



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 1 de Cap, mai 2012).

L'état des lieux vu de l'interne: la statistique publique, sa vocation et sa réalité

Rappel du contexte du séminaire

Le Groupe de travail du Cnis souhaite promouvoir la statistique publique dans sa dimension symbolique et utilitaire auprès de différentes cibles - et plus largement auprès de l'opinion publique - notamment lors d'un Grand Débat Public.

Ce premier séminaire avait pour objectif de faire un état des lieux de la statistique publique en confrontant la vocation de la statistique publique à sa réalité et élaborer ainsi des axes de Récit possibles pour réduire cette distorsion (*).

Si la statistique publique peut compter sur le patriotisme de ses agents et sur une forte culture de service public, elle n'en est pas moins confrontée à des bouleversements majeurs et à des injonctions contradictoires qui, parfois, interpellent sa vocation. Ces questionnements l'obligent à se réinterroger sur les valeurs qu'elle peut porter aujourd'hui pour être un acteur connu et reconnu du débat démocratique.

Principaux enseignements

1) Une forte identité « publique » de la statistique structurée par la notion d'intérêt général

Notons tout d'abord qu'il se dégage du groupe une forte homogénéité en terme d'attitudes, que ce soit sur les valeurs, sur la description du réel ou sur la formulation du souhaitable.

Au-delà de la similitude des formations, les agents de la statistique publique se retrouvent sur un socle solide de valeurs communes. Plusieurs évoquent ainsi « *la famille INSEE* » et si certains ont eu des incursions dans le secteur privé, tous sont revenus à la statistique publique avec la conviction renforcée de son utilité :

« mon passage par le secteur privé m'a fait découvrir que la statistique publique permettait de comprendre et d'agir »

« on ne fait pas de la statistique publique uniquement pour savoir mais aussi pour conduire les politiques publiques ».

* Participaient à ce premier séminaire: Pierre Audibert, Jean-Luc Biacabe, Odile Bovar, Patrick Duchâteau, Denis Durand, Françoise Dussert, Christine Gonzalez-Demichel, Sylvie Lagarde, Fabrice Lenglard, Benoît Robin, Dalila Vienne. Ce séminaire a eu lieu le 23 mai 2012 et était animé par Cap (Stéphane Rozès, Sarah Pineau).

Cette utilité et cette importance de la statistique publique viennent, pour les agents, de ce que la statistique publique se confond avec le service public, en est une composante entière et qu'elle contribue, de fait, à l'intérêt général.

Les valeurs mises en avant sont, entre autres, les suivantes :

- la neutralité
« on rend service aux citoyens en leur fournissant des données jugées neutres »
- la fiabilité
« la vocation de la statistique publique c'est de contribuer au débat public par l'apport de statistiques fiables »
- la comparabilité
- l'utilité pour le débat et la décision (publique ou privée)
« la statistique publique aide à structurer le débat public »
« la statistique publique c'est aussi s'interroger sur les missions et le sens de l'Etat »
« la statistique publique est un enjeu politique ».

De plus, la statistique publique a également un rôle de décryptage de la société française et des ses évolutions. Elle agit comme un intermédiaire qui n'occulte pas la complexité de la réalité, mais qui tente de la clarifier autant que faire se peut en proposant une interprétation :

« notre vocation c'est de faire parler les chiffres »
« le statisticien public n'est pas qu'un ingénieur, c'est surtout un décodeur ».

La noblesse de ces missions suscite de la fierté chez les agents, renforcée par un jugement partagé par tous d'un travail « bien fait » car reposant, entre autres, sur des méthodes communes de recueil de données, quels que soient les sujets et les territoires concernés. Cette « exception statistique de la France » est une véritable garantie de qualité et de sérieux et donne aux agents de la sérénité quant à leur production : « on livre les choses avec une certaine sécurité ». Elle favorise aussi un sentiment d'appartenance : « la statistique publique est un langage commun ».

2 – Cependant, la statistique publique, qui est une construction identitaire, se trouve confrontée à des injonctions contradictoires remettant en cause sa réputation et sa vocation

Au dire des participants, la statistique publique a connu différents problèmes ces dernières années.

Tout d'abord, elle a subi quelques crises de nature politique (polémiques autour des chiffres du chômage et de l'indice des prix à la consommation) qui ont mis à mal l'expertise et l'indépendance revendiquées mais aussi la réputation des statisticiens publics : « à un moment, les gens disaient indice insee, indice truqué... »

Si ces difficultés ont été surmontées, il n'en demeure pas moins que les dommages qu'elles ont provoqués sont toujours présents dans les esprits : « ces événements, même s'ils nous ont challengés, restent douloureux ».

La statistique publique doit aussi faire face à des déstabilisations endogènes et exogènes. En effet, les contraintes internes comme externes ne cessent de se renforcer et concourent à fragiliser la statistique publique et ses acteurs.

Du côté des pressions internes, il y a tout d'abord l'accent mis sur les statistiques européennes. Elles prennent de plus en plus de place dans les pratiques professionnelles quotidiennes en faisant de la comparaison une priorité, ce au détriment d'une analyse fine des structures et des évolutions de notre propre pays.

Il y a ensuite la baisse de moyens en termes de financement et de personnel alors même que les études demandées sont plus onéreuses qu'auparavant. D'où la sensation que *« la statistique publique est assiégée »*.

Enfin, dans son fonctionnement même, dans ses structures, la statistique publique reconnaît ses faiblesses : elle est peu ouverte sur l'extérieur (*« notre culture commune c'est bien mais en même temps on est dans une endogamie totale »*) ce qui ne l'empêche pas de faire preuve parfois d'un manque de discipline qui lui porte préjudice : *« on ne parle pas d'une seule voix et du coup on crée du bruit »*.

Ceci alors que ses spécificités sont chahutées et que son identité est en pleine recomposition : *« tout le monde se croit statisticien aujourd'hui (...) c'est difficile de faire reconnaître notre spécificité et notre valeur ajoutée »*.

L'évolution des techniques y a sa part : *« avec internet on laisse les gens s'exprimer mais du coup on ne maîtrise pas les biais ce qui rend difficile l'interprétation des résultats. Avant ce n'était pas le cas puisque c'est nous qui codifions tout »*.

La statistique publique se trouve dès lors obligée de justifier son expertise, de s'adapter sans perdre son âme, sans compter qu'à tout cela s'ajoute la concurrence des instituts privés de sondage...

Existent également des pressions externes venant de la société. En premier lieu, il y a la montée des exigences de l'opinion publique qui, plus éclairée, qu'auparavant réclame des données que la statistique publique n'est pas toujours en droit de fournir : *« à cause du secret professionnel auquel nous sommes astreints les gens s'imaginent qu'une base immense de données leur est cachée »*, ce qui provoque une certaine frustration, d'un côté comme de l'autre. Les citoyens parce que la transparence est devenue la valeur à l'aune de laquelle tout est jugé, et les statisticiens publics parce qu'ils ne parviennent pas à faire comprendre qu'ils ne sont pas les seuls décideurs de ce qui peut être ou non communiqué au grand public.

C'est aussi la question de la confiance qui se joue ici. La montée en puissance de la religion du chiffre ne simplifie pas les choses. En effet si *« le chiffre donne une image rassurante, sécurise »*, une partie de la population a tendance à l'analyser comme il l'entend, sans tenir compte des recommandations et des mises en garde des statisticiens : *« certains se la jouent astrologie ; ils prétendent ne pas nous croire mais consultent quand même nos chiffres et ne les retiennent que s'ils vont dans leur sens »*.

Le grand public n'est pas le seul responsable de cette situation, les politiques ont aussi leur part puisqu'ils demandent sans cesse des chiffres plus précis sans tenir compte de la singularité de la matière première de la statistique publique - l'individu - ni de la complexification croissante de la réalité :

« on travaille sur l'individu donc on ne peut pas être précis à la décimale près »
« on nous demande d'être rapide, concis... mais comment expliquer toute la richesse des chiffres en un recto ? C'est pourtant ce qu'on fait puisque les cabinets [politiques] n'ont jamais le temps de nous lire... »

Ces contraintes internes et externes font que les agents ont sans cesse l'impression d'être tirillés - voire pour certains d'entre eux *« écartelés »* - entre les requêtes à satisfaire et les règles d'usage et de communication à respecter.

3 – Pour s’ouvrir à la Société, la statistique publique doit réaffirmer et préciser son identité

Une nécessaire ouverture de la statistique publique sur l’extérieur passant notamment par un dialogue approfondi avec la Société : la statistique publique « dit » la Société et évolue avec elle

La statistique publique revendique sa neutralité et son indépendance. Or ces deux valeurs gagneront en visibilité et en crédibilité si la statistique publique témoigne de sa capacité à interagir avec des interlocuteurs très différents.

La notion de « dialogue » en amont comme en aval est donc primordiale.

En amont, il s’agit d’associer les différents utilisateurs de la statistique publique à la définition des indicateurs, à leur construction : *« la statistique publique ne doit pas être le fruit d’un seul producteur »*.

En aval, il s’agit de ne pas douter de la compétence nouvelle de l’opinion publique : *« les gens sont plus intelligents qu’avant, plus "éduqués" au moins... On peut leur mettre à disposition davantage de données »*.

Il faut également sans cesse rappeler que la statistique publique se fait « pour » (le grand public, les chercheurs, les entreprises...) mais surtout « avec » : la statistique publique évolue avec eux et pour eux. En quelque sorte affirmer haut et fort aux différents utilisateurs de la statistique publique : la statistique publique c’est vous, on a besoin de vous.

Montrer la statistique publique en action

Le maître mot ici est la pédagogie. Il est important – et utile- de donner à voir l’ensemble de ce qui compose la statistique publique : les indicateurs, la manière de les bâtir, la gouvernance, les méthodes de recueil des données, le travail d’interprétation, la garantie de confidentialité... C’est ainsi que la statistique publique pourra continuer à *« raconter la complexité »*.

Il faut tout à la fois montrer l’exactitude des chiffres et les différentes manières d’aborder la réalité par leur truchement. Il s’agit de rendre visible le passage du commentaire à l’interprétation.

Un changement de posture gagnerait aussi à être adopté : ne plus être uniquement sur la défensive, en justifiant ses chiffres, la rigueur des méthodes etc. mais passer à l’offensive en valorisant les travaux de la statistique publique.

La statistique publique c’est un "métier" et donc des compétences. En outre, celles-ci s’enrichissent en permanence en évoluant avec la société puisque l’analyse et la connaissance de cette dernière sont les raisons d’être de la statistique publique. Cette capacité d’adaptation et cette réactivité sont des atouts réels et doivent être mis en avant.

Insister sur la spécificité et la valeur ajoutée de la statistique publique

Aujourd’hui, alors que l’anticipation et la vitesse tendent à devenir des valeurs cardinales défendues partout et par tous, la statistique publique doit insister sur son rôle de vigie. Elle ne doit pas céder à la tendance actuelle qui place le court terme sur un piédestal. Cela passe d’abord par le fait de s’identifier : *« notre rôle c’est de regarder les statistiques dans l’histoire, l’évolution dans le temps. Nous devons analyser le passé »*. Rappeler en un mot que la statistique publique dit de façon fiable, précise et actualisée ce qu’est la France au travers

du chiffrage des comportements des Français et des acteurs économiques, et grâce à l'étude des caractéristiques de la population et des réalités territoriales.

Ceci n'empêchant en rien l'adaptation de la statistique publique aux exigences actuelles qu'elle perçoit bien. Ainsi « *les gens ne veulent plus être classés dans des catégories mais dans des trajectoires* ».

Le métier de statisticien public se définit donc, d'une part, par la construction d'outils statistiques appropriés au recueil des données et, d'autre part, par l'interprétation de ces données afin de déterminer des lieux communs à la nation, de rendre compte des spécificités territoriales et des évolutions de la société.

Enfin, la statistique publique doit publiciser ce qu'elle est, se faire connaître, car elle a plus de ressources que ce qu'en perçoivent généralement l'opinion publique et les entreprises: « *les entreprises peuvent nous demander des informations immédiates nous les avons et sommes disposés à leur communiquer. Ce n'est vraiment pas difficile de trouver ce qu'elles cherchent* ».

Sans compter que la mise à disposition des données est, dans la majorité des cas, gratuite, ce qui est un moyen de conforter l'identité et l'utilité de la statistique publique auprès du grand public mais également en interne. C'est parce que la statistique publique se réclame de l'intérêt général qu'elle fournit à tous et sans les monétiser des informations fiables et de qualité. Néanmoins un débat s'est ouvert sur la question de la redéfinition de ce qui pourrait ou devrait relever de la gratuité ou du service payant.

Pour tous la statistique publique, appuyée sur un socle solide de valeurs communes, est actuellement « en mue », confrontée à des injonctions contradictoires - venant en autres de la société- qui l'obligent à reformuler son rôle et ses missions, mais aussi à les défendre. En effet la statistique publique est dépositaire d'une riche histoire, construit les critères objectifs dont la société a besoin pour mieux se connaître et éclairer son avenir... autant d'éléments qui la rendent indispensable aujourd'hui comme demain.

Ce premier séminaire montre en creux à quel point il est nécessaire de redéfinir et de préciser l'identité de la statistique publique avant de converser avec la Société au travers du Grand Débat. Il s'agit de revisiter les fondamentaux et de les adapter au temps présent, en veillant à ce que cette opération ne mette pas en péril la vocation de la statistique publique ou le métier de ceux qui la font.

Dans le prolongement de ces premières conclusions et au regard des auditions prévues, le deuxième séminaire permettra de déterminer collégialement quels seront les messages à valoriser en tout premier lieu ainsi que les principaux atouts de la statistique publique à mettre en lumière.