

Dix ans de compagnonnage avec le Cnis : quelques leçons

Président de la commission du Conseil national de l'information statistique (Cnis) « Services publics et services aux publics » de 2009 à 2019, Pierre-Yves Geoffard, professeur à l'Ecole d'Economie de Paris, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, témoigne dans ce numéro de son expérience. Sur la décennie, la commission a mis en œuvre deux périodes de moyen terme quinquennal (2009-2013 et 2014-2018) qui ont accompagné plusieurs réformes et d'importantes évolutions dans le système d'information statistique. Citons entre autres, la création d'un identifiant statistique individuel pérenne de chaque élève permettant le suivi des parcours scolaires, l'observation des parcours de soins ou encore les transitions entre l'emploi et la retraite. La commission a également soutenu et encouragé l'ouverture et l'accès à de nouvelles sources et l'enrichissement des données par l'appariement d'enquêtes et de sources administratives. Toutes ces évolutions dans la statistique publique ont été étroitement suivies grâce à la réorganisation de la gouvernance du Cnis en 2008, renforcée dans son rôle d'organisation et de concertation entre les producteurs et les utilisateurs tant dans la composition de son Conseil et de son Bureau que dans le fonctionnement des commissions thématiques.

Après la réforme de l'organisation du Cnis de 2008-2009, plusieurs Formations ont été rassemblées, pour constituer des Commissions aux attributs plus larges. C'est ainsi qu'après avoir présidé la Formation « Santé », j'ai eu l'honneur de présider la Commission « Services publics et services aux publics », dite aussi SP2, ou « Serpu »*. Son champ est formidablement étendu, puisqu'il couvre les statistiques de l'ensemble des services publics, des systèmes de soins aux retraites, en

passant par la prise en charge de la perte d'autonomie, l'éducation, la formation, la recherche, mais aussi la sécurité, la justice, voire la défense. Pourquoi un tel intitulé un peu alambiqué ? Pour rappeler le fait que le secteur public n'est pas le seul concerné par la fourniture des services publics, et donc par la production de statistiques utiles à l'étude de ces services.

Tout d'abord, la protection sociale est avant tout assurée par les diverses branches de la Sécurité

*En 2009, les deux Formations « Santé, protection sociale » et « Éducation, formation » ont été remplacées par la Commission « Services publics et services aux publics ».



sociale qui sont, au sens strict, de droit privé, et ne participent pas, toujours en un sens étroit, à « la Statistique publique » : la construction de leurs programmes statistiques n'obéit pas aux mêmes règles et procédures que celles des services ministériels, et leur inscription dans les échanges du Cnis nécessite de bien comprendre leurs objectifs et leurs contraintes, qui peuvent leur être propres. Mais aussi parce que de nombreux opérateurs privés concourent au service public : les assureurs complémentaires santé, les organismes de retraite complémentaires, les cliniques privées ou les hôpitaux privés à but non lucratif, les écoles privées sous contrat d'association avec l'Etat, etc.

Intégrer l'activité de tous ces opérateurs dans la production statistique devrait permettre de développer une vision plus large des services publics, et pourrait permettre de s'interroger sur la complémentarité entre organismes de statuts juridiques différents.

Cette courte tribune me permettra, à l'heure où le juste principe qui interdit d'effectuer trop de mandats consécutifs vient de me conduire à passer la main, de revenir sur cette riche expérience. Avant de proposer quelques réflexions sur l'avenir du Cnis, j'isolerai quelques points saillants de ma présidence, ceux qui peuvent être portés au compte des succès comme ceux dont le bilan est moins favorable.

Des évolutions dans le service statistique public...

Parmi les indéniables succès auxquels la commission aura permis de contribuer, notons la création du Service statistique du ministère de l'Intérieur, dont la production statistique s'articule avec les travaux de l'Observatoire national de la Délinquance et de la Réponse pénale, sur des sujets parfois très sensibles. La coordination des travaux de ces deux entités est nécessaire, et l'examen des programmes de travail au sein de la commission Serpu a sans doute pu contribuer à cette coordination.

Dans le même registre, la montée en puissance du Service statistique du ministère de la Justice a pu également contribuer à mieux faire connaître ses enquêtes, et les détails parfois subtils de ses systèmes de gestion, conditionnant les statistiques qui peuvent en être issues.

...et dans l'appréhension des différentes sources

De manière transversale, la politique générale du Cnis est d'encourager la construction et l'exploitation de bases statistiques issues des systèmes de gestion, notamment afin d'éviter de poser, dans des enquêtes, des questions auxquelles les individus ou les entreprises ont déjà fourni des réponses par ailleurs dans le cadre de démarches administratives. Les enquêtes restent naturellement une source irremplaçable d'informations, mais leur forme, leur contenu, leur fréquence, visent de plus en plus fréquemment à renforcer les complémentarités avec les bases de gestion. Ces deux sources principales d'information statistique sont de nature différente. À grands traits, on peut dire que les enquêtes rassemblent un grand nombre de variables spécifiquement déterminées pour éclairer l'objet de l'enquête, mais ne portent que sur un nombre limité d'observations, contraint par le coût de collecte de ces enquêtes. À l'inverse, les bases de gestion portent sur un très grand nombre d'observations, puisque dans un pays traditionnellement très centralisé comme la France, les administrations couvrent potentiellement l'ensemble de la population. En revanche, elles ne rassemblent que les informations nécessaires à la gestion des droits ou devoirs des ménages ou des entreprises vis-à-vis de ces administrations, et contiennent donc peu de variables. Or ces besoins de gestion évoluent au fil des modifications législatives ou réglementaires. Par exemple, le changement d'assiette de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune, désormais réduite au patrimoine immobilier, vient priver l'analyse statistique d'un outil très pertinent pour étudier les patrimoines financiers. Comme on sait que celui-ci est très concentré sur les ménages les plus fortunés, les enquêtes sont délicates, même en pondérant davantage les plus riches. Aussi il convient de rester vigilant et réactif : les dispositifs d'enquête devront constamment s'adapter aux évolutions prévisibles. Cette remarque importante renforce le rôle du Cnis, et les travaux de ses commissions doivent permettre de renforcer l'articulation des deux sources principales d'observation statistique.

Un autre succès indéniable de la commission Services publics et services aux publics a été

de contribuer à résoudre de fortes tensions entre le Service Statistique du Ministère de l'Education et la Ligue des Droits de l'Homme, qui contestait l'utilisation d'un « identifiant national élève », y voyant un fichage généralisé des enfants scolarisés. Les échanges ont permis de dissiper les malentendus, et de restaurer la confiance nécessaire : statistique n'est pas fichage.

L'accès aux données de santé modifié

Parmi les évolutions marquantes du paysage statistique dans les domaines couverts par la Commission, l'accès aux données de santé a été radicalement modifié. Suite à la commission OpenData en santé en 2014, la loi a créé le Système National de Données de Santé (SNDS), alimenté notamment par les données de gestion de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, tant sur les remboursements de soins de ville (SNIIRAM) que sur la rémunération des hôpitaux (PMSI), complété par les données recueillies lors du décès. L'accès à ces données dépasse de très loin les usagers traditionnellement présents aux réunions du Cnis : industrie pharmaceutique, fédérations hospitalières, assurances sociales et complémentaires ; les données du SNDS sont potentiellement utiles pour les sciences sociales et l'évaluation des politiques publiques, mais aussi dans une perspective de santé publique voire de recherches cliniques. C'est désormais l'Institut National des Données de Santé (qui évolue pour constituer un *Health Data Hub*) et non plus le Cnis, qui organise les échanges entre utilisateurs et producteurs. Est-ce un succès ou un échec ? L'essentiel est que cet échange se passe dans les meilleures conditions possibles ; compte tenu de l'importance de ces données et de leur formidable potentiel, elles méritent sans doute un traitement spécifique.

L'accès des chercheurs aux données administratives n'est pas un long fleuve tranquille

La Secrétaire d'Etat au numérique avait commandé au Cnis un rapport sur l'accès des chercheurs aux données d'origine administrative, confié à Antoine Bozio (nouveau président de la commission Serpu), et moi-même. La

mission avait permis d'identifier que le droit applicable était mal connu, tant par les chercheurs que par les administrations productrices, et recommandait notamment que l'Etat élabore un guide rappelant à tous les bonnes manières de constituer, mettre à disposition et utiliser des données d'origine administrative. Le rapport proposait également plusieurs pistes pour favoriser la concertation entre les chercheurs et les producteurs, notamment « en amont », au moment même de la construction de bases utiles pour la recherche. Enfin, il insistait sur la nécessité de définir un modèle économique viable, qui devra préciser le mode de financement des moyens consacrés à la préparation, la documentation et la mise à disposition de ces données. Suite à la démission de la secrétaire d'Etat pendant la mission qu'elle nous avait confiée, le rapport fut remis en mars 2017 à son successeur, peu de temps avant les élections présidentielles et la mise en place d'un nouveau gouvernement. Les conditions n'étaient certes pas remplies pour que le pouvoir politique s'empare de la question.

Deux ans après, le constat n'est pas très encourageant : aucune des recommandations du rapport n'a été mise en œuvre ; pire, on peine à obtenir un retour des administrations concernées disant lesquelles leur paraissent pertinentes et lesquelles ne leur semblent pas utiles, ou seraient trop complexes. Mais restons confiants : il semble que le dossier suit son chemin, et qu'il donnera bien lieu à l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques. C'est désormais en tant que chercheur que je suis impatient de disposer d'un tel guide...

Des pistes d'amélioration

Un autre point de frustration tient à l'étendue des domaines couverts par la Commission. Celle-ci se réunissant deux fois par an, chacun des sujets ne peut être abordé qu'une fois tous les trois ans. Dans certains cas, c'est peut-être suffisant ; mais dans d'autres domaines, les questions posées, l'intérêt du débat et des politiques publiques, et surtout l'évolution des systèmes de gestion pouvant alimenter la statistique publique sont rapides, et nécessitent des adaptations des programmes statistiques qu'une fréquence de trois ans peine à accompagner pleinement.

Ceci pourrait se faire en reconnaissant pleinement le rôle de plateforme du Cnis. De nombreuses entreprises, et non des moindres, ont bâti leur fortune ou leur réputation sur une telle activité d'interface entre une offre et une demande : qu'on pense à Ebay, Amazon, Airbnb, Uber, ... Par ailleurs, d'autres grands succès récents (comme Facebook, Twitter, Instagram) permettent à des personnes intéressées par un sujet d'échanger facilement, pour le meilleur et pour le pire, sur ces sujets d'intérêt commun. Je suis frappé depuis plusieurs années par la faible utilisation par le Cnis des possibilités offertes par les technologies numériques. Le site web a été refondu en 2017, ce qui offre notamment désormais la possibilité de mener des consultations en ligne. Cette évolution mériterait cependant d'être poursuivie par la mise en place d'un forum qui permettrait aux usagers de signaler les difficultés qu'ils pourraient rencontrer à accéder à telle ou telle base de données, de partager leur expérience et leurs résultats lorsqu'ils ont pu le

faire, ou de notifier la pauvreté des statistiques disponibles sur certaines questions pourtant d'intérêt ; de telles possibilités, certes délicates à mettre en œuvre, alimenteraient des échanges plus fréquents entre offre et demande de statistique publique, et permettraient sans doute d'alléger le travail des commissions.

Qu'on me pardonne ces critiques qui, on l'aura compris, se veulent constructives. Le Cnis joue un rôle très important pour le développement de recherches et d'études appuyées solidement sur les données. A l'heure où la multiplication des *fake news* gangrène le débat public et la société, son utilité est cruciale.

Enfin, je ne peux conclure cette tribune sans exprimer ma gratitude : merci aux présidents successifs de m'avoir confié cette responsabilité, que j'ai eu beaucoup de plaisir à exercer ; merci aux nombreux participants d'avoir exprimé leurs points de vue, leurs critiques et commentaires ont contribué, j'en suis convaincu, à une amélioration de la statistique publique ; merci enfin aux équipes du secrétariat général, ainsi qu'aux rapporteurs, pour avoir accompagné avec sérieux et dévouement les travaux de la commission. Je pense tout particulièrement à Dominique Allain, dont l'engagement et l'efficacité ont été exceptionnels, et à qui les quelques succès de la commission doivent beaucoup. ■ ■ ■

Pierre-Yves Geoffard, Professeur à l'Ecole d'Economie de Paris et Directeur de recherche au CNRS

Sujets examinés par la Commission Services publics et services aux publics sur la décennie 2009-2019

2009 • Le système d'information sur les retraites

2010 • Les inégalités des dépenses de soins - Diversité des trajectoires des élèves et étudiants - Mesures des résultats du système éducatif - Point sur le projet ELFE (Étude longitudinale française depuis l'enfance)

2011 • Sécurité des biens et des personnes et réponses pénales - Dépendance et handicap, premier échanges sur les populations concernées et leur prise en charge

2012 • Quelle connaissance statistique pour un département en matière de handicap ? Accessibilité à l'éducation des personnes handicapées - Statistiques et études sur les divorces

2013 • Statistiques de la sécurité et de la justice - Préparation du moyen terme 2014-2018 du Cnis - La refonte du dispositif d'observation sur la santé

2014 • L'ouverture des données publiques de santé - Moyen-terme 2014-2018 du Cnis : axes directeurs, horizon des premiers dispositifs opérationnels - Statistiques sur la sécurité routière et l'indemnisation des dommages corporels - Accès aux dispositifs sociaux, les raisons du non-recours et les dispositifs de lutte contre le non-recours - Projets structurants de l'éducation nationale : décrochage scolaire et parcours scolaires (en lien avec l'identification des élèves)

2015 • Les systèmes d'informations sur les personnels de l'Education nationale - État des lieux de la statistique publique sur la sécurité et présentation des travaux du Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SMM SI). Les travaux et la diffusion du Service statistique du ministère de la Justice en lien avec l'insécurité. Les missions et les travaux de l'ONDRP dans le nouveau cadre institutionnel. Présentation de l'enquête Cadre de vie sécurité (CVS)

2016 • Le cadre législatif et le dispositif d'observation de la santé publique - Information sur l'enquête Elfe - Les enjeux de la statistique publique dans le champ du système des retraites

2017 « Santé et environnement : présentation du plan national Santé ; évaluation de l'impact sanitaire de la pollution de l'air en France métropolitaine ; la cohorte « Constances » (en inter-commission avec la Commission Environnement et développement durable) - Personnes handicapées, personnes âgées dépendantes : état des statistiques et perspectives

2018 • Les sources statistiques sur l'emploi des personnes handicapées (en inter-commission avec la commission Emploi) - Présentation du bilan de moyen terme 2014-2018 - Présentation des avis du moyen terme 2019-2023

2019 (printemps) • La mesure du non recours aux droits sociaux : avancées et perspectives

Entre 2009 et le printemps 2019, la commission a attribué 54 avis d'opportunité d'enquêtes statistiques et 30 avis d'accès à des sources administratives dans le cadre de l'article 7bis de la loi de 1951.

cnis.fr



cnis_fr