

Le Conseil national de l'information statistique

 Jean-Pierre Duport*

Le Conseil national de l'information statistique (Cnis) a pour principale mission d'assurer la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique. Il met en lumière les nouveaux besoins, dans une démarche prospective. Il s'appuie pour cela sur des structures (bureau, assemblée plénière, commissions...) permettant une expression de la demande sociale en matière de statistique publique. Le Cnis contribue ainsi à ce que soit établi chaque année un programme de travaux et d'enquêtes en phase avec les besoins des acteurs pour comprendre la société.

La loi du 4 août 2008 et son décret d'application du 20 mars 2009 ont confirmé le Cnis (Conseil national de l'information statistique) dans ses missions historiques (voir encadré 1) et lui en ont confié une nouvelle. Cette institution intervient en amont des opérations statistiques pour organiser la concertation entre les utilisateurs et les producteurs et pour dégager les demandes de la société civile en matière de statistique publique. Sur cette base, le service statistique public (SSP), c'est-à-dire l'Insee et les services statistiques ministériels, arrête son programme de travail et l'exécute. Une des missions de l'Autorité de la statistique publique (voir article dans ce même numéro) est d'évaluer la réalisation du programme de travail par référence au Code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Cette Autorité s'assure également que ce programme est pertinent en fonction des demandes exprimées. Pour cela, elle s'appuie sur le bilan détaillé de l'exécution du programme de travail que le président du Cnis lui présente chaque année.

L'établissement de ce bilan est la nouvelle mission confiée au Conseil. Il lui permet de mesurer l'écart entre ses demandes et l'information finalement développée, produite et diffusée par le SSP. Si cet écart lui paraît trop grand, le président du Cnis a l'occasion de le faire savoir à l'Autorité lors de l'audition annuelle qui est prévu dans le texte. À charge au directeur général de l'Insee de lui répondre au



nom du SSP. C'est ainsi que se boucle la nouvelle gouvernance ternaire de la statistique publique (Cnis, Autorité de la statistique publique et SSP).

La loi de 2008 et le décret de 2009, en mettant en place une nouvelle forme d'organisation de la statistique

publique, ont également entraîné des modifications dans le mode de fonctionnement du Cnis.

Ainsi, le président du Cnis n'est désormais plus le ministre chargé de l'économie, mais il est nommé par celui-ci parmi les membres du bureau du Cnis et sur proposition de ce dernier. Le fait qu'un président « à part entière » soit nommé à la tête du Cnis favorise sa visibilité. Le président en titre peut plus facilement être une force de proposition et faire connaître plus largement les travaux du Conseil.

* Président du Conseil national de l'information statistique

Encadré 1 – Un peu d'histoire

La concertation avec la société civile est une préoccupation du service statistique public dès l'origine. La loi de 1951, clé de voûte du système statistique public français, avait déjà prévu d'asseoir la légitimité du dispositif statistique sur son acceptation par la société civile. Dès 1951, la loi créait un Comité de coordination des enquêtes statistiques dont le rôle était d'assurer la concertation sur le programme d'enquêtes obligatoires. Il s'agissait alors de vérifier que les répondants aux enquêtes, notamment les entreprises, considéraient l'information demandée comme suffisamment utile pour accepter d'y répondre. Diverses instances ont ensuite été créées successivement pour élargir progressivement le champ de la concertation aux organismes demandeurs de statistiques et aboutir en 1984 à la création du Conseil national de l'information statistique chargé d'organiser de manière permanente la concertation entre utilisateurs et producteurs de la statistique publique. La création du comité du label en 1997, dont les attributions ont été précisées en 2005, complète le système de concertation en s'assurant de la qualité statistique de chaque enquête. Enfin la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008, en réformant la gouvernance de la statistique publique et en instaurant une organisation ternaire (Autorité de la statistique publique, Cnis et SSP), a précisé les missions du Cnis et l'a conforté dans son rôle.

Par ailleurs, la composition du Conseil est recentrée sur les seuls utilisateurs. Le Cnis se réunit au moins une fois par an en assemblée plénière. Il comptait auparavant environ cent-quarante membres, il en comprend maintenant quarante-quatre, représentant les milieux économiques, les partenaires sociaux, les parlementaires, les collectivités locales, les chercheurs et les associations. L'assemblée plénière se prononce sur les avis élaborés par les commissions thématiques ainsi que sur la liste des enquêtes proposées pour l'année suivante.

À l'inverse, le bureau du Cnis a été élargi. Il compte dix-sept membres : le directeur général de l'Insee, le gouverneur de la Banque de France, un représentant de chacune des organisations syndicales, professionnelles et consulaires représentées au Cnis, un représentant des collectivités locales et deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de l'économie. Depuis le nouveau décret, un représentant des chercheurs et un représentant de la Fédération bancaire française font aussi partie du bureau. Celui-ci prépare les délibérations de l'assemblée plénière et examine les rapports établis par les commissions et les groupes de travail.

Le Cnis, lieu de concertation

Le Cnis vise en premier lieu à faire apparaître les nouveaux besoins d'information ainsi que les préoccupations des utilisateurs. Tel syndicat de salariés souhaite voir affiner la mesure de l'évolution comparée des revenus ? Telle organisation patronale plaide pour la réduction de la charge d'enquêtes pesant sur les entreprises ? Tel laboratoire de recherche souhaite bénéficier d'un fichier détaillé des résultats d'enquête ? Le Cnis offre une tribune pour interpeller le service statistique public sur les

lacunes éventuelles dans l'observation des phénomènes économiques et sociaux ou dans la diffusion des résultats, suggérer de nouvelles pistes ou demander le réexamen de telle ou telle orientation ou procédure.

Le Conseil est également le lieu d'une discussion sereine sur des points qui font débat. Ainsi, il a pris l'initiative d'une réflexion approfondie sur la mesure du taux de chômage ou sur celle de l'évolution du pouvoir d'achat, deux questions faisant alors l'objet d'âpres polémiques. Le Conseil a par exemple lancé des investigations permettant des avancées importantes dans le domaine des indicateurs d'inégalités et d'exclusion, de la prise en compte de la précarité, ou des effets de la mondialisation de l'économie.

Les travaux du Cnis concourent à l'établissement du programme de la statistique publique pour l'année suivante. Il examine chaque nouveau projet, qu'il s'agisse d'une enquête, d'un recensement, d'un répertoire, d'un panel, d'une exploitation de fichiers administratifs... Ces projets sont présentés par l'Insee et les services statistiques ministériels, mais également par toutes les institutions qui contribuent par leurs travaux, comme l'Ined (Institut national des études démographiques), le Céreq (Centre d'étude et de recherche sur les qualifications) ou l'Inserm (Institut national de la santé et de la recherche médicale) à la construction de la statistique publique. La discussion porte notamment sur la finalité du projet, sa place dans le système d'information et les conditions prévues de sa diffusion. Il convient de vérifier que chaque opération répond à un besoin d'intérêt général et ne fait pas double emploi avec les sources d'information existantes, en d'autres termes de s'assurer de son opportunité. Ensuite le comité du label, au sein du Cnis, veillera à ce qu'il respecte les critères de qualité statistique (voir encadré).

Ces travaux s'effectuent dans la plus grande transparence. Les documents qu'il produit (rapports, comptes rendus des réunions, programme d'en-

quêtes, *Chroniques du Cnis*, etc..) sont tous accessibles sur son site www.cnis.fr.

Enfin, depuis 2009, le Cnis dresse le bilan de l'exécution par les membres du SSP de leur programme de travail et des recommandations qu'il a émises. Il s'attache particulièrement à ce que les résultats des enquêtes de la statistique publique soient largement diffusés.

La préparation du moyen terme 2009-2013

Tous les cinq ans, le Cnis procède à une analyse prospective des besoins à moyen terme et des changements à apporter au système d'information à cet horizon. Cette analyse débouche sur des orientations souhaitées de la programmation quinquennale des travaux et des enquêtes. La réflexion sur le moyen terme 2009-2013 s'est déroulée tout au long de l'année 2008 ; elle a coïncidé avec la mise en place de la nouvelle gouvernance de la statistique publique. La préparation du moyen terme s'est appuyée sur le bilan du moyen terme précédent et sur la confrontation entre les objectifs adoptés pour la période par l'assemblée plénière et les objectifs atteints à la fin des cinq années.

Globalement, au regard des lignes directrices fixées pour le moyen terme 2004-2008, le Cnis a constaté les progrès réalisés par la statistique publique notamment pour décrire le marché du travail, les inégalités, ou améliorer l'observation des prix. Le bilan¹ a également mis en évidence les progrès accomplis pour l'accès gratuit aux données statistiques sur Internet comme pour l'utilisation par les chercheurs des données détaillées. Il a pointé les nombreux investissements lourds réalisés sur la période comme le nouveau recensement ou la réorganisation des statistiques d'entreprises. Il est apparu qu'il convenait maintenant de concentrer les efforts du SSP sur l'amélioration de la réponse faite aux utilisateurs à partir de ces investissements.

1. « Bilan de la période de moyen terme 2004-2008 pour la statistique publique », *Chroniques du Cnis* n° 10, septembre 2009.

Sur la base de ce constat, des rencontres largement ouvertes aux acteurs économiques et sociaux ont été organisées :

– tout d'abord en direction des acteurs locaux : une rencontre axée sur les besoins des conseils généraux pour piloter les politiques sociales dont ils ont de plus en plus la charge, une autre axée sur les territoires dans le contexte de la globalisation et des modifications des modes de vie ;

– une rencontre sur les perspectives à moyen terme pour les statistiques monétaires et financières ;

– enfin une dernière rencontre sur la question du développement durable dans le prolongement du Grenelle de l'environnement.

La participation très nombreuse à ces manifestations a révélé les besoins croissants d'information de la part des utilisateurs de la statistique publique. Elle a mis en évidence la nécessité d'une plus grande réactivité du SSP aux évolutions rapides de l'environnement économique et social et aussi d'une meilleure communication. L'écart se creuse en effet entre la perception subjective des phénomènes économiques et sociaux par l'opinion publique et la mesure objective des phénomènes opérés par la statistique publique. Ce hiatus est régulièrement mis en avant par les responsables politiques et syndicaux, toutes tendances confondues. Le débat autour du pouvoir d'achat est le plus significatif à cet égard. Mais on pourrait évoquer le chômage, les statistiques sur l'origine, etc.

Les membres du bureau du Cnis interrogés lors du bilan du moyen terme précédent ont souligné la bonne tenue des débats sur les programmes élaborés par les producteurs et la qualité des travaux des différents groupes qui ont travaillé sous sa responsabilité. Ils ont toutefois remarqué que sur certains domaines, comme le développement durable ou la crise financière, le Conseil n'avait pas toujours su anticiper les questions qui allaient être posées au service statistique.

Face à ce constat, le bureau du Cnis a décidé d'adapter son fonctionnement à un dialogue rénové avec les usagers pour faire davantage émerger leurs questions nouvelles, leur servir de relais et initier ainsi une prospective des besoins d'information statistique.

Développer la concertation dans les commissions thématiques

Concrètement l'échange permanent entre les utilisateurs et les producteurs était mené jusqu'à présent dans quatorze formations² dont l'organisation était calquée sur celle du SSP. Cette organisation avait tendance à favoriser un débat technique qui rendait parfois difficile la participation des utilisateurs ; ceux-ci rencontraient des difficultés pour exprimer leurs besoins dans ce cadre. La nouvelle organisation mise en place depuis 2009 vise à avoir une approche plus horizontale qui parte plutôt des thèmes majeurs du débat social que de la logique de la production du SSP. Les quatorze formations ont été remplacées par sept commissions structurées en fonction des thèmes actuels du débat économique et social. Elles reprennent dans chacune d'elles les grandes orientations fixées par le Cnis dans son programme pour les années 2009-2013.

« Démographie et questions sociales » (président : Claire Bazy-Malaurie, rapporteur général et président de chambre à la Cour des comptes)

Cette formation est consacrée à l'observation des populations du point de vue de leurs revenus, de leur patrimoine et de leur pouvoir d'achat comme de leurs conditions de vie. Un des thèmes privilégiés de la commission est celui des inégalités, dans la continuité des conclusions du rapport Freyssinet³. Le système d'observation des conditions d'accès au logement ou l'état de santé de la population sont des préoccupations de ce moyen terme. Le regroupement de l'ensemble de ces thèmes dans la

même commission doit permettre de saisir dans leur complexité les évolutions très rapides de la société.

« Emploi, qualification et revenus du travail » (président : Raoul Briet, président du Conseil de surveillance du fonds de réserve pour les retraites)

Cette formation s'intéresse à l'observation et à la mesure du halo qui se développe entre l'emploi et le chômage, dans la suite des recommandations du rapport produit sous la présidence de Jean-Baptiste de Foucauld⁴. Elle participe à la formulation des demandes relatives à l'information sur la formation tout au long de la vie et à la mesure des compétences. L'incidence des conditions de travail sur la santé fait également partie de ses préoccupations notamment en ce qui concerne l'observation du stress au travail à la suite des préconisations du rapport Nasse-Légeron⁵.

« Entreprises et stratégies de marché » (président : Lionel Fontagné, professeur à l'École d'économie de Paris)

Cette formation s'intéresse aux thèmes de la mondialisation et des caractéristiques des entreprises. Les organisations patronales et professionnelles et les économistes considèrent que la présentation des informations statistiques par secteur d'activité a perdu de sa pertinence. Aussi la concertation organisée précédemment par secteur a été abandonnée au profit d'une analyse du système productif dans

2. Formations : Agriculture ; Commerces et services ; Démographie et conditions de vie ; Emploi et revenus d'activité ; Environnement ; Éducation, formation ; Industrie ; IAA ; Énergie ; Monnaie, finances, balance des paiements ; Santé-protection sociale ; Transports-tourisme, urbanisme, équipement, logement ; Interformations statistiques sociales, statistiques d'entreprises, statistiques régionales et locales.

3. « Niveau de vie et inégalités sociales », *Rapport du Cnis* n° 103, février 2007.

4. « Emploi, chômage et précarité – mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir », *Rapport du Cnis* n° 108, janvier 2008.

5. « Rapport sur la détermination, la mesure et le suivi des risques psychosociaux au travail » remis au ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité le 12 mars 2008.

sa globalité. Cette commission doit favoriser, d'une part une meilleure compréhension de la mondialisation en développant la connaissance des groupes d'entreprises dans le prolongement du rapport Salustro⁶, et des échanges, notamment internationaux, entre leurs filiales ; d'autre part, elle doit améliorer le suivi des petites et moyennes entreprises.

« Environnement et développement durable » (président : Guy Paillotin, secrétaire perpétuel de l'Académie d'agriculture)

Cette formation traite du pilier environnemental et des questions d'interface avec les piliers économique et social du développement durable. La concertation doit se concentrer sur les indicateurs de la stratégie nationale de développement durable et l'étude d'agrégats destinés à compléter une approche de la croissance par le PIB à la suite du rapport Stiglitz-Sen. L'importance pour l'activité économique des enjeux environnementaux doit également être mieux appréhendée.

« Services publics et services au public » (président : Pierre-Yves Geoffard, directeur de recherche au CNRS)

Cette formation retient une approche du fonctionnement de l'administration prise au sens large, c'est-à-dire de tout ce qui contribue au service public, que les opérateurs soient publics ou privés. Le champ de cette nouvelle commission recouvre les domaines suivants : la défense, la sécurité, la justice, la formation initiale, l'organisation du système de soins et l'accès aux soins. Elle rend également compte des effets pour le SSP de la réforme constitutionnelle relative à la production systématique pour tout nouveau projet de loi d'études d'impact.

6. « Statistiques structurelles sur les groupes d'entreprises et leurs sous-groupes », *Rapport du Cnis* n° 107, janvier 2008.

7. « Niveaux de vie et inégalités sociales », *Rapport du Cnis* n° 103, février 2007.

8. « Statistiques structurelles sur les groupes financiers », *Rapport du Cnis* n° 118, décembre 2009.

« Système financier et financement de l'économie » (président : Jean-Paul Pollin, professeur d'université)

Cette formation décrit le secteur financier de l'économie et les modalités de financement des agents non financiers. Elle traite des comptes non financiers du secteur financier du point de vue de la comptabilité nationale et des comptes financiers du secteur non financier. La crise financière a fait apparaître des besoins croissants de réconciliation des comptes nationaux et de la comptabilité des groupes financiers. L'accès au crédit doit être mieux observé, pour les PME, mais aussi pour les candidats à la réinsertion économique.

« Territoires » (président : Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur-maire d'Arras)

Cette formation tient compte de « l'explosion » des besoins en matière d'information localisée y compris pour les DOM. Le pilotage des politiques publiques est désormais exercé en grande partie par les collectivités territoriales. Elle doit s'assurer que les différents acteurs locaux disposent des outils statistiques nécessaires leur permettant de piloter les politiques à leur niveau territorial. C'est également cette commission qui traite des questions d'aménagement du territoire.

La Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp) (président : Jean-Claude Frécon, sénateur de la Loire)

Cette commission complète ce dispositif de concertation. Depuis 2004, les communes ont la responsabilité de la préparation et de l'organisation des enquêtes de recensement. La Cnerp regroupe, à côté des statisticiens de l'Insee, des représentants d'élus locaux, des personnels territoriaux et des institutions et administrations intéressées par les modalités de recensement. Elle est chargée d'évaluer, avec les communes, les modalités de collecte des informations recueillies.

Fonctionnement des commissions

Chacune de ces commissions est présidée par une personnalité extérieure au SSP qui fait référence sur le domaine. Le président est assisté de statisticiens du SSP. Il est chargé d'organiser le débat le plus large possible de manière à permettre l'expression de la société civile conformément à la mission première du Cnis. Cette concertation s'appuie sur les points du programme de travail du SSP qui font débat, afin de dégager un avis sur les différents sujets traités. En particulier, il donne, ou non, un avis d'opportunité sur les enquêtes présentées devant la commission.

Pour approfondir un point particulier et faire des recommandations, le président d'une commission peut également, le cas échéant, proposer au bureau la création d'un groupe de travail. Les recommandations des groupes de travail du Cnis constituent, en quelque sorte, la feuille de route des producteurs de statistiques. Ainsi, les conclusions du groupe Freyssinet⁷ font maintenant référence sur les indicateurs d'inégalités ou celles du rapport du groupe de Margerie⁸ doivent infléchir les statistiques produites par l'Insee et la Banque de France pour améliorer la connaissance des groupes financiers.

Les commissions thématiques sont également le lieu où se donne l'avis du Cnis nécessaire à la transmission de données recueillies par une administration, un organisme public ou un organisme privé chargé d'une mission de service public, dans le cadre de ces missions. L'article 7bis de la loi de 1951 précise en effet que cette transmission se fait sur la demande du ministre chargé de l'économie, après avis du Cnis.

Cet aménagement du fonctionnement du Cnis autour de thèmes plus adaptés aux préoccupations des utilisateurs doit faciliter la participation active des partenaires sociaux et de la société civile. Les réunions de commissions sont ouvertes, au-delà des membres du Cnis, à toute personne intéressée par le sujet traité.

Encadré 2 – L'examen d'un projet d'enquête par le Cnis

En vue de l'établissement du programme d'enquêtes de la statistique publique, chaque service producteur soumet ses projets d'enquête au Cnis. Pour qu'une enquête nationale soit inscrite dans le programme annuel proposé par le Cnis et bénéficie du secret statistique régi par la loi, il est nécessaire que le Conseil se prononce favorablement à deux reprises :

- en premier lieu, sur l'utilité du projet lors de la réunion de la commission thématique compétente. Après débat et en cas d'accord, son président délivre un avis d'opportunité. Les projets d'enquêtes statistiques d'initiative régionale sont examinés par une instance de concertation réunissant les principaux partenaires administratifs, économiques et sociaux concernés de la région. Il s'agit du Comité régional pour l'information économique et sociale (Cries) lorsqu'il existe, ou d'une commission *ad hoc* réunie sur l'initiative du directeur régional de l'Insee. La composition de cette commission peut varier en fonction du thème de l'enquête ;
- en second lieu, sur la qualité du projet, qui est examinée par le comité du label. Celui-ci comprend quatre formations : entreprises ; ménages ; agriculture ; collectivités territoriales. Y sont représentés les organismes ou les administrations les plus directement concernés. Ce comité évalue les modalités de mise en œuvre prévues par le service enquêteur. Il s'assure notamment de la bonne application des règles relatives à l'échantillonnage, à la charge pesant sur l'enquêté, aux modalités de diffusion des résultats, à l'information des personnes, à la concertation préalable avec les principaux utilisateurs de l'enquête etc. Il vérifie également que le projet respecte les termes de l'avis d'opportunité. Si ses conclusions sont positives, il délivre un label d'intérêt général et de qualité statistique, également appelé avis de conformité. Si le service enquêteur en fait la demande, celui-ci peut être assorti de la proposition de rendre la réponse à cette enquête obligatoire. Au vu de ces avis, le ministre chargé de l'économie délivre un visa et peut décider de rendre l'enquête obligatoire. Il signe chaque année un arrêté, publié au *Journal officiel*, donnant la liste des enquêtes pour l'année suivante, en distinguant celles qui auront un caractère obligatoire.

Cependant, pour garantir un bon niveau de représentativité et faciliter le dialogue, il est utile de s'assurer d'une certaine permanence des participants. En effet, une discussion sur un système d'information ou une définition d'indicateurs reste techni-

que, même si les débats sont centrés sur les besoins des acteurs. Le Cnis a donc mis en place une organisation de ces réunions favorisant la fidélisation des participants pour assurer une certaine continuité dans le suivi des débats.

À côté de ces commissions thématiques, le Cnis abrite également d'autres commissions ou comités à vocation plus transversale.

Le **comité du label** est chargé d'examiner les projets d'enquêtes et de délivrer l'avis de conformité aux bonnes pratiques de la profession, faisant suite à l'avis d'opportunité donné par le président des commissions thématiques (voir encadré).

Le **comité du contentieux des enquêtes statistiques obligatoires** examine la situation des entreprises refusant de répondre aux enquêtes statistiques obligatoires (voir l'article qui lui est consacré dans ce même numéro).

La **Commission nationale des nomenclatures économiques et sociales** est chargée de tenir à jour les nomenclatures économiques et sociales officielles. Elle est consultée sur tout projet de modification des nomenclatures européennes et internationales. Elle donne son avis sur tout projet d'acte réglementaire portant approbation des nomenclatures économiques et sociales officielles.

Enfin, il est à noter que le décret du 20 mars 2009 précise que le **comité du secret statistique** est « rattaché » au Cnis. Il n'en fait donc pas à proprement parler partie, mais entretient avec lui des relations privilégiées (voir l'article qui lui est consacré dans ce même numéro). ■