocratie.

- « *Vous êtes le signe extérieur de la démocratie (...) vous faites partie de ce paysage naturel d'une démocratie organisée* ».

Cette importance, peu comparable, doit lui donner les moyens d'avancer en toute sérénité sans douter de ses atouts vis-à-vis de l'extérieur, sa pertinence et son savoir-faire n'ayant aucune raison d'être remis en cause :

- « la concurrence n'est pas une menace sérieuse en France. Aujourd'hui des centaines de chiffres sont cités dans les débats mais ceux qui sont mis en avant et livrés en priorité sont ceux qui possèdent le label INSEE [...] ».

2 – Cependant, la Statistique publique elle-même reste confrontée à un déficit de notoriété et à quelques suspicions⁴

La notoriété de l'INSEE constitue un atout certain pour la Statistique publique, mais est en même temps un obstacle. En effet, sa renommée « vampirise » les autres émetteurs qui oeuvrent dans le même périmètre, les empêchant de se déployer pleinement, alors que leurs rôles et missions peuvent différer quelque peu :

- « le CNIS ou les SSM⁵ sont beaucoup moins connus du grand public[que l'INSEE] »
- « la notion de "Statistique publique" n'est pas vraiment prégnante, c'est plutôt le terme INSEE qui est parlant pour les gens »

L'association INSEE / Statistique publique est donc réductrice mais trouve son origine dans l'absence d'incarnation de la Statistique publique elle-même. N'ayant pas d'identité suffisamment forte et visible - hormis pour ceux qui la font – elle est reliée par ceux qui la reçoivent, et au-delà par ceux qui l'utilisent, à des ensembles ou des concepts plus connus, moins abstraits et, de fait, plus directement appréhendables et compréhensibles.

Une personnalité fait même à un moment, un lapsus associant sondages et Statistique publique...

- « les sondages ils sont dans l'actu, dans l'humain donc forcément ça parle aux gens. Normalement la Statistique publique ce devrait être ça aussi mais en fait on change complètement de registre. C'est pour ça que quelques fois on préfère utiliser un sondage plutôt qu'un chiffre de la Statistique publique... »

Dans cette perspective, l'existence du modèle de Statistique « à la française » exposé plus haut, avec la collaboration étroite entre statisticiens et économistes, a beau être une marque de fabrique de qualité, il ne simplifie pas les choses. De fait, ce flou dans les perceptions fragilise la Statistique publique face aux pressions de la société.

- « la cohabitation de la Statistique et de l'économie est très compliquée [...] C'est difficile de faire la différence [...] ça complique beaucoup le sujet... »

⁴ Les verbatims reproduits dans ce second paragraphe émanent des personnalités qualifiées, non des membres du groupe de travail.

⁵ Services statistiques ministériels

Outre ce déficit de notoriété et en dépit des qualités qui sont reconnues à la Statistique publique, les auditions témoignent de la persistance d'au moins deux grandes catégories de présupposés négatifs à son égard. Les membres du groupe de travail avaient eu l'occasion de les évoquer lors du premier séminaire, et leurs préventions ont été confirmées.

Le premier reproche qui est fait à la Statistique publique c'est d'entretenir volontairement, dans certains domaines tout du moins, la confusion des périmètres.

Alors que les critères choisis pour estimer les chiffres sont nécessairement des constructions politiques - au sens noble du terme c'est-à-dire significatives et utiles à la vie de la Cité, sujets d'objectivation et de convention - cet état des choses n'est pas toujours précisé.

Or, selon nombre d'intervenants, les choix qui sont effectués en la matière ne sont ni neutres, ni sans incidence sur le chiffre qui va être ainsi calculé car le politique ne poursuit pas les mêmes objectifs que ceux de l'économiste, du sociologue, du chercheur, du citoyen etc. Et s'il ne faut pas refuser l'intervention du politique dans la Statistique, il s'agit de rester vigilant sur ces questions, et surtout de les porter à la connaissance des destinataires des chiffres, spécialistes comme profanes.

- *« il n'y a pas de faux ou de vrais chiffres mais des conventions. Une certaine distance doit être gardée par rapport aux données qui sont produites »*
- *« il faut donner une autonomie à la Statistique publique sans enlever le rôle du politique : simplement, les rôles doivent être bien identifiés. »*

Le second reproche porte sur le sentiment qu'il existerait des données « cachées ». La Statistique publique est suspectée de faire de la rétention d'informations. Toutefois si la notion peut être acceptée d'un certain point de vue, au nom du « secret professionnel », le fait que ce ne soit pas exprimé clairement contribue à renforcer le doute sur les raisons réelles de cette prétendue retenue :

- *« il y a quand même un moment dans la Statistique publique où on sent que sa neutralité n'est pas totale notamment sur le moment de la publication du chiffre qui peut être retardée justement parce que ce n'est pas le bon moment. Si la Statistique publique n'est pas sur commande, elle quand même commandée pour ce qui est de la diffusion. Du coup ça pose la question de savoir si à un moment donné, la réalité n'est pas cachée »*

A plus long terme, cette suspicion risque de jeter le discrédit sur la véracité des chiffres finalement communiqués. D'ailleurs, toujours sur ce sujet, des invités ont mentionné que dans un passé récent, un Ministre avait été un moment mis en cause pour avoir volontairement passé sous silence des chiffres concernant son champ d'intervention.

Ces mises en causes, si elles sont bel et bien présentes, demeurent néanmoins limitées dans la mesure où les auditionnés sont conscients des défis qui se présentent aujourd'hui à la Statistique publique notamment en termes d'articulation des chiffres produits avec la multitude d'informations par ailleurs existantes et disponibles, et de la diversité :

- *« Il y a une pléthore d'informations pour ne pas dire une dérive. Or beaucoup de ces informations ne sont pas du niveau du citoyen car nul n'est spécialiste en tout. Au final beaucoup de chiffres circulent et certains sont utilisés en dépit du bon sens. »*
- *« La diversité de vos sujets et de vos sources rend la chose très compliquée »*

En revanche, si certains membres du Groupe de travail s'étaient montrés prudents sur le sujet lors du premier séminaire, aucune des personnalités qualifiées auditionnées n'a semblé considérer qu'Internet pouvait être source de difficultés majeures pour la Statistique publique.

Comment réussir à concilier les attentes des citoyens en même temps que les exigences de rigueur et de méthode de la Statistique publique ? La question avait déjà émergé lors du premier séminaire. Une des solutions peut être de la prendre en charge lors du Grand débat public.

3) Quels scénarii possibles pour le Grand Débat ? Les réactions de Cap suite à ce second séminaire

Pour l'ensemble des membres du Groupe de travail présents lors du premier séminaire et, dans une moindre mesure, pour ceux seulement présents au second, l'organisation d'un Grand Débat Public est fondée.

Les invités auditionnés ont aussi abondé dans ce sens et même encouragé la tenue d'un tel événement. Seul l'un d'entre eux, par ailleurs grand praticien dans le domaine de la Statistique publique a émis des réserves :

« La priorité numéro une du système statistique aujourd'hui n'est pas forcément de lancer un Grand Débat. D'autres actions sont sans doute plus urgentes, au niveau du management par exemple »

Pour la plupart, l'objectif retenu du Grand Débat n'est pas seulement de lever un certain nombre de méconnaissances et d'incompréhensions à l'égard de la Statistique publique. Il s'agit également de construire une identité plus marquée qui aille au-delà de la notoriété de l'INSEE, en rendant compte de sa diversité d'organismes, d'unités, de missions, de cultures, de métiers et de déontologies. Ce Grand Débat pourra donc être envisagé comme le point de départ du Récit de la Statistique publique.

Pour tous, le chiffre est partout aujourd'hui : comme l'a dit l'un des auditionnés, il existe une véritable « religion du chiffre ». Il émane de l'opinion publique une forte demande à ce sujet, sans qu'en contrepartie les compétences soient toujours présentes pour les interpréter. En résulte un sentiment de méfiance à son égard. La Statistique publique est là pour y répondre.

Le Cnis peut donc tirer parti de cette situation duale en mettant en lumière, au-delà du recueil et de la mise à disposition de ses données, le rôle de « décryptage » du statisticien public, véritable « décodeur » de cette donnée brute.

A l'issue de ce second séminaire et en l'état actuel des choses, il est ressorti que le Grand Débat devait être un moment d'ouverture, l'occasion d'engager la conversation et le dialogue avec la Société sur le rôle de la Statistique publique. Dans cette optique, deux formats ont été imaginés.

a) Une opération d'ouverture vers la société pour faire le lien entre la Statistique publique, les citoyens et la nation

Le premier avantage de cette option serait de rassurer l'opinion sans nier la complexité des chiffres - symbole de la complexité de la réalité - mais en fournissant des jalons pour tenter de l'appréhender plus aisément.

En outre, si le statisticien donne à voir ses méthodes, la manière dont il parvient à ses résultats, la Statistique pourra être « incarnée » et le public s'en saisir, ce qui fait actuellement défaut, comme les échanges au cours des séminaires l'ont montré. La Statistique publique doit redire son identité, son métier et sa finalité.

Enfin, une opération de ce type pourrait être l'occasion d'insister sur l'importance qu'ont l'éthique et la déontologie au sein de la profession, à l'heure où le respect des valeurs redevient essentiel pour la société française.

Sur la forme que pourrait avoir cette opération grand public, a été avancée l'idée d'un colloque conclusif qui ferait suite à des échanges interactifs ayant lieu sur le web, outil aujourd'hui le plus indiqué pour toucher un public le plus large possible.

Dans cette optique, un site dédié pourrait être créé, avec des forums de discussion, des webdocumentaires pédagogiques sur la Statistique publique et sur le Cnis, des témoignages d'agents volontaires pour expliquer leur métier...

Par ailleurs, cette option aurait le mérite de pouvoir intégrer ce qu'un des membres du Groupe de travail a souligné : étant donné qu'il existe déjà nombre de rencontres au sein de la Statistique publique quelle serait la plus-value du Grand Débat ? Le colloque conclusif pourrait alors être considéré comme un point d'aboutissement d'opérations en amont.

Une demi-journée à une journée serait consacrée à la restitution des éléments les plus pertinents recueillis sur cette plateforme d'échange et lors des événementiels antérieurs qui intégreraient un cahier des charges.

b) Un colloque de haut niveau pour ouvrir le dialogue avec les pouvoirs publics et les leaders économiques et d'opinion et mieux identifier leurs besoins et attentes vis-à-vis de la Statistique publique

Les données produites par la Statistique publique sont nombreuses et denses mais pas toujours suffisamment connues de ceux qui pourraient pourtant y trouver une véritable utilité que ce soit pour l'élaboration de stratégies économiques ou pour la détermination et la conduite de politiques publiques.

Partant de ce constat, un colloque de haut niveau pourrait contribuer à résorber ce fossé en allant à la rencontre de ces décideurs, privés comme publics a priori plutôt empathiques à l'égard de la Statistique publique. Des tables rondes autour d'un thème général qui pourrait être en première approche, comme évoqué lors du séminaire, « Société, démocratie et Statistique publique », sont une option à envisager.

Ce serait l'occasion de faire échanger ces leaders avec ceux qui ont la charge de la gouvernance de la Statistique publique pour un enrichissement mutuel : du côté du Cnis mieux faire connaître ses travaux et les apports potentiels de la Statistique publique, du côté

des leaders économiques et d'opinion, communiquer leurs exigences et attentes vis-à-vis de la Statistique publique.

Pour susciter de l'intérêt quant à ce colloque et parvenir aux objectifs ainsi exposés, une durée limitée à une journée maximum et la présence de personnalités, des membres du gouvernement par exemple, doivent être des critères à rechercher en priorité. En aval de ce colloque, des déclinaisons des échanges pourraient être faites pour une diffusion auprès du Grand public.

Pour toutes les personnalités auditionnées, l'existence d'un « label » Statistique publique fait de celle-ci une composante à part entière de la nation et de démocratie. Ce label témoigne aussi de son importance, non seulement à l'échelle de la société française mais également à l'échelle européenne tant il est vrai qu'il existe un « modèle français de la Statistique publique ».

Néanmoins cette prévalence n'empêche pas la formulation de préventions à son égard sur des thèmes pas toujours justifiables a priori.

A l'issue de ce second séminaire, l'organisation d'un Grand Débat, selon des modalités différentes mais en tout état de cause avec un événement central, apparaît donc nécessaire pour clarifier les principes et les positions. Pour ce faire, deux scénarii se sont dégagés.

A été rappelé aux membres du Groupe de travail que le Bureau du Cnis, le 2 juillet, aura la charge de choisir, à partir des préconisations de Cap, des options et des formats selon les orientations qu'il juge prioritaires.

Quel que soit le résultat de ces délibérations, les échanges ayant eu lieu lors des séminaires serviront de cadre très précis à l'élaboration d'un cahier des charges pour la sélection de l'agence de communication et/ou de l'agence événementielle qui mettront en scène, de la manière la plus appropriée qu'il soit, ce Grand Débat. Cap pourra être associée à l'élaboration de ce cahier des charges, à la sélection de l'agence et à la préparation du colloque.