

2023, nouvel horizon du Cnis

Le Conseil national de l'information statistique (Cnis) a pour mission d'être à l'écoute de la demande sociale et de la porter aux services producteurs de statistiques publiques. La mener à bien exige de savoir recueillir les attentes de la société sur des sujets qu'elle considère comme majeurs et de passer des commandes aux services producteurs, ajustées de telle manière qu'ils puissent répondre aux besoins compte tenu de leurs moyens.

L'exercice de recueil des besoins est notamment mené tous les cinq ans. Il vient d'être réalisé et a produit un nouveau programme de moyen terme qui couvre la période 2019-2023. Parmi les sujets majeurs inscrits à l'agenda du Cnis : le développement durable, les mutations technologiques et la question territoriale. Autre point d'attention du programme, sa préoccupation d'intégrer au mieux les principes du code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

Cédric Afsa-Essafi,

Responsable de la préparation du moyen terme 2019-2023 du Cnis

Le 31 janvier 2019, le Cnis adopte, en assemblée plénière, le programme de moyen terme 2019-2023 qui s'attache à répondre aux attentes de la société, c'est-à-dire à traiter de sujets en phase avec les préoccupations économiques et sociales des cinq années à venir. La pertinence du programme repose alors sur la capacité du Cnis à recueillir cette demande sociale et à la transcrire en orientations qui engagent les services de la Statistique publique à y répondre, avec une obligation de résultats d'ici 2023.

Un contexte économique et social à prendre en compte

La demande sociale s'exprime dans un environnement dont il faut tenir compte pour construire un programme de moyen terme ancré dans la réalité économique et sociale. Trois éléments de contexte méritent d'être soulignés. Ils ne sont pas nouveaux, mais ils prennent aujourd'hui une importance qu'ils n'ont probablement jamais eue.

Il y a d'abord le développement de l'économie numérique, qui transforme profondément la vie économique et sociale, avec deux effets collatéraux. Le premier est la diffusion d'une quantité

considérable d'informations, de qualité très variable. Second effet, une exigence toujours plus forte de rapidité et de réactivité, qui veut par exemple que l'information, quelle qu'en soit la forme, soit rendue accessible ou mise à disposition dans les plus brefs délais. Il y a ensuite l'internationalisation des activités et des échanges – d'ailleurs favorisée par le développement du numérique – qui renforce le besoin d'une statistique européenne et, plus largement, de comparaisons internationales. Troisième élément : une sensibilité plus aiguë de la société civile aux enjeux du développement durable, non seulement dans sa dimension proprement environnementale, mais aussi dans ses deux autres composantes : sociale (avec l'enjeu d'assurer la cohésion de la société), et économique (promouvoir une économie responsable dans ses modes de production et de consommation).

Tout compte fait, le monde que la Statistique publique s'emploie à observer et décrire est de plus en plus complexe. Complexe au sens étymologique du terme (littéralement, « fait d'éléments imbriqués », ce qui renvoie à l'idée d'un monde interconnecté) et, bien entendu, au sens courant, c'est-à-dire compliqué, difficile à comprendre.



En conséquence, décrire un monde plus difficile à comprendre nécessite a priori d'avoir des dispositifs d'observation plus fins et plus complexes eux aussi. La Statistique publique doit donc s'y adapter. Une voie lui est fermée, celle d'alourdir le dispositif d'enquêtes, car elle doit conserver le consentement des personnes à répondre à ses enquêtes pour récupérer l'information nécessaire au traitement des sujets inscrits à son programme.

Un monde plus compliqué à décrire, ce sont aussi des messages a priori moins simples à faire passer. La Statistique publique doit alors redoubler d'efforts de pédagogie pour rester audible, continuer à être entendue et être un point de référence dans le débat public, aider par exemple à démêler le vrai du faux.

Nous le verrons, ces enjeux et les défis qu'ils posent ont été pris en compte, mais il faut être conscient que le programme de moyen terme du Cnis ne peut à lui seul permettre à la Statistique publique de les relever tous. L'Insee, par exemple, s'appuie pour y parvenir sur un plan stratégique – le plan Insee Horizon 2025 – qui vise à orienter en conséquence l'activité et le fonctionnement de ses services.

Capter les attentes de la société : pas si simple

La demande sociale ne s'exprime pas spontanément. Il faut la faire émerger, qui plus est sous une forme suffisamment précise pour qu'elle puisse être traitée. Pour ce faire, le Cnis utilise plusieurs canaux.

Il s'appuie d'abord sur ses sept commissions thématiques (une dédiée à l'emploi, une autre aux entreprises, une autre encore aux territoires...). Leurs réunions biennuelles, ouvertes à tous, font dialoguer des utilisateurs et des producteurs de statistiques publiques, sur des sujets de leurs domaines de compétences. Les utilisateurs précisent leurs attentes en information statistique, les producteurs exposent ce que leurs sources de données permettent d'ores et déjà de faire, et les évolutions envisageables – compte tenu de leurs contraintes –

de leurs systèmes d'information pour répondre aux attentes.

Les commissions thématiques sont avant tout chargées de mettre en œuvre les orientations de moyen terme. Mais les débats qu'elles abritent font souvent apparaître de nouvelles demandes, susceptibles d'alimenter le programme du moyen terme suivant.

Le fonctionnement par commission est un moyen efficace pour traiter les besoins et maintenir une veille sur des sujets émergents. Plusieurs présidents de commission pourraient témoigner des avancées substantielles que cela a permis. Toutefois, et c'est un reproche qui lui est parfois adressé, ce mode de fonctionnement conduit, si on n'y prend garde, à cloisonner les travaux.

Pour collecter les attentes de la société, le Cnis s'appuie aussi sur les événements qu'il organise régulièrement – les colloques ou les rencontres – qui sont des lieux de débats et d'expression de nouvelles demandes. Il utilise aussi ses groupes de travail, composés de producteurs et d'utilisateurs de statistiques publiques, groupes qu'il constitue pour instruire un sujet ou un besoin, et livrer à la fin de ses travaux un ensemble de recommandations, à inscrire le cas échéant au programme de moyen terme.

Une « consultation publique » pour faire émerger la demande

Pour le moyen terme 2019-2023, un nouveau dispositif a été mis en œuvre. Il s'agit d'une « consultation publique » qui a consisté à mettre en ligne, sur le site du Cnis, un questionnaire demandant aux personnes souhaitant y répondre de citer des sujets qu'elles considèrent comme majeurs ou importants, et que le Cnis devrait inscrire à son programme de moyen terme. Les répondants ont été invités à expliquer les raisons de leur choix. Il ne leur était pas précisé ce qu'il fallait entendre par « sujet », leur laissant toute latitude de proposer des sujets précis ou bien des thématiques plus générales.

Emploi, inégalités et développement durable au cœur des préoccupations



Les résultats de la consultation sont présentés sous la forme d'un nuage de mots figurant les sujets qui ont été retenus¹.

Ce qui ressort à première vue est l'importance donnée à l'emploi et à trois autres sujets plus transversaux : les inégalités, le développement durable, les statistiques locales.

Concernant l'emploi, les préoccupations portent d'abord sur la transformation de ses formes, du fait notamment des mutations technologiques. On a plus que jamais besoin d'une connaissance très fine des différents statuts, des différentes situations d'emploi, besoin de prendre la mesure de leur diversité et de leur évolution, y compris localement.

Les inégalités sous toutes leurs formes – de revenu et de patrimoine, de position sociale, d'accès aux droits, aux services... – restent un sujet majeur, surtout si on y inclut la thématique de la pauvreté, pour laquelle les attentes ne se limitent pas à son seul aspect monétaire mais intègrent également la question de son niveau ou degré (mesurer la grande pauvreté) et de sa dynamique (la persistance dans la pauvreté).

La consultation publique a rappelé l'importance des enjeux du développement durable, ici dans sa dimension environnementale (la gestion des

1. Le nuage de mots représente les sujets cités par au moins 5 % des répondants. Dans ce type de représentation, les sujets (les mots) les plus fréquemment cités se distinguent par la taille de leur police.

ressources naturelles, la défense de la biodiversité, la lutte contre la pollution et les sources de nuisance...). Elle a aussi exprimé une préoccupation plus transversale, celle de la prise en compte de l'environnement par les politiques publiques, quelles qu'elles soient (économie, santé, transports, urbanisme ou cadre de vie).

Les statistiques locales, le cas échéant produites et mises à disposition à des niveaux géographiques très fins, constituent aussi un des grands sujets d'intérêt, tout comme, à un degré à peine moins élevé, les disparités territoriales et les déplacements. Si on cumule ces trois sujets, c'est un répondant sur trois qui demande à la Statistique publique de les traiter au cours de son prochain moyen terme. Que la question territoriale occupe autant les esprits est un des principaux enseignements de la consultation. Cela étant, ce n'est pas une surprise. L'importance que la société accorde à la question a déjà été observée dans d'autres occasions et par d'autres moyens.

Bien d'autres sujets ont été exprimés, et certains rappellent à la Statistique publique ses fondamentaux. Les thèmes de la santé et du logement en sont deux exemples. Pour le premier, la demande porte d'abord sur la mesure, nécessairement régulière, de l'état de santé de la population, en y incluant les situations de handicap. Elle s'étend à la question de la dépendance des personnes âgées et, ce faisant, pose le phénomène du vieillissement comme enjeu de société. Tout comme la santé, le logement – son prix, sa qualité... – est une dimension fondamentale de la vie quotidienne de chacun, et les cas des personnes ne pouvant accéder à un logement digne de ce nom sont autant de drames sociaux.

La consultation a aussi fait émerger des préoccupations sur des questions de moyens ou de méthodes. Ainsi, on attend de la Statistique publique (« stat. publique » dans le nuage) qu'elle innove, qu'elle fasse preuve de pédagogie lorsqu'elle diffuse ses produits, qu'elle consolide son rôle de référent dans le débat social. Elle est aussi encouragée à exploiter les « nouvelles sources » et à favoriser l'ouverture des données (« open data »).

Les avis généraux, colonne vertébrale du programme de moyen terme

Les travaux des commissions et le bilan qui en est régulièrement tiré (la demande sociale est-elle satisfaite ?), les enseignements des colloques et rencontres organisés par le Cnis, les recommandations des groupes de travail, les besoins recueillis par la consultation publique, tout ceci constitue un matériau riche avec lequel s'est construit le programme de moyen terme.

Le programme se présente sous la forme d'un ensemble d'avis engageant les producteurs de statistiques publiques à traiter les sujets qui y sont inscrits, et ceci d'une manière plus ou moins insistante en fonction de leur importance, de la difficulté a priori à les traiter s'ils sont nouveaux et de leur degré d'avancement s'ils sont anciens. Selon les cas, le Cnis incitera à, demandera de ou réaffirmera la nécessité de lancer ou de poursuivre des travaux visant à répondre à la demande sociale.

Huit de ces avis – les avis généraux – ont une visée transversale. Ils traitent de sujets de préoccupation majeurs qui concernent peu ou prou l'ensemble des commissions. Ils tiennent compte à la fois des enjeux, liés au contexte économique et social, auxquels doit répondre la Statistique

publique et des enseignements tirés du recueil de la demande sociale.

Les avis généraux sont organisés en quatre rubriques. Première rubrique, le développement durable dans ses trois dimensions : environnementale, sociale, économique. Le premier avis engage la Statistique publique à mettre en œuvre les recommandations du groupe de travail du Cnis sur les objectifs de développement durable qui ont été fixés par l'Organisation des Nations Unies (ONU) et la mesure de leur suivi². Les objectifs de l'ONU ne se limitent pas à la qualité de l'environnement, à la biodiversité ou à la gestion des ressources naturelles mais intègrent aussi, par exemple, les questions de santé, d'éducation, de travail, de bien-être. Tout ou partie des indicateurs associés à ces objectifs doivent alors venir en contrepoint du PIB pour mesurer une croissance « de qualité ». On entend par là une croissance économique pensée d'emblée dans une perspective de long terme, et qui intègre les contraintes liées à l'environnement et à l'enjeu de cohésion sociale. Le second avis porte sur la composante sociale du développement durable et plus précisément sur les inégalités de toutes natures, qui mettent en péril la cohésion sociale.

La deuxième rubrique regroupe deux avis, différents dans leur nature. Le premier concerne à proprement parler la transformation numérique et ses impacts sur l'économie et la société. Il s'agit de mesurer non seulement le développement des technologies numériques et leur appropriation par les individus ou ménages, les entreprises ou autres organisations, mais aussi ses conséquences sur l'économie et la société. Le second avis, quant à lui, porte moins sur un thème que la Statistique publique doit traiter et davantage sur une méthode de traitement des sujets qu'elle est invitée à employer. Il a toutefois sa place dans la rubrique « Numérique » puisqu'il concerne les informations et les données produites par l'économie numérique. Il incite la Statistique publique à les intégrer à ses dispositifs d'observation, non pour les remplacer mais pour les compléter, évitant ainsi de créer un nouvel outil de collecte qui alourdirait la charge des répondants. Il reste que ces nouvelles sources n'ont pas toujours la qualité requise pour en faire des

Huit avis généraux qui concernent l'ensemble des commissions

Développement durable
1. Améliorer la mesure de la qualité de la croissance 2. Mesurer et analyser les inégalités dans leur diversité
Numérique
3. Observer et analyser les mutations économiques et sociales dues à la transformation numérique 4. Tirer profit des sources de données produites par le développement du numérique
Territoires
5. Consolider l'offre de la statistique publique en données territoriales 6. Poursuivre les investissements dans les comparaisons internationales
Méthodes & Diffusion
7. Développer les appariements entre sources de données 8. Renforcer la lisibilité de la production du service statistique public

2. J.R. Brunetière, S. Eghbal-Teherani, F. Vey (2019), *La déclinaison française des indicateurs de suivi des objectifs de développement durable*, rapport du Cnis n° 150.

outils statistiques. Leur expertise préalable est nécessaire.

Une rubrique « Territoires » est apparue indispensable, ne serait-ce que pour répondre à l'attente qui s'est fortement exprimée lors de la consultation publique. Le premier avis porte sur la production de statistiques locales et le second sur les comparaisons internationales. Les rassembler dans la même rubrique « Territoires » est justifié, non seulement parce que les zones d'un espace national et les pays sont tous deux des territoires, mais aussi, et surtout, parce que, au moins dans certains cas, il est nécessaire d'aller au-delà des comparaisons de moyennes nationales et de conduire des analyses comparatives entre territoires de pays différents.

Les deux derniers avis, regroupés dans une rubrique « Méthodes et diffusion », ont toute leur importance. Le premier encourage l'appariement des sources de données comme moyen d'enrichir celles déjà disponibles et d'éviter ainsi une collecte supplémentaire d'informations. De plus, ces appariements ont la vertu de pouvoir « croiser les regards » (par exemple analyser les liens entre l'état de santé d'une personne et son environnement) et de contribuer ainsi à décloisonner les travaux des commissions. Le second avis invite la Statistique publique à faire preuve de pédagogie, et mettre ainsi les chances de son côté pour continuer à être entendue, à servir de référence dans le débat public.

Les avis de commission, centrés sur des problématiques précises

Les 75 autres avis sont répartis entre les commissions selon leurs domaines de compétences. Chaque commission doit en traiter une dizaine sur la période 2019-2023, en général sur une problématique précise qui lui est propre. Certains avis toutefois auront avantage à être suivis conjointement par plusieurs commissions pour produire des résultats plus complets. Le meilleur exemple est probablement l'avis, affecté à la commission

« Environnement et développement durable », qui demande d'approfondir le lien entre l'état de santé et l'environnement. Ce sujet est susceptible de rassembler trois autres commissions : « Démographie et questions sociales » pour la mesure de l'état de santé, « Services publics et services aux publics » si on tient compte de l'offre de soins, « Territoires » si on considère qu'il est pertinent de localiser l'offre de soins et d'intégrer la question de son accessibilité.

Un nombre important d'avis sont en lien avec les avis généraux, ce qui contribue à la cohérence globale du programme. Deux exemples pour l'illustrer.

La dimension internationale d'abord. Elle est fortement intégrée aux avis des commissions « Entreprises et stratégie de marché » et « Système financier et financement de l'économie ». Il faut dire que l'internationalisation est probablement encore plus fondamentale sur les sujets économiques et financiers que sur les autres sujets. La dimension internationale alimente aussi des avis d'autres commissions, « Démographie et questions sociales » pour mesurer l'émigration, « Emploi, qualification et revenus du travail » pour évaluer l'acquisition des compétences en lien avec les travaux européens, ou encore « Services publics et services aux publics » pour favoriser une nomenclature unique des infractions qui s'appuiera sur la classification internationale en vigueur et permettra de conduire des comparaisons entre pays.

Second exemple, le développement durable. Il y a bien sûr l'avis général sur les inégalités, pertinent pour toutes les commissions. Mais le programme de travail de la commission « Entreprises et stratégies de marché » contient plusieurs avis sur la problématique des structures productives face au défi du développement durable, qui portent sur l'économie sociale et solidaire, sur les pratiques environnementales et sociales des entreprises. Un avis

de la commission « Système financier et financement de l'économie » invite à traduire l'enjeu du développement durable dans le domaine financier et à l'analyser, avis qui mentionne la finance verte, l'inclusion bancaire ou encore le micro crédit. Et en demandant à la commission « Territoires » de développer l'information sur l'occupation des sols, le Conseil s'intéresse notamment aux phénomènes d'artificialisation.

Pour terminer, on notera que ce programme de moyen terme 2019-2023 du Cnis intègre explicitement, notamment par ses avis généraux, plusieurs principes du code de bonnes pratiques de la statistique européenne, qui joue le rôle d'un code de déontologie professionnelle pour la Statistique publique. En premier lieu, le principe de pertinence, qui veut que les statistiques répondent aux besoins des utilisateurs, est au fondement de la démarche. S'y ajoutent l'engagement sur la qualité (par exemple, redoubler de vigilance sur les nouvelles sources) pour avoir la confiance des utilisateurs, ainsi que le souci permanent de ne pas alourdir la charge pesant sur les répondants (privilégier, par exemple, les appariements des sources de données) pour conserver leur consentement à répondre et à fournir une information de qualité. Les avis généraux sur les territoires, pour qu'ils produisent les résultats attendus, supposent de veiller constamment à la cohérence et la comparabilité des statistiques afin de garantir la qualité des comparaisons de régions ou de pays. Enfin, le dernier principe du code insiste sur l'accessibilité et la clarté³ que l'utilisateur est en droit d'attendre des statistiques produites, tout comme le dernier avis général insiste sur la nécessaire lisibilité de la production du service statistique public.

L'enjeu du programme de moyen terme du Cnis et des recommandations qu'il adresse aux services de la Statistique publique est, dans le climat actuel de défiance vis-à-vis de l'information en général, de consolider la confiance dans une information statistique de qualité pour alimenter un débat social de qualité. ■ ■ ■

3. Les cinq principes cités portent respectivement les numéros 11, 4, 9, 14 et 15 dans le code de bonnes pratiques de la statistique européenne.