



S.N.A.D.I.G.E.

Syndicat National des Administrateurs et des Inspecteurs Généraux de l'INSEE

siège social : DG INSEE, Timbre Y502, 18 boulevard Adolphe Pinard 75675 PARIS cedex 14
<http://snadige.free.fr/>

Paris le 2 juillet 2007

Lettre n°14

L'AG du Snadige du 7 juin 2007 invitait au débat sur

La gouvernance de l'Insee et du système statistique public

Le thème choisi pour ce débat avait pour but de faire réfléchir aux besoins de dévolution qui traversent non seulement l'Insee et le système statistique public français mais aussi tous les INS européens. Le rapport Dane l'a dit clairement : la réputation de compétence ne suffit plus. Nous sommes redevables d'une transparence reconnue sur notre organisation, sur nos travaux, faute de quoi notre indépendance à l'égard du pouvoir politique pourra toujours être mise en doute de même que la qualité de notre travail. C'est en fait une révision d'ensemble de la gouvernance du système statistique public et pas seulement de l'Insee qui est attendue.

Le code européen de bonnes pratiques apporte une première réponse formelle de niveau européen à l'exigence de bonne gouvernance. Son application au SSP français peut-elle se faire sans changement institutionnel ?

La notion de gouvernance est désormais très courante en matière de gouvernement d'entreprises. Elle se définit alors par rapport à des actionnaires ; *Pour une transposition à la statistique publique, il faudrait évoquer plutôt les différents clients de la statistique publique, des administrations au grand public (en reprenant par exemple les catégories retenues par la Commission de Statistique des Nations Unies).*

Dans le contexte des entreprises, la réflexion sur la gouvernance des entreprises se concentre sur le conseil d'administration et elle recommande de distinguer l'exécutif du contrôle, avec un directoire pour l'exécutif, un conseil de surveillance pour la fonction de contrôle. *Pour une transposition à la statistique publique, on pourrait mettre en place, d'une part, un exécutif élargi, un **comité directeur du SSP**, et d'autre part, un **conseil de surveillance de la statistique**.*

Plusieurs pays de l'Union européenne, (à titre d'exemple, les cas de l'Autriche, de l'Italie, de la Pologne et de l'Irlande ont été présentés aux participants) disposent déjà d'une structure de gouvernance externe, souvent qualifiée en anglais de « **board** ». Cette instance veille au respect des principes fondamentaux (objectivité, impartialité, confidentialité, qualité,...). Elle intervient sur la détermination du programme statistique et parfois sur le budget. Enfin, elle établit un rapport de son activité de contrôle, au moins à destination du gouvernement.

A partir de ces éléments introductifs, il apparaît que le « board » devrait avoir principalement une fonction de **contrôle** du SSP, ce qui lui permet de légitimer et de protéger le système vis-à-vis de l'extérieur respectivement, du grand public et de ses tutelles. Plus précisément, le conseil de surveillance de la statistique publique aurait les fonctions suivantes :

- Veiller au respect des règles, notamment de toutes celles du code européen de bonnes pratiques : indépendance, qualité scientifique, accessibilité des résultats pour le public, ainsi qu'à celles qui devront figurer dans le texte fondant le conseil de surveillance et transposant en droit français ce code européen....
- Évaluer l'activité du SSP sur la base de rapports d'activité et en s'appuyant sur d'éventuels audits.
- Assurer une communication externe, au moins sous la forme d'un rapport annuel. Cette position lui permettrait d'intervenir de façon légitime en cas de situation de crise, notamment par des actions de médiations internes ou externes.

Le conseil de surveillance agirait aussi par délivrance d'avis : sur les orientations de travail, sur l'arbitrage des ressources, sur le contour du SSP (définir ce qu'est un Service Statistique Ministériel), sur les nominations aux fonctions supérieures du SSP, ...

De nombreuses questions se posent donc :

- quelles devraient être la taille et la composition du conseil ?
- quelle insertion administrative pour ce conseil ?
- le statut actuel de l'Insee peut-il être compatible ?
- quel serait le positionnement du Directeur général vis-à-vis de ce conseil ?
- quels rapports avec le CNIS ?

En commentaire, Jean Michel Charpin, qui avait accepté de participer à ce débat, a d'abord souligné que le sujet de la gouvernance était désormais mûr pour de nombreuses raisons : renforcement des dispositifs juridiques lié notamment au contexte de la construction européenne ; carences de gouvernance du SSP français soulignées par un récent audit de l'Inspection générale des Finances (Philip Dane) ; exigences issues du code européen de bonnes pratiques, lequel précise très clairement le contenu de l'indépendance professionnelle (indépendance circonscrite aux méthodes de production statistique et aux modalités de diffusion de résultats). Il considère que le fait d'inscrire dans le droit l'indépendance professionnelle, avec une mesure qui concerne l'ensemble du SSP, devrait être un point consensuel parmi les statisticiens. Il énonce quelques points qui méritent réflexion :

Peut-on abandonner le statut de direction d'un ministère (ce qui pourrait poser question pour les missions régaliennes et compliquer la coordination du SSP) ?

Quelle fonction confier au « Board » (après débat, le niveau européen a préféré distinguer deux fonctions : celle d'écoute de type CNIS et celle de contrôle autour d'un comité des sages assez resserré) ?

Qui décidera sur ce point et comment le dossier sera-t-il instruit (au Royaume Uni, le dossier a été instruit par le Trésor, donc hors de l'office national statistique, et a fait l'objet d'un livre blanc et d'une vaste consultation pour aboutir à un projet encore en discussion au Parlement) ?

Jean Michel Charpin souhaite en conclusion que les agents de l'Insee interviennent à temps de façon constructive pour infléchir si nécessaire de futurs projets dans un sens favorable au bon fonctionnement de la statistique publique. Il met en garde contre ce qu'il appelle une « opposition passive », qui serait inefficace.

Le débat a par ailleurs soulevé d'autres interrogations :

Le contour des missions de l'Insee doit-il demeurer inchangé à cette occasion ? Faut-il en particulier se séparer des études (de fait, le code européen des bonnes pratiques ne concerne que la partie production statistique) ? Certains le pensent ; d'autres considèrent au contraire que la partie études est un atout à garder et que l'indépendance pourrait aussi profiter au statut des études de l'Insee. Il est

remarqué que le contour large des missions de l'Insee (études mais aussi enseignement) n'avait pas été contesté par l'audit de l'Inspection générale des Finances, mais au contraire considéré comme un atout de l'Institut.

L'exercice de missions régaliennes peut-il être exercée par une autorité indépendante (par exemple pour la gestion des répertoires de personnes et notamment du fichier électoral? Le projet anglais répond par l'affirmative à cette question ? Quelle sera l'attitude de l'exécutif à cet égard ?

La coordination du SSP et le statut de l'Insee : que l'Insee soit une direction ministérielle, un établissement public, une haute autorité, une agence ou autre, quel peut être l'impact de son statut sur son rôle de coordination à l'égard de SSM qui resteraient des services ministériels, pour autant que ceux-ci puissent le rester.

Le positionnement du CNIS pose problème par rapport à ce projet. Le conseil de surveillance pourrait ressembler en composition à l'actuel bureau du CNIS mais avec des missions élargies. Comment gérer cela sans casser l'actuel CNIS qui remplit plutôt bien une fonction d'interface avec les demandeurs ?

A qui devrait rendre compte le conseil de surveillance ? S'il est instauré par une loi, ce serait plutôt au Parlement. S'il est instauré par décret, il rendrait compte au gouvernement. Cette dernière situation est plus conforme à la tradition française où les conseils rapportent plutôt à l'exécutif (sauf autorités de régulation).

La composition du conseil pourrait s'inspirer des exemples étrangers. Mais on y rencontre deux options : une structure resserrée de 7 à 8 personnes avec des personnalités qualifiées, laquelle serait plus facile à mobiliser et plus apte à prendre rapidement des positions tranchées ; une version large de 15 à 20 personnes plus représentative de l'ensemble des interlocuteurs de la statistique publique, structure qui peut alors s'appuyer sur des comités spécialisés pour travailler plus efficacement à l'instar de conseils d'administration d'entreprise, comité stratégique, comité du budget et de l'audit...

Il apparaît en conclusion que nombreuses questions restent à creuser dans un esprit constructif, de façon à ne pas être surpris par une évolution très probable, et qui ne sera pas forcément lancée et pilotée de l'intérieur du SSP. Un syndicat tel que le Snadige veut être un lieu de débat et une force de proposition.

Mais, si le Snadige a pris l'initiative de ce débat, auquel participaient d'ailleurs aussi bien des administrateurs et des inspecteurs généraux non adhérents, il n'a ni la prétention ni l'intention de se l'approprier, le but n'étant pas de faire valoir un point de vue partisan, mais d'analyser les risques et les avantages des différentes évolutions de cadre institutionnel qui pourraient être « proposées » à l'Insee et au SSP.

Pour cet exercice difficile, un groupe de travail se met en place auquel tous les membres du corps, quelle que soit leur organisation d'appartenance éventuelle, sont invités à participer de près ou de loin, c'est à dire par une participation effective à des réunions ou par réaction à des papiers qui pourront circuler.

La réflexion nous paraît devoir privilégier, pour commencer les thèmes suivants :

- Nature, fonctions et composition d'un « Conseil de surveillance » du SSP (appellation provisoire)
- Avantages et inconvénients des différents statuts de l'Insee qui seraient compatibles avec un Conseil de surveillance.
- Impact sur les SSM

Les destinataires de cette lettre sont invités à manifester leur intérêt en retour pour un tel travail de réflexion, et à le faire savoir à l'un des contacts suivants :

jean-etienne.chapron@insee.fr
catherine.gilles@insee.fr
emmanuel.raoul@equipement.gouv.fr
michel.duee@sante.gouv.fr
patrice.roussel@insee.fr
benjamin.camus@insee.fr

