

20 ans de groupes de travail du Cnis : Réflexions et enseignements

Les groupes de travail du Conseil national de l'information statistique (Cnis) sont des instances de concertation spécifiques entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques publiques, visant à approfondir un besoin précis et qui produisent *in fine* un rapport public destiné à orienter les travaux statistiques sur le sujet. Présidés par un expert reconnu, généralement assisté de deux rapporteurs, ils peuvent aborder des thématiques diverses entrant dans le domaine de compétence du Cnis. Ce texte présente un panorama des 43 groupes de travail qui ont rendu un rapport depuis l'an 2000 et rend compte des résultats obtenus.

Rouage de la bonne gouvernance de la statistique publique française, le Conseil national de l'information statistique (Cnis) est l'organe dédié à la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de données. Pour assurer cette mission, le Cnis informe les utilisateurs sur les travaux de la statistique publique et recueille leurs besoins afin d'orienter les travaux statistiques futurs, notamment en formulant des avis sur les programmes statistiques. Ses travaux s'organisent sous différentes formes.

Les groupes de travail du Cnis sont ainsi des instances d'examen de besoins statistiques qui demandent une expertise approfondie. La concertation entre les producteurs et des utilisateurs permet de parvenir à un diagnostic et des orientations partagés.

Un groupe de travail du Cnis rassemble des experts des différentes parties prenantes : producteurs statistiques, chercheurs, représentants d'administrations, d'organisations

professionnelles, de syndicats de salariés ou encore d'associations de citoyens. La concertation vise en premier lieu à ce que les (nouvelles) statistiques soient pertinentes, c'est-à-dire qu'elles répondent aux besoins des utilisateurs, mais aussi que les propositions soient relativement réalistes pour les producteurs et qu'elles ne constituent pas une charge excessive de réponse.

Les sujets peuvent *a priori* couvrir tout le périmètre des statistiques publiques et du Cnis, notamment tel qu'il est défini par le champ thématique de ses commissions. Un groupe de travail produit systématiquement un rapport rendu public et parfois un autre livrable, tel qu'un outil, comme pour la nomenclature des professions et catégories socio-professionnelles en 2018, par exemple.

Qu'ils traitent d'un besoin émergent ou d'une demande portant sur les statistiques actuelles, les groupes de travail sont très différents les uns des autres, mais leur objectif commun est la plupart du temps de proposer une amélioration des



statistiques publiques, en général après un état des lieux de l'existant. Validés *in fine* par le bureau du Cnis, les rapports de groupes de travail et les préconisations qu'ils contiennent constituent ainsi des « feuilles de route » adressées par le Cnis aux producteurs statistiques ou à d'autres acteurs, qui contribuent dans la durée à orienter les travaux statistiques et dont le Cnis s'efforce d'assurer le suivi.

Ce numéro des *Chroniques du Cnis* propose un aperçu des groupes de travail du Cnis sur les deux dernières décennies, soit l'ensemble des groupes ayant achevé leurs travaux entre 1999 et 2019 inclus, une période suffisamment longue pour en appréhender la diversité et les évolutions éventuelles.

Davantage de groupes de travail à partir de 2008

Depuis 1999, 43 groupes de travail ont rendu un rapport final au Cnis. À partir de 2008, leur nombre augmente sensiblement puisqu'entre 2008 et 2019, le rythme de création des groupes est de 2,5 par an, soit près d'un de plus qu'auparavant. On peut noter que l'année 2008 correspond à la préparation d'un nouveau programme de moyen terme couvrant la période 2009-2013. Elle est par ailleurs concomitante avec la dynamique qui va conduire au décret du 20 mars 2009, qui ouvre une nouvelle phase des travaux du Cnis, avec la réforme du Conseil et, plus généralement, de la gouvernance de la statistique publique.

Au-delà de cette évolution quantitative, les groupes de travail peuvent être examinés selon l'origine de la demande et leur finalité, telle qu'elle est explicitée dans le mandat, ainsi que leurs thématiques sectorielles. Les modalités de travail des groupes sont aussi décrites dans ce qui suit ainsi que, lorsque cela a été possible, les suites qui ont été données aux rapports dans la production statistique ultérieure.

L'origine et la nature de la demande

L'origine et la finalité d'un groupe de travail sont variables. Assez fréquemment, un groupe est constitué pour adapter l'offre de la statistique publique à des évolutions économiques ou sociales, voire sociétales. Ainsi, le mandat du rapport de 2016 sur la diversité des formes d'emploi mentionne explicitement que la statistique publique doit prendre en compte les évolutions survenues durant les trente dernières années sur le marché du travail. La mondialisation et les enjeux d'une meilleure observation de la structuration des entreprises ont amené à lancer une série de groupes de travail du Cnis à la fin de la décennie 2000 : « Statistiques Structurelles fondées sur les groupes d'entreprises et leurs sous-groupes » en 2008, « Groupes du secteur financier » en 2010 ou encore « Conséquence du profilage des groupes en matière de secret statistique » en 2010.

Un groupe de travail peut aussi avoir comme objectif de trouver des pistes pour combler un manque de connaissances sur un sujet émergent, important pour les politiques publiques : c'est le cas, par exemple, du groupe de travail sur la connaissance des associations en 2011. Ils peuvent également être constitués pour prendre en charge la réponse aux questions soulevées lors de débats publics, comme le groupe de travail de 2007-2008 sur les indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi. La presse, stimulée par des affirmations de leaders politiques, s'interrogeait de manière répétée sur les évolutions divergentes entre les résultats du chômage BIT¹ issus de l'enquête Emploi de l'Insee et les chiffres mensuels des demandeurs d'emploi (dits DEF²) de l'ANPE³. Le groupe de travail devait produire des indicateurs simples et fiables permettant d'informer clairement le public et de piloter efficacement les politiques de l'emploi. Un groupe de travail du même type avait eu lieu

peu de temps auparavant (2006) pour clarifier et améliorer la mesure des niveaux de vie et des inégalités sociales.

En pratique, la demande émerge très souvent au sein-même du Cnis. Les avis de moyen terme ou les débats en commission, en Bureau ou lors de l'Assemblée plénière mettent en exergue des besoins qui ne peuvent être traités dans le cadre d'une commission : un groupe de travail est alors mandaté pour éclairer la question de manière approfondie. C'est le cas, par exemple, du groupe de travail sur le coût du capital de 2015 ou de celui sur la mesure du travail dissimulé en 2017. Dans d'autres cas, minoritaires mais significatifs, la demande provient des autorités chargées de mettre en œuvre les politiques publiques, parfois même directement de ministres. C'est le cas du groupe de travail sur l'ouverture des données aux chercheurs, commandée par la secrétaire d'État au numérique et à l'innovation à l'occasion de la préparation de la loi pour une République numérique en 2016, ainsi que de celui sur le mal logement en 2010, la demande faisant état de la nécessité de nouvelles données utiles dans le pilotage des politiques publiques. Il a également été demandé au Cnis par un ministre de formuler des propositions pour améliorer les indicateurs de suivi conjoncturel des secteurs de l'immobilier et de la construction. Parfois, ce sont des administrations qui s'adressent au Cnis, comme la Direction générale des transports pour le rapport sur les enquêtes « au bord des routes » en 2004. La portée des travaux demandés au Cnis est dans certains de ces cas directement opérationnelle. Ainsi, à la suite de la loi de modernisation de l'économie (LME) de 2009, la ministre de l'Économie a chargé le Cnis de faire rapidement des propositions pour la définition précise des « catégories d'entreprises » que la loi avait créées, en contribuant à la préparation d'un de ses décrets d'application. Dix ans plus tard, un nouveau GT du Cnis a d'ailleurs été lancé, cette fois-ci sur saisine interne, pour tirer toutes les conséquences en

1. Bureau International du Travail

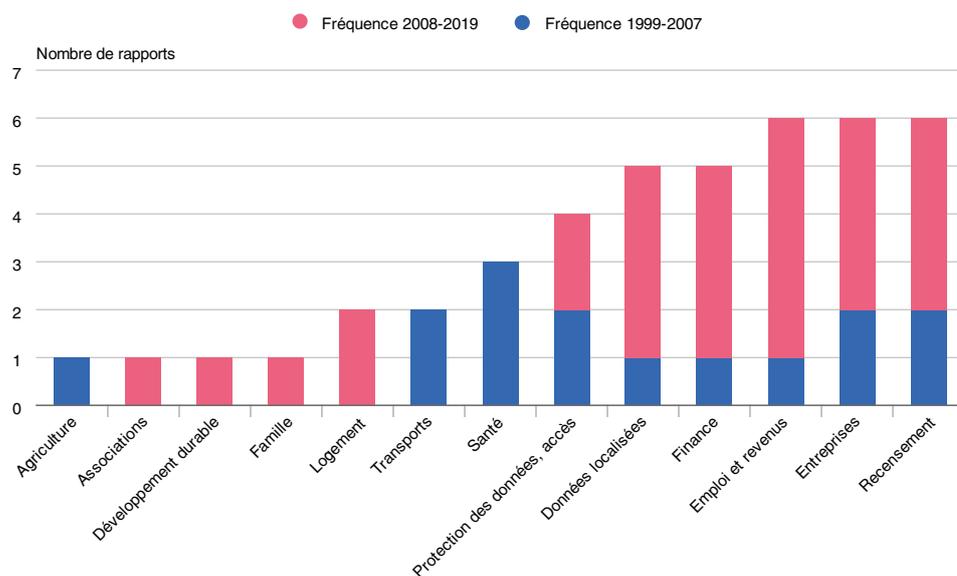
2. Demandes d'emploi en fin de mois

3. Agence nationale pour l'emploi (devenue Pôle emploi en 2008)

Le classement par thème des groupes de travail

Nécessairement conventionnelle, la nomenclature des thèmes traités s'inspire de la liste des commissions - ou formations avant 2009 - du Cnis (emploi et revenus, recensement...), en choisissant celle qui est la plus représentée dans les travaux du groupe, lorsque celui-ci en couvre plusieurs. Les sujets sectoriels (agriculture, transport, logement, santé) correspondant à l'une des 13 « formations » du Cnis d'avant 2009 forment des catégories distinctes dans la mesure où leur sujet spécifique ne se rattache pas facilement à une des nouvelles commissions. *A contrario* la catégorie « développement durable » n'intègre pas de sujets sectoriels des anciennes formations du Cnis, mais uniquement les approches transverses nouvelles (indicateurs des objectifs de développement durable). Les sujets émergents spécifiques (associations) ou ceux qui sont méthodologiques et transverses à toutes les commissions (secret statistique ou accès aux données) constituent également des catégories séparées.

Figure 1 - Fréquence des thèmes traités par les groupes de travail du Cnis, par sous-période



Source : calculs SG Cnis

Lecture : parmi les 6 groupes de travail « entreprises », 2 ont eu lieu avant 2007 et 4 entre 2008 et 2019.

termes de diffusion des nouvelles statistiques structurelles d'entreprises issues de la loi LME, notamment par catégorie.

Permanence ou renouvellement des thématiques abordées

Une fois les groupes de travail classés par grands thèmes, selon des catégories inspirées de la liste des formations ou des commissions

thématiques du Cnis (*voir encadré*), on observe que sur l'ensemble des vingt années couvertes, les thèmes les plus souvent traités sont relatifs aux entreprises, à l'emploi et aux revenus, ainsi qu'au recensement de la population, chacun couvrant six groupes de travail, suivis des statistiques localisées et des sujets financiers avec cinq groupes chacun, ce qui au total couvre près de 90 % des groupes de travail de l'ensemble de la période (*Figure 1*).

Ce résultat montre la prédominance de travaux adoptant une perspective assez large, notamment pour ce qui est des entreprises, en cohérence avec l'organisation du Cnis retenue à partir de 2009. Celle-ci avait notamment pour objectif de resserrer les débats au sein de 7 « commissions » thématiques au périmètre plus étendu que les 13 « formations » précédentes. La création de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp) constitue, quant à elle, un cadre naturel pour aborder des sujets variés relatifs au recensement de la population. Le thème de l'emploi et des revenus, très présent dans le débat public, suscite une part importante des demandes de groupes de travail, et qui a plutôt augmenté. Les sujets sectoriels ne sont pas totalement abandonnés après 2008, mais ils se renouvellent. Ainsi, en début de période, le transport a fait l'objet de deux groupes de travail, la santé de trois (statistiques de l'état de santé de la population, démographie médicale, statistiques du médicament). Après 2008, c'est le logement (y compris le mal-logement) et la finance qui sont plus souvent demandés. Dans le cas de la santé, il faut noter que certains travaux d'après 2008 ont adopté d'autres modalités que des groupes de travail, en particulier des contributions au débat sur l'ouverture des données de santé en 2014 via la commission du Cnis « Services publics » (Geoffard, 2019).

Enfin les demandes adressées au Cnis en matière de données territorialisées ont suivi l'explosion de l'offre de ces données, désormais disponibles à des niveaux géographiques très fins. Le nombre de groupes de travail sur ces sujets est passé de 1 à 4 avant et après 2008.

Les sujets méthodologiques traités par le Cnis se sont aussi assez logiquement transformés en vingt ans : les deux groupes de travail transverses d'avant 2008 portaient sur le secret statistique, ceux qui ont suivi traitaient de l'accès aux données. Cette évolution tient, d'une part, au renvoi des sujets de confidentialité statistique vers le Comité du secret statistique, devenu autonome vis-à-vis du Conseil après 2009 et, d'autre part, à la pression de la demande de données individuelles de la part des chercheurs au cours des dernières années.



Depuis 2011, les groupes de travail du Cnis sont généralement rattachés à au moins une commission thématique, qui est informée de l'avancement des travaux du groupe jusqu'à la remise du rapport. La répartition du nombre de groupes par commission est assez équilibrée, ce qui confirme que tous les domaines sont susceptibles de voir émerger des besoins exprimés et traités dans un groupe de travail. Entre 2011 et 2019, c'est en lien avec la Cnerp que les groupes de travail ont été les plus nombreux (4) : deux relatifs à la mise en œuvre du recensement et deux à sa diffusion, sans doute en lien avec le nouveau recensement en continu entré en vigueur en 2004.

Utilité et résultats obtenus : des instruments complexes, mais stratégiques

La plupart des groupes de travail ont vocation à orienter les travaux statistiques, de manière plus ou moins opérationnelle, en suggérant de nouvelles sources statistiques sur des sujets émergents, des indicateurs ou concepts à privilégier pour les travaux statistiques et dans le débat public, ou encore en proposant de nouvelles nomenclatures, à l'issue de réflexions de fond menées dans le cadre de ces groupes du Cnis.

Dans le cas des travaux sur le recensement de la population, menés sous l'égide de la Cnerp, les groupes de travail jouent un rôle déterminant dans les travaux statistiques futurs : ce sont les moments forts de l'évaluation du recensement, de sa transformation et des contextes dans lesquels émergent les recommandations ou propositions qui marquent des étapes auxquelles on se réfère encore une décennie plus tard. Ainsi, les rapports des deux groupes de 2011, respectivement sur la diffusion et sur l'évolution du questionnaire de recensement, ont encore servi de référence lors des évolutions envisagées en 2021.

La plupart des groupes de travail thématiques connaissent également des suites très concrètes. Ainsi, le groupe sur « la mesure statistique du travail dissimulé » (2017) a contribué au développement des méthodologies et productions statistiques correspondantes, de

Les modalités de travail des groupes : des principes et des adaptations

Le président d'un groupe de travail du Cnis est toujours une personnalité, qui n'est pas en principe un statisticien représentant la statistique publique, mais qui apporte un point de vue d'utilisateur et d'expert de la thématique (issu, par exemple, d'organismes tels que : Banque de France, Caisse nationale de l'assurance maladie, Inspection générale des affaires sociales, Crédit agricole, Mouvement des entreprises de France, Université Paris 1, Agence d'urbanisme de Bordeaux, etc.).

Les modalités de travail des groupes s'adaptent aux sujets qu'ils abordent et aux demandes auxquelles ils doivent répondre : la constitution de sous-groupes peut s'avérer nécessaire (indicateurs de développement durable), mais souvent des consultations ou des auditions ont lieu pendant les travaux. Dans un seul cas, les travaux ont pris la forme d'ateliers, sur la localisation des populations et des activités sur les territoires.

Pour ce qui est de leur durée, la plupart des groupes achèvent leur travail en un an ou moins (17) contre 15 groupes pour lesquels deux ans environ s'écoulent entre la date du mandat et la date du rapport. Rares sont les groupes qui durent trois voire quatre ans.

sorte que ces indicateurs font désormais l'objet d'un suivi régulier en dehors du Cnis (Tagnani, 2022).

Après le rapport du groupe de travail du Cnis « sans-abri » en 1996 et la réalisation par l'Insee de l'enquête pionnière sur les sans-domicile en 2001, le sujet « mal-logement » est revenu à l'ordre du jour des travaux du Cnis avec le rapport de 2011 dont les propositions font encore référence aujourd'hui sur les concepts et nomenclatures du mal-logement ou pour améliorer les sources statistiques. Des progrès importants ont été réalisés par la statistique publique à la suite de ce rapport, notamment via la récurrence des enquêtes sans-domicile dans l'agenda statistique (2001, 2012, 2024) et l'analyse périodique des difficultés de logement par l'Insee.

Les résultats de groupes de travail doivent parfois s'observer sur un temps long. Ainsi, en matière de données localisées, les recommandations du rapport « statistiques et nouvelles tendances de localisation des populations et des activités sur le territoire » de 2009 ont largement été suivies d'effet, mais progressivement au cours des dix années qui ont suivi : zonages et définition de la ruralité fondés sur la densité de population, production de statistiques au carreau, implication de la statistique

publique dans la mesure de l'occupation des sols... ont tous avancé sensiblement et dans le sens attendu.

Les groupes de travail du Cnis font référence pour les concepts et nomenclatures ultérieures : outre ceux dont l'objectif est précisément de proposer de tels outils statistiques (NAF, PCS, Rorcal,...), le travail mené au Cnis en 2016 sur la connaissance des ruptures familiales et leurs conséquences a notamment donné lieu à des adaptations du questionnaire du recensement pour adopter la nouvelle nomenclature des types de famille préconisée par le rapport du Cnis, qui est mise en œuvre depuis 2020.

Si la très grande majorité des groupes de travail trouve à moyen terme des suites concrètes dans la production statistique, il peut néanmoins arriver que les résultats obtenus *in fine* suite aux groupes de travail soient sensibles à d'autres facteurs, indépendants de considérations proprement statistiques.

Le groupe de travail sur la déclinaison française des indicateurs de suivi des objectifs de développement durable (ODD) est de ce point de vue un exemple intéressant. Mis en place sur demande du Commissariat général au développement durable (CGDD) pour établir la

liste des indicateurs adaptés aux politiques françaises, en phase avec la liste des indicateurs mondiaux des Nations unies, il a abouti après un travail exemplaire à l'échelle interministérielle à la sélection d'une liste de 98 indicateurs couvrant plusieurs producteurs de la statistique publique, indicateurs qui ont dans un premier temps été publiés annuellement. Mais la modification des priorités politiques avec la « Feuille de route nationale » parue par la suite, qui invitait à retenir d'autres indicateurs de suivi, a rendu caduque certaines préconisations du groupe.

Il peut également arriver que, malgré l'existence d'une demande, un groupe de travail ne voie pas directement le jour, en général parce qu'il ne constitue pas la modalité la plus adaptée. Ainsi, l'Autorité de la statistique publique avait recommandé de réunir un groupe de travail pour développer l'information statistique sur les collectivités locales. Un pré-groupe de travail a ainsi été constitué en 2019 autour du président du Cnis, qui a abouti au constat de l'existence de très nombreuses statistiques

produites et mises à disposition par plusieurs producteurs, mais aussi d'une certaine difficulté à collecter les données produites par les collectivités et notamment les budgets détaillés par fonction. Pour aller plus loin, la création d'un groupe de travail a été conditionnée à un engagement de participation active de représentants des collectivités locales, qui ne s'est pas exprimé jusqu'à présent. Cela n'a pas empêché le projet de portail statistique Open collectivités du service statistique ministériel des collectivités locales d'aboutir, développant considérablement l'information souhaitée.

Les groupes de travail du Cnis concourent au développement des statistiques publiques

Issu d'un dialogue entre experts de toutes les parties prenantes (producteurs et utilisateurs), les groupes de travail du Cnis produisent des recommandations d'amélioration du système d'information qui font consensus et sont utiles pour l'évolution des statistiques publiques.

Expliquer ce que la statistique publique fait ou peut faire, chercher comment surmonter un blocage ou un manque, faciliter l'accès ou l'émergence d'une nouvelle source, produire ou sélectionner des indicateurs ou des outils pour rendre compte, à l'aide de données pertinentes, d'un phénomène ou des évolutions de l'économie ou de la société sont la base de ces travaux.

Les groupes de travail du Cnis constituent de ce fait des étapes importantes pour les producteurs et utilisateurs de statistiques, leurs rapports constituent des documents de référence pour les travaux ultérieurs.

En outre, l'expérience montre que les groupes de travail du Cnis ont obtenu *ex post* des résultats concrets, permettant de mieux observer ou de faire progresser les informations statistiques dans des domaines variés. ■■■

Cristina D'Alessandro, Françoise Maurel et Arnaud Montus