

## **Gouvernance de l'Insee et du Système Statistique Public**

Plusieurs événements récents ont eu pour conséquence de mettre en cause la crédibilité de l'Insee. En premier lieu, la revue de l'Insee par les pairs européens pointe le manque d'indépendance dans les statuts de l'Insee en tant que direction du ministère de l'Économie, ce qui a pour conséquence que l'Insee ne se conforme pas au premier principe du code de bonnes pratiques européennes. En second lieu, les polémiques courantes sur l'indice des prix, les chiffres du chômage, la mesure du niveau de vie et de la croissance entretiennent un soupçon de manipulation des chiffres pour des raisons politiques, soupçon peut-être encouragé par le défaut d'indépendance constaté dans les textes.

Les services statistiques ministériels se heurtent souvent au pouvoir politique qui les accueille et l'Insee est trop loin pour être toujours capable de les protéger efficacement

Une réflexion paraît nécessaire sur un dispositif de gouvernance de l'Insee et du système statistique public, permettant d'exercer une pédagogie et une défense crédibles des travaux des statisticiens publics dans ces situations de crise. Cette réflexion s'appuiera sur **les valeurs** que nous croyons devoir défendre et dont vous trouverez l'expression ci-après.

La piste principale pourrait consister à mettre en place un conseil de surveillance chargé de contrôler et de garantir vis à vis des utilisateurs et de l'opinion publique le respect par les statisticiens publics des principes dans lesquels doivent se réaliser leurs travaux, notamment l'indépendance, la transparence, la pertinence méthodologique et la rigueur de réalisation.

Cette réflexion conduira à aborder également la question du statut juridique de l'Insee et des divers organismes constituant le SSP, qui n'est pas indépendante de la forme d'organisation de leur gouvernance.

On parle d'un projet de loi relatif à la statistique qui aborderait ce sujet de la gouvernance. Le Parlement y travaille, semble-t-il. Certains SSM sont déjà en examen. Le temps presse. Pour être dans le débat et non courir derrière, il nous faut démarrer vite.

Deux groupes de réflexions vous sont proposés :

**L'un centré sur le statut de l'Insee et sur un possible « board » du SSP**

**L'autre sur les SSM et les conditions nécessaires à l'accomplissement de leurs missions au sein du SSP.**

Vous trouverez ci-après les « feuilles de route » des deux groupes avec l'identité de leurs animateurs. Notre première échéance est pour le début novembre, avec la fin de l'année pour terme ultime.

**Ces groupes sont ouverts à tous, de tout grade, de toute appartenance syndicale ou politique. Ils travailleront par réunions et par messagerie.**

**N'attendez pas**

**Le nom des animateurs est au bas de chaque feuille de route.**

**Contactez-les, dès réception de cet envoi.**

## Nos valeurs

L'indépendance technique vis à vis des autorités politiques et autres groupes de pression est nécessaire à la production et la diffusion de statistiques publiques de qualité. Cette indépendance, revendiquée de tout temps par la profession, a été reconnue par le code européen de bonnes pratiques statistiques. Le Conseil des ministres (Ecofin) de l'UE a endossé ce code en 2005, lui donnant une légitimité politique très forte. Parmi les diverses façons d'assurer cette indépendance technique, le code préconise un statut adapté des institutions responsables de la production statistique publique dans les États-membres de l'UE.

Si l'indépendance technique de l'Insee et des Services Statistiques Ministériels au sein du Système Statistique Public n'est pas inscrite dans le droit français, comme l'ont noté nos pairs européens dans le cadre de leur revue de notre système prévu par le code des bonnes pratiques, la qualité des statistiques et des études que nous menons et l'indépendance de nos travaux ont été reconnues. Elles reposent sur un ensemble de valeurs que chacun(e) de nous incarne et défend :

**Le statut** de la fonction publique nous reconnaît le pouvoir de dire non au politique quand nous avons la conviction que ce qui nous est demandé est contraire à l'intérêt général dans le cadre de la mission statistique de service public dont nous avons la charge : la communauté de ceux et celles qui travaillent dans le SSP (personnel Insee et non Insee) est fortement porteuse de cette exigence. Nos Directeurs Généraux successifs ont dû et su incarner cette valeur, avec un coût important pour certains dans le passé.

Dans le concret, **l'indépendance** se traduit par la capacité à décider les méthodologies sans interférence partisane et à publier des chiffres même dérangeants dans le calendrier annoncé et avec un commentaire non partisan qui vise à faciliter la lecture du chiffre. Ces règles, formalisées entre autres dans les normes du FMI sur la diffusion des statistiques, sont fondamentales. Nous cherchons à en élargir l'application à tout le champ de nos travaux. La richesse des sources de données disponibles en France renforce notre capacité à faire des choix méthodologiques en toute indépendance.

**Nos études** ont été vues par un rapport de l'Inspection générale des finances en 2005 comme une richesse, car bénéficiant de la proximité au chiffre et profitant à sa qualité : nous apprécions fortement notre rôle dans la mise à disposition d'études alimentant les débats publics essentiels, même si nous nous devons le faire en respectant des contraintes des politiques, en particulier pour les calendriers de parution.. Nous nous inscrivons ainsi dans la tendance internationale de contribution de la statistique publique à faire que la décision de politiques s'appuie sur des faits ("evidence-based policy-making").

Nous avons **des métiers**, économiste et statisticien. Nous tenons aux exigences méthodologique et scientifique qui les caractérisent, et sommes fiers de les appliquer. L'importance de l'Ensaie et l'Ensaie pour notre capacité à le faire doit être affirmée. C'est un atout pour la qualité de nos travaux comme l'existence de corps spécifiques de statisticiens de la fonction publique contribue actuellement à garantir l'indépendance de nos travaux. La plupart des pays nous envient la qualité de la cohésion qui résulte de notre formation initiale et de notre statut qui s'étendent à tous les cadres du système statistique français .

**La mobilité des cadres statistiques dans le SSP** (attaché(e)s et administrateur(e)s) est essentielle à cette communauté de valeurs car elle permet, entre autres, à chacun(e) de frotter ces valeurs communes à des situations qui diffèrent entre Insee et SSM et d'un SSM à l'autre.

## Groupe 1

### de réflexion sur le dispositif de gouvernance de l'Insee (et du SSP) et ses relations avec le statut juridique de l'Insee (et des SSM)

Trois axes principaux :

- Qu'attend-on d'un conseil de surveillance ou d'une réforme des statuts de l'Insee ( et du SSP) ? Comment pourrait-il s'articuler par rapport au CNIS ? Devrait-il jouer un rôle de tampon entre opinion publique et statisticiens ?
- Quels sont les modèles possibles en France ? Il existe plusieurs types d'organisation : l'établissement public (à caractère administratif, industriel et commercial, scientifique et culturel, etc.), la haute autorité (ARCEP), le conseil supérieur (CSA), les deux dernières catégories étant moins génériques que l'établissement public dans la mesure où leur forme et leur fonctionnement sont définis par la loi qui a créé l'organisme correspondant. Il serait bon d'examiner les avantages et les inconvénients de chaque type par rapport aux principes de base posés par le code de bonnes pratiques de la statistique publique européenne et par rapport à la possibilité de mener nos missions à bien.
- Quelle est la situation de l'institut national de statistique dans les autres pays plus ou moins comparables à la France ? Pour la discussion organisée en juin dernier, une première investigation avait été menée sur l'Autriche, l'Italie, la Pologne et l'Irlande. Elle portait principalement sur les structures de gouvernance externe (ce qu'on appelle ici « conseil de surveillance » ou "board"). Il faudrait élargir la comparaison, en se concentrant sur des pays européens de taille moyenne (12 - 20 millions d'habitants) ou grande (plus de 40 millions d'habitants), et non fédéraux (l'Allemagne n'est pas une référence possible pour la France) ; on pourrait y ajouter le Canada, dans la mesure où les relations particulières entre le niveau central et le niveau provincial ne perturbent pas trop l'image pour une transposition possible au cas français.

L'information de base existe : (i) les textes législatifs et réglementaires pour les modèles possibles en France ; (ii) les sites internet nationaux et les rapports d'évaluation par les pairs (sur le site internet d'Eurostat) pour la comparaison avec les autres pays de l'espace économique européen.

Pour comparer il faut des critères. Les principes du code européen de bonnes pratiques sont très nombreux (quinze). N'est-ce pas trop ? Dans le document provisoire sur les structures de gouvernance externe dans quatre autres pays, préparé pour la discussion du 7 juin, quatre critères avaient été choisis : (i) respect des principes fondamentaux ; (ii) programme statistique et budget ; (iii) composition ; (iv) modalités d'action. N'est-ce pas trop peu ?

**Nous proposons de commencer par la définition des critères d'évaluation. Ensuite, les participants à la réflexion sont invités à se répartir entre les trois axes principaux :** (i) rôle d'un conseil de surveillance ; (ii) modèles en France ; (iii) situations d'autres pays. Dans chaque axe de travail, on peut aussi se répartir le travail.

Nous nous proposons d'avoir **une première ébauche de rapport début-novembre.**

Jean-Etienne Chapron (IG) [jean-etienne.chapron@insee.fr]

François Brunet (chef du SED Rhône Alpes) [francois.brunet@insee.fr],

Sébastien Roux (CREST et DSE) [roux@ensae.fr]

## **Groupe 2**

### **de réflexion sur les SSM**

Les SSM se trouvent particulièrement exposés au sein de leur ministère et cumulent de ce fait les difficultés induites par le défaut de gouvernance du SSP avec une grande variabilité des situations, comme de nombreux épisodes l'ont montré et le montrent encore .

Nous proposons une réflexion pragmatique qui, partant de la situation des SSM tels qu'ils existent aujourd'hui, analyse les conditions qu'il leur faut remplir pour tenir leur rôle au sein du ministère en cohérence avec le système statistique public dont ils sont partie prenante.

Voici une première liste des sujets qui déterminent la capacité d'un SSM à remplir ses missions au sein du SSP :

- \* **Les publications** : le directeur de publication, le circuit de validation, les délais de publication et des calendriers annoncés ou non à l'avance...
- \* **Études et statistiques** : même combat ? Une des forces de l'Insee en particulier et du SSP en général est ce lien entre études et statistiques comme l'a reconnu le rapport Dane, mais le guide des bonnes pratiques européen ne porte que sur les statistiques.
- \* **Les personnels** et en particulier la mobilité des agents au sein du SSP, élément de coordination de l'ensemble et de performance.
- \* **L'insertion ministérielle** et ses implications juridiques et administratives
- \* **La nature de la relation avec l'Insee et son directeur général**
- \* **La nature de la relation qu'il pourrait et devrait avoir avec un Board du SSP** s'il en existait un.

Nous nous proposons d'avoir **une première ébauche de rapport début-novembre**.

Emmanuel Raoul (IG) Conseiller économique DGUHC, Chargé de mission CGPC/S4  
[Emmanuel.raoul@equipement.gouv.fr](mailto:Emmanuel.raoul@equipement.gouv.fr)

Michel Duée (administrateur) DREES, chef du bureau comptes et prévisions d'ensemble  
[Michel.duee@sante.gouv.fr](mailto:Michel.duee@sante.gouv.fr)