

La statistique publique au cœur de l'action publique : les enseignements de la crise sanitaire. Quelques réflexions issues de l'Assemblée plénière du Cnis

La crise multidimensionnelle engendrée par la pandémie de Covid-19 a souligné une fois de plus le rôle stratégique de la statistique publique dans la conception et la mise en œuvre de politiques publiques efficaces. Elle a explicité les atouts et les avancées du service statistique public, mais elle a aussi mis l'accent sur les lacunes, les difficultés et les évolutions nécessaires ou souhaitables. L'Assemblée plénière du Cnis, qui s'est tenue le 27 janvier 2021, a abordé ces questions. Ce texte propose une réflexion inspirée par les échanges qui ont eu lieu à cette occasion.

Les crises, qu'elles soient de nature principalement économique, sanitaire, sociale, environnementale, politique, sécuritaire ou autre, soulignent encore plus que les périodes ordinaires le besoin de statistiques pour mesurer leurs effets, c'est-à-dire d'outils aussi précis que possibles, fiables et capables de rendre compte de la situation en temps réel. Des données aptes à mesurer les conséquences de la crise à plusieurs échelles sont nécessaires, bien que non suffisantes, pour assurer la mise place des politiques publiques de traitement les plus pertinentes à court, moyen et long terme comme d'ailleurs pour saisir la qualité de la mise en œuvre de celles-ci. Les statistiques sont en effet un instrument précieux pour la prise de décision politique comme pour l'évaluation des politiques publiques qui en découlent, ce n'est pas nouveau, mais leur élaboration a une temporalité généralement plus longue que le temps de l'urgence et se heurte à des défis méthodologiques (pour le calcul d'indicateurs adaptés à des besoins souvent inédits), pratiques (réaliser des enquêtes de terrain pour collecter des données en temps de crise) et parfois financiers (les données produites par des opérateurs privés peuvent avoir des coûts élevés). La mobilisation de données privées dont la portée peut être particulièrement utile à la

préservation de l'intérêt général n'est d'ailleurs pas évidente et constitue aujourd'hui un enjeu essentiel sur le plan de l'action publique, d'où l'actualité du sujet tant au niveau français qu'europpéen.

L'impact de la crise sanitaire sur la société, l'économie ou sur les territoires, est immédiatement devenu un enjeu d'observation et d'analyse de la part du service statistique public (SSP) et *a fortiori* du Cnis. L'Assemblée plénière qui s'est tenue le 27 janvier 2021 a naturellement abordé ces sujets et, si elle a été suivie d'autres contributions rétrospectives, elle a eu le mérite d'en faire ressortir les dimensions les plus significatives comme les plus instructives, identifiant au passage les zones d'ombre et les nouveaux besoins d'information.

L'Assemblée plénière du Cnis est traditionnellement l'occasion de présenter aux membres du Conseil et à leurs invités le bilan de l'année écoulée et les travaux prévus pour l'année à venir. C'est autour des enseignements de la crise sanitaire qu'ont cette année été organisés les échanges, à partir d'une table ronde d'experts réunie en visioconférence et à laquelle ont participé Didier Blanchet (Directeur des études et synthèses économiques à l'Institut national de la statistique et des études économiques : Insee), Xavier Timbeau (Directeur principal à l'Observatoire français des



conjonctures économiques), Fabrice Lenglar (Directeur de la Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques, Drees, au ministère des Solidarités et de la santé), Daniel Benamouzig (Directeur de recherche au CNRS, titulaire de la chaire Santé de Sciences-Po, membre du Conseil scientifique Covid 19¹) et Jean-Luc Tavernier (Directeur général de l'Insee). Ont ainsi été abordés la place de la comptabilité nationale dans la crise, le rôle des services statistiques ministériels (SSM) dans la détermination de l'action ministérielle, le rapport de la statistique publique à la décision et enfin de manière plus large les lacunes à combler. Il en ressort une mise en perspective de la statistique publique quant à sa nature, son cadre et sa portée qui, sans être toujours totalement novatrice, en situe bien l'utilité comme la nécessité.

Les impacts de la crise dans le domaine de l'économie : quelle place pour la comptabilité nationale ?

La production de statistiques macroéconomiques a été fortement et immédiatement impactée par la crise. La manière dont cette production s'est adaptée à la crise et les leçons à en tirer en matière de mobilisation de sources non conventionnelles et de réflexion sur le cadre conceptuel de la comptabilité nationale sont de ce fait riches d'enseignements.

La note de conjoncture attendue au mois de mars 2020 était prête pour être publiée le 26 du mois, mais avec l'entrée en confinement, les prévisions avaient perdu toute valeur. L'Insee a décidé d'y renoncer et de basculer vers des mesures instantanées de l'activité économique, telles que la consommation des ménages, à périodicité régulière. Pour ces évaluations, les conjoncturistes ont travaillé par agrégation d'estimations sectorielles issues de remontées de terrain, de dires d'expert et de sources qui n'étaient pas mobilisées habituellement telles les transactions par cartes bancaires, données de consommation d'électricité, de fret ferroviaire, ... Ce travail a apporté une aide très

conséquente pour la production des comptes trimestriels. Le contexte de la crise a confirmé l'intérêt de la spécificité française en comparaison des instituts de statistique des autres pays, d'avoir dans le même institut des conjoncturistes et des comptables trimestriels chargés de la mesure du passé proche. La fonction d'éclaircir essentielle dans le contexte de la pandémie.

S'agissant du recours inédit aux sources alternatives et la capacité de ces sources à suppléer les modes traditionnels de collecte, leur apport est très variable. Pour situer plus précisément l'apport de ces nouvelles sources, il faut en distinguer trois grandes catégories. Tout d'abord, les sources qui informent de manière indicative ou « molle », qui n'ont de valeur ajoutée que lorsque les sources traditionnelles ne fonctionnent plus. Il s'agit par exemple des données de Google Trends, déjà expertisées il y a quelques années par l'Insee. Ces données sont informatives en cas de crise majeure lorsque leur signal l'emporte sur le bruit et que les sources traditionnelles font défaut. Ces données resteront à ce titre dans la boîte à outils, mais elles ont eu plutôt un rôle illustratif. Elles ne permettent pas de produire des diagnostics macroéconomiques, d'autant que l'Insee manque de visibilité quant à la manière dont ces données sont construites.

Ensuite, une catégorie intermédiaire est constituée des données à haute fréquence proches des données en dur, utilisées par l'Insee, qui continueront d'être expertisées, mais qui présentent la limite de ne pas mesurer directement les phénomènes d'intérêt. C'est notamment le cas des données de consommation d'électricité. Elles sont collectées de façon systématique, mais il faut les analyser attentivement, car le lien avec l'activité mesurée au niveau macroéconomique est indirect.

La troisième catégorie, la plus pertinente, mesure directement les phénomènes d'intérêt : ce que les gens achètent, produisent, etc. Ces données sont le pendant des données administratives qui sont le cœur de la construction des comptes nationaux. Il s'agit par exemple des données de caisse

de la vente en grandes surfaces, aujourd'hui utilisées pour la production de l'indice des prix à la consommation mais qui renseignent aussi sur les volumes d'achats. Les données sur les transactions effectuées à partir de cartes bancaires, auxquelles l'accès avait été jusque-là difficile, ont aussi pu être très largement mobilisées.

La question qui se pose désormais est celle de la pérennisation des méthodes mises en œuvre, car les difficultés d'accès aux données restent nombreuses et il n'est pas toujours facile d'expertiser ces données, en l'absence d'informations méthodologiques détaillées.

Reste enfin la question de savoir si la crise a renforcé ou pas le procès en pertinence dont les statistiques macroéconomiques sont rituellement l'objet, principalement le PIB. En fait, ces critiques ont plutôt eu tendance à repasser au second plan pendant cette période, pour des raisons évidentes : c'est dans ce genre de contexte qu'on voit le mieux la nécessité de bien mesurer la production et les revenus.

Pour autant, les comptables nationaux ont eu à se poser de nombreuses questions sur la façon dont ils mesurent certains pans de l'activité économique, et sur la comparabilité internationale de ces mesures. D'importants sujets de coordination sur la statistique internationale ont émergé au cours de cette période. Des questions se sont notamment posées sur la mesure de l'activité dans le secteur public. Au demeurant, même si cette dernière était mesurée de manière parfaitement fiable, on peut s'interroger sur le sens qu'avait son agrégation avec l'activité des autres secteurs, dans le contexte très particulier qu'on a connu. Mesurer ce qu'a été l'activité réelle des services d'éducation et celle des services de santé a été et reste une question évidemment très importante, pour elle-même plus que pour la façon dont la continuité de ces activités aurait contribué à lisser la chute du PIB marchand.

Ces questions s'ajouteront en sortie de crise aux interrogations qui existaient avant la crise. Va-t-on voir ré-émerger le débat sur une éventuelle sous-estimation de la croissance qui avait suivi la crise de 2008-2009, si la croissance à venir fait une place encore plus large

1. Comité de scientifiques constitué au titre de l'urgence sanitaire, par décret du 3 avril 2020.

aux services immatériels de l'économie numérique qui sont réputés mal mesurés par les comptes ? Va-t-on au contraire assister à un regain de la critique plus traditionnelle selon laquelle la mesure de la croissance matérielle surestime le rythme d'amélioration des conditions de vie ? Et il faudra bien sûr poursuivre les efforts pour élargir le champ des comptes aux problématiques environnementales et de la soutenabilité pour une croissance plus verte. Des besoins nouveaux sont apparus en matière de comptabilité nationale. La comptabilité nationale doit donner une représentation des flux monétaires entre des agents, des secteurs ou des catégories d'agents. Il s'agit d'évaluer des circuits d'activité, d'échange, de revenus, et savoir qui solde le choc, qui supporte les pertes et qui est compensé.

Se pose notamment la question des revenus informels. Durant le confinement strict des mois de mars et avril 2020, une grande part de ces revenus a disparu, dont ceux provenant du baby-sitting, des petits travaux des étudiants ou ceux des travailleurs en situation irrégulière. Ces ruptures peuvent projeter des personnes dans des situations d'extrême pauvreté et nécessiter la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques pour leur venir en aide, que leur situation sur le territoire soit régulière ou non.

Ainsi, la place de la comptabilité nationale reste déterminante par ce qu'elle permet de mettre en lumière et cela n'exclut en rien les manques à combler de même que la poursuite du dialogue sur la pertinence des mesures de la croissance.

Les impacts de la crise sur le pilotage de l'action publique : la centralité des SSM

En sa qualité de SSM, la Drees a choisi de s'appuyer sur les instruments existants pour éclairer la crise sanitaire. Par exemple, la Drees a mobilisé dès avril 2020 son panel représentatif de médecins généralistes pour interroger ces derniers sur leur perception de la crise. À cette occasion, il a été mis en exergue que l'activité des médecins généralistes avait beaucoup diminué à l'exception des visites liées à la Covid-19 et à la santé mentale.

La Drees organise régulièrement des enquêtes annuelles ou pluriannuelles auprès des établissements médicosociaux d'aide sociale à l'enfance. Suite à une demande du Secrétaire

d'État à l'enfance, une enquête « flash » a été menée durant le premier confinement et les résultats, publiés au début du mois d'avril 2020, ont précisé comment se déroulait le confinement dans ces établissements très sensibles. De manière innovante, la Drees s'est associée dès le mois de mars 2020 avec l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) pour lancer une grande enquête épidémiologique représentative en population générale, qui crée aussi une cohorte soumise à des prélèvements pour estimer la part de la population infectée au moment de la collecte et disposer de données sur les conditions de vie et les mesures de prévention. Cette enquête, menée avec un soutien très actif de l'Insee et de Santé Publique France pour les prélèvements, a produit les seuls résultats qui permettent d'évaluer la prévalence du virus en population générale à la sortie du confinement. La 2^e vague de cette enquête a eu lieu en novembre et décembre 2020. Alors que la Drees ne publiait pas d'informations infra-annuelles, elle diffuse depuis lors chaque semaine des statistiques sur les délais d'obtention des tests et les prestations de solidarité.

Des agents de la Drees ont été sollicités pour concevoir des enquêtes sur l'endroit où étaient situés les respirateurs dans les hôpitaux, identifier les obstacles au traitement de tests en série, etc. D'autres sont intervenus auprès de l'Agence nationale de la sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) afin de mettre en place un système de régulation des médicaments nécessaires dans les services de réanimation et s'assurer que tous les services de réanimation de France étaient bien alimentés en médicaments anesthésiques.

Ainsi, le directeur de la Drees a été associé aux discussions avec le Premier Ministre sur les modalités du déconfinement, chargé d'adopter un regard transversal sur la qualité des données de la crise. En définitive, le SSM du Ministère des Solidarités et de la Santé est sorti renforcé de la crise. Jusqu'à présent, la Drees faisait un métier de production de statistique, d'études et d'appui auprès des décideurs. Elle est néanmoins de plus en plus impliquée dans l'aide des directions opérationnelles à mieux gérer la donnée. Par ailleurs, cette crise a révélé tout l'intérêt du réseau que constitue le service statistique public. Une partie des services rendus par la Drees

n'aurait par exemple pas pu l'être sans l'appui de l'Insee ou de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du Travail. Ainsi lorsque la question s'est posée de mesurer les contacts dans le cadre de l'enquête EpiCov, l'Insee a été sollicité pour apparier l'enquête Emploi du temps (EDT) avec les enquêtes contact des épidémiologistes, qui ne sont pas, seules, représentatives en population générale. La question statistique est aussi affaire d'action coordonnée.

Information et décision

Au-delà de la surveillance, c'est la pression exercée sur le système de soins (l'hospitalisation, les réanimations, le matériel, etc.) et la mortalité hospitalière, dans les EHPAD et en ville, qu'il a fallu mesurer. Il est parfois difficile de faire remonter les causes de décès, notamment par le biais des certificats électroniques. Il faudrait inclure les conséquences de la crise sanitaire en termes de suicides par exemple.

Si le suivi d'un certain nombre d'indicateurs partiels permet de consolider progressivement une représentation de l'épidémie, des questions sur la production des indicateurs émergent. En premier lieu sur les liens nécessaires pour les construire entre différents types de compétences, issues de la recherche ou de la statistique notamment. Les réseaux des statisticiens et des chercheurs ne communiquent pas toujours très bien entre eux. Le second élément concerne le temps que nécessite la production d'indicateurs nouveaux et de nouvelles mesures, temps qui est parfois supérieur à ce qu'exigent les besoins et l'urgence de la situation. S'agissant des lieux de contamination, l'étude d'Arnaud Fontanet à partir des données de la Caisse nationale de l'Assurance Maladie (Cnam) a requis de nombreuses autorisations préalables, notamment de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), sur des éléments stratégiques pour la gestion de l'épidémie.

En ce qui concerne le débat public, la crise entraîne un très haut niveau d'exposition médiatique qui impose conjointement au Conseil scientifique Covid-19, chargé de conseiller le gouvernement de communiquer et en même temps de se protéger contre des attaques et critiques souvent aussi péremptives que contradictoires. Ce contexte soulève

des difficultés évidentes de positionnement, y compris à propos des données ou des raisonnements que mobilise le Conseil scientifique. La statistique ne pouvait pas échapper à ce contexte de défiance et de doute, sa crédibilité ne tenant plus seulement à la robustesse de ce qu'elle produit ou diffuse.

Retour vers le futur : leçons pour l'avenir

À la fin de ce panorama non exhaustif de réponses et enseignements liés à la crise sanitaire, une vision transversale est utile. En l'état, l'agilité du système statistique constitue à l'évidence un aspect stratégique. La coopération avec les acteurs privés, parfois nouée dans l'urgence, doit être pérennisée et s'inscrire dans un ensemble de règles claires et partagées. Les discussions se poursuivent avec le groupement des cartes bancaires. Les statisticiens souhaitent accéder aux données individuelles, mais se posent des questions de confidentialité, de respect du règlement général sur la protection des données (RGPD), du règlement européen « e-privacy » (ce dernier établit les règles relatives à la protection des libertés et droits fondamentaux en ce qui concerne la fourniture et l'utilisation de services de communication électroniques).

Enfin, se pose la question des lacunes et des carences. Le premier point est que, pour des raisons historiques, nationales et sans doute européennes, puisqu'il n'y a pas de règlement européen pour la statistique conjoncturelle sur la santé, il faudrait qu'elle soit davantage inscrite dans le périmètre d'influence de la statistique publique.

Le deuxième sujet de carence concerne l'observation en temps réel de la distribution des revenus et l'apparition de poches de pauvreté. Concernant les revenus informels, il est durablement impossible d'observer si les personnes ayant des revenus non déclarés sont les plus affectées par la situation de crise sanitaire. Les dispositifs de politique publique ne permettent pas, par construction, de prendre en charge la perte de revenu associée à cette situation.

Ces questions ne sont pas anodines et montrent à quel point la production d'une statistique publique pertinente n'est pas qu'une question méthodologique, elle est aussi affaire d'action collective, de coordination et de coopération.

Conclusion : La statistique publique au cœur de l'action publique

La crise sanitaire actuelle n'a fait que rendre les problèmes sociaux actuels plus aigus et par là même en souligner les difficultés de gestion. Le cœur de l'action publique est désormais constitué par le traitement de problèmes sociaux caractérisés par leur ambiguïté et leur indétermination. Il faut de ce fait actuellement gérer des risques sanitaires considérables qui mettent en danger la santé de la population, renforcent les inégalités sociales, altèrent gravement le rapport au travail, mettent en cause des filières de production économiques, fragilisent des économies locales... À cela s'ajoute une difficulté supplémentaire : l'urgence implique une réponse très rapide.

Le positionnement de la statistique est de ce fait fortement emblématique des enjeux actuels de la gestion publique qui relèvent du triple registre de la connaissance, de l'action et du contrôle. La pandémie en est une parfaite illustration. La place de l'outil statistique dans le pilotage de l'action publique est désormais décisive que ce soit pour en permettre l'étude et en améliorer la qualité ou en assurer une visibilité qui participe d'une bonne démocratie. S'il ne peut y avoir d'action publique pertinente sans recours à une connaissance empirique fine des sociétés, c'est aussi la capacité des parties prenantes à pouvoir s'en saisir qui est aujourd'hui en question pour la production de politiques publiques efficaces.

L'importance de la définition d'une politique publique et de sa mise en œuvre réside justement dans la capacité de ses promoteurs à traduire des orientations d'action en fonction des réalités à affronter pour parvenir aux résultats attendus. Produire dès le départ une connaissance appropriée de l'univers sur lequel on entend intervenir est donc essentiel, d'autant qu'un travail de mise en œuvre efficace suppose la nécessaire contextualisation des solutions si l'on veut pouvoir en appréhender la portée.

La problématique de l'efficacité suppose de facto l'intelligibilité du monde social, autrement dit un investissement significatif dans les sciences sociales et dans les outils méthodologiques et techniques dont elles disposent pour cela. De ce point de vue, la statistique publique apparaît d'autant plus utile qu'elle couvre un champ empirique qui est celui de l'ensemble

des secteurs d'intervention de l'État, mobilise des problématiques et des perspectives d'analyse diverses selon des focales variées. Certes, la mobilisation de la statistique publique n'est pas instantanée, la production de données, en particulier d'enquêtes, prend du temps et les éclairages arrivent souvent après le temps de l'action, au mieux pour le suivi ou l'évaluation. Pourtant, durant la crise sanitaire, le système statistique public a su produire des données originales et de qualité dans l'urgence, qu'il s'agisse d'indicateurs macroéconomiques avancés de la part de l'Insee ou d'enquêtes ad hoc menées par des services statistiques ministériels, avec le souci de produire des données localisées, permettant de comparer les situations et les solutions mises en œuvre.

La comparabilité des problèmes, des contextes et des solutions s'impose aujourd'hui plus que jamais à l'échelle locale et ne peut s'inscrire dans une dimension seulement nationale. Dans le contexte d'une économie mondialisée qui est aussi celui de la crise sanitaire, il est certes important de situer la France par rapport à d'autres pays, mais il convient aussi de s'attacher à dépasser les seules comparaisons de moyennes nationales pour mener des analyses comparatives entre territoires de différents pays. Le contexte européen impose d'ailleurs ce type de travail, d'où une pression de plus en plus forte pour constituer une statistique publique européenne.

Ainsi, la recherche d'une plus grande maîtrise de l'incertitude, qui concerne aujourd'hui tant notre présent que notre futur, ne peut que conduire à accorder une attention renouvelée aux dispositifs producteurs d'une meilleure réflexivité de l'action publique, ne serait-ce que pour tirer tous les enseignements de nos défaillances. La recherche de l'information pertinente implique tout à la fois des catégories statistiques et une capacité de mesure qui s'incarne dans des indicateurs, donc la mobilisation d'institutions susceptibles de produire et garantir cette compétence, une spatialisation de leurs impacts, une imputation des responsabilités et une réflexion sur la place des autorités publiques dans leur production. Ce sont bien là les raisons qui expliquent aujourd'hui la centralité de la question statistique dans toute réflexion sur l'action publique. Et le Cnis y a toute sa place. ■ ■ ■

Patrice Duran et Cristina D'Alessandro