



**Conseil Economique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

CES/2004/10  
1 avril 2004

Original: FRANCAIS

---

COMMISSION DE STATISTIQUE et COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE

CONFERENCE DES STATISTICIENS EUROPEENS

Cinquante-deuxième réunion plénière  
(Paris, 8-10 juin 2004)

**LA STATISTIQUE PUBLIQUE EN FRANCE: UN SYSTEME DECONCENTRE, MAIS  
FORTEMENT COORDONNE**

Document soumis par l'INSEE, France<sup>1</sup>

La constitution du système statistique public français s'est faite sur la base du double principe d'une déconcentration sectorielle dans chaque ministère et d'une forte coordination confiée à l'Insee.

**LA DÉCONCENTRATION SECTORIELLE**

1. Ce mode d'organisation a été décidé très vite après la création de l'Insee dès 1947, il s'est développé progressivement et s'est adapté à l'évolution des structures administratives, à l'apparition de nouveaux besoins et à l'émergence des nouvelles techniques de traitement de l'information : cette évolution se poursuit constamment nécessitant une adaptation continue.
2. Aujourd'hui, autour de l'Insee, qui assure la coordination d'ensemble du système statistique public, se trouvent dix-neuf services statistiques, situés chacun dans l'administration d'un ministère. Ces services statistiques de ministères (SSM) couvrent dans leur ensemble la quasi-totalité du spectre de l'action gouvernementale, et ils établissent les statistiques dans leur domaine dont ils assument la charge principale. De son côté, l'Insee assure la réalisation de statistiques structurantes ou couvrant des domaines plus vastes que ceux qui relèveraient d'un seul ministère. Aux données synthétiques, telles que celles de la comptabilité nationale et les grands indices, s'ajoutent surtout en pratique les statistiques sur les prix, la population et les ménages.

---

<sup>1</sup> Préparé par Jean-Pierre Le Gléau.

3. L'Insee a aussi la charge de tenir des répertoires dont la vocation principale est administrative : le répertoire national d'identification des personnes physiques, le fichier électoral et le répertoire des entreprises et des établissements. Dans les trois cas, les répertoires servent à la gestion des réglementations publiques. L'Insee assume ainsi une charge collective, dont il profite marginalement en tirant, pour tout le système statistique, des bases de sondage fiables.

4. On trouve ainsi des services statistiques dans tous les grands ministères : travail, santé, éducation, équipement, agriculture, environnement, défense, intérieur, justice, culture, tourisme, sports. Le cas du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est un peu particulier, puisque c'est celui dont dépend l'Insee. On y trouve aussi, bien sûr, le service statistique de l'industrie, ainsi que trois autres services statistiques pour des domaines spécifiques de ce ministère : l'un pour le commerce et l'artisanat, un autre pour le commerce extérieur, et un troisième pour l'énergie. Un seul grand ministère reste, pour l'instant, dépourvu de service statistique : il s'agit du ministère des affaires étrangères, pour lequel la substance statistique à traiter a paru insuffisante pour y développer un vrai service statistique, même si quelques experts de l'Insee y sont déjà présents. D'autres aspects de la vie publique, constituant une partie de ministère, sont également dotés d'un service statistique : la communication, la pêche, la fonction publique.

5. Au total, les SSM emploient près de 3 000 agents, contre 6 300 à l'Insee. En termes d'effectifs, ils représentent donc près d'un tiers du système statistique public.

6. Ces services présentent entre eux une grande diversité de taille, d'insertion dans l'administration de leur ministère, d'organisation:

- de taille : sept services statistiques de ministère emploient plus de cent agents (affaires sociales, agriculture, douanes, éducation, équipement, industrie, travail), alors que sept en emploient moins de vingt (intérieur, communication, défense, fonction publique, sports, pêches, tourisme). Le plus gros est le service statistique du ministère de l'agriculture, dont le développement a accompagné la montée en charge, dans les années soixante, de la politique agricole commune. Ces différences de taille impliquent évidemment des préoccupations différentes en matière de gestion de personnel;
- d'insertion dans l'administration du ministère : certains services statistiques sont des directions de ministère (travail, affaires sociales) et sont donc directement rattachés au cabinet du ministre dont ils dépendent. D'autres sont des unités plus ou moins importantes, rattachées à une direction, et dépendent donc d'un supérieur hiérarchique au sein même de l'administration. Cela entraîne des relations différentes et de degrés d'indépendance variables vis-à-vis de l'autorité politique ou administrative;
- d'organisation : cinq SSM ont une organisation comportant une déconcentration territoriale (agriculture, équipement, affaires sociales, travail, éducation). Celle-ci se traduit généralement par la présence de quelques statisticiens au niveau régional (il y a 26 régions en France) intégrés dans le service régional d'une direction du ministère. L'agriculture dispose même d'un statisticien dans chaque département (il y a 100 départements) au sein de la direction départementale de l'agriculture. Sauf pour l'agriculture, ces unités ne sont pas considérées comme suffisamment indépendantes du service dans lequel elles se trouvent intégrées pour qu'on considère qu'elles font partie du service statistique du ministère. La présence de statisticiens en région pose évidemment la question de la coordination de leurs travaux avec ceux des autres services statistiques dans la même région et, en particulier,

avec la direction régionale de l'Insee.

7. La justification de ce mode d'organisation repose sur l'hypothèse selon laquelle des statistiques sont mieux adaptées aux besoins et plus fiables si elles sont élaborées à proximité des détenteurs des principales sources administratives et des utilisateurs les plus compétents, c'est-à-dire ceux ayant à conduire l'action publique dans chacun des domaines concernés. Ainsi le budget de la statistique publique est porté par chaque ministère et l'on peut escompter qu'il y a, dans la durée, une meilleure répartition du budget de la statistique publique entre les divers domaines au regard des besoins. De même la proximité entre utilisateurs et producteurs est un élément indispensable pour veiller à la qualité des statistiques et contribuer à leur amélioration.

8. Ce système s'appuie donc sur des raisons qui se trouvent situées en amont et en aval de la production statistique :

- en amont : le statisticien se trouve présent dans les procédures de mise en place des systèmes d'information ; il peut influencer leur construction et leur mise en œuvre. Il est au plus près des sources lorsque celles-ci sont disponibles, et peut donc les exploiter sans perte de temps et sans intermédiaire;
- en aval : il est immédiatement au contact du demandeur principal, qui se trouve le plus souvent dans le ministère, voire dans la direction où se trouve implanté le service statistique. Cela permet une meilleure réactivité dans la réponse et, en général, une meilleure connaissance, par celui qui répond, de l'environnement politico-institutionnel dans lequel est posée la question.

9. Ces avantages de proximité et de compétence peuvent être partiellement remis en question par une limitation de l'indépendance des statisticiens. C'est l'un des rôles de la coordination que de donner aux responsables des services statistiques des ministères les moyens de conserver cette indépendance dans la production et l'analyse de leurs chiffres. Toutefois, ainsi que le disait Edmond Malinvaud, ancien directeur général de l'Insee : « Indépendance et déontologie ne se décrètent pas ; elles se construisent sur le long terme par les pratiques des autorités ministérielles, de l'encadrement et du personnel »

## **LA COORDINATION DU SYSTÈME**

10. Le système statistique public (SSP) se définit comme la réunion de l'Insee et de l'ensemble des services statistiques ministériels. Cet ensemble comprend aussi, par extension, les services statistiques des services déconcentrés des ministères, lesquels, comme on l'a vu plus haut, ne font pas à proprement parler partie des SSM, à l'exception des services départementaux et régionaux de la statistique agricole.

11. Cet ensemble comporte donc, même dans sa définition la plus restrictive, un total d'une vingtaine d'unités. Si l'on souhaite parler de « système », il est nécessaire que celui-ci soit doté d'un certain nombre d'outils et de procédures permettant une coordination entre les éléments qui le composent.

12. Cette coordination se fait principalement de quatre manières :

(i) par les personnes

13. Comme dans toute collectivité humaine, les relations entre les personnes jouent un rôle primordial dans la bonne compréhension entre les divers sous-ensembles qui composent le système statistique public. La bonne qualité de ces relations est favorisée de plusieurs manières.

- Une formation commune :

Un grand nombre de cadres des SSM ont reçu une formation initiale dans les écoles de formation des cadres de l'Insee<sup>2</sup>. Cela leur assure un socle de culture commune, un langage partagé et une approche identique des questions relatives à la statistique. Ce n'est pas le cas pour la plupart de leurs interlocuteurs dans les autres services des ministères, et il est parfois difficile de surmonter avec eux les incompréhensions ou les distances culturelles, qui débouchent sur des façons différentes d'envisager la place et le rôle de la statistique dans le fonctionnement d'un ministère.

Au sein du SSP, le projet est commun et les références à la place de la statistique sont identiques pour tous les acteurs concernés, ce qui n'empêche évidemment pas les différences de points de vue, mais garantit que les solutions aux éventuels conflits seront trouvées en s'appuyant sur des bases communes.

- Une mobilité exemplaire :

Les mutations des cadres de l'Insee, au sein de l'Institut ou dans les SSM, se font dans le cadre de campagnes préparées longtemps à l'avance et impliquant tous les acteurs du système statistique public. Les règles du jeu ont été définies depuis longtemps et elles sont ponctuellement affinées chaque année. Ces procédures ont notamment pour but d'assurer une fluidité aussi grande que possible entre l'Insee et les SSM. Elles permettent d'assurer que la rémunération immédiate d'un agent, aussi bien que le déroulement ultérieur de sa carrière, ne seront pas affectés négativement par son passage par un SSM. La mobilité d'environnement qui consiste par exemple à passer de l'Insee à un SSM, est même un facteur positif dans la perspective de certaines nominations ou promotions ; elle est même considérée comme une condition nécessaire à certaines promotions.

Cette mobilité entraîne un brassage important des cadres entre l'Insee et les SSM, voire entre les SSM eux-mêmes. Elle vient encore renforcer la compréhension entre les individus ayant reçu une formation commune et la solidarité entre personnes ayant vécu des expériences professionnelles comparables.

- Une organisation des relations entre l'Insee et les SSM :

Les facteurs énumérés ci-dessus ne suffiraient pas à assurer une bonne coordination entre les agents des SSM et ceux de l'Insee, si les relations entre ces groupes n'étaient pas organisées de façon à faire circuler l'information, à examiner les problèmes de chacun, tout en tenant compte des différences de taille et les spécificités de chacun des services statistiques ministériels.

Ces relations sont organisées de la manière suivante :

---

<sup>2</sup> Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (Ensaé) et Ecole nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (Ensaï).

- des réunions plénières des chefs de SSM, visant essentiellement à assurer une bonne circulation de l'information au sein du système statistique public.
- un conseil des chefs de SSM : il a pour mission générale d'organiser la concertation multilatérale entre l'Insee et les SSM sur des questions importantes relatives aux missions et aux travaux de l'Insee et des SSM et sur les questions concernant les orientations et la vie du système statistique public. Il peut être amené à s'intéresser à des thèmes concernant la gestion, au sens large, des personnels Insee en fonction dans les SSM, la coopération statistique entre les services (par exemple en matière d'accès, d'utilisation ou d'échange de données, de diffusion, d'appui méthodologique), l'accès à l'information, l'évolution de l'organisation des SSM, etc.
- des réunions ad hoc avec les directions de l'Insee, sur des sujets spécifiques, pouvant concerner tous les SSM ou seulement une partie d'entre eux selon leurs centres d'intérêt.
- des rendez-vous bilatéraux, rendus nécessaires par le fait que chacun des SSM constitue un cas particulier, tant sur le plan de l'insertion ministérielle, de l'organisation, que de ses missions. Ces rendez-vous permettent d'aborder de façon approfondie les questions spécifiques et les problèmes qui se posent à chacun d'eux.

(ii) par des outils

14. Des outils de communication ont été développés par l'Insee pour assurer une bonne circulation de l'information au sein du système statistique public.

15. Chronologiquement, les principaux outils ont été les suivants :

- une publication trimestrielle : le Courrier des statistiques ouvre ses colonnes à l'ensemble des statisticiens du service public pour présenter le fonctionnement d'un service statistique public, ou un travail emblématique et innovant par sa matière, son contenu ou les méthodes employées. Il peut également servir de forum pour des échanges d'opinion sur des sujets méthodologiques ou des aspects de la statistique faisant l'objet d'un débat public. Le Courrier des statistiques est diffusé à l'ensemble des agents de l'Insee employés dans le système statistique public et, au-delà, à toute personne intéressée par l'évolution de cet ensemble.
- un site extranet : ce site, ouvert à l'ensemble des agents travaillant dans un SSM apporte quotidiennement une information sur la vie du SSP. Développé depuis quelques années, il s'enrichit régulièrement de nouvelles rubriques et est fréquemment consulté par les agents qui y ont accès. On y trouve surtout des informations pratiques sur les aspects administratifs et sur les grands outils structurants du système statistique public.
- prochainement, sera développé un portail internet de la statistique publique. Ce portail, accessible par tous les internautes, permettra d'atteindre, par divers outils de recherche, les informations produites par le système statistique public et actuellement dispersées sur les différents sites des ministères. Le développement de ce site s'inspire largement de ce qui a été fait aux Etats-Unis avec le site fedstats.gov.

iii) par les programmes

16. La bonne qualité des relations entre les personnes, si elle est nécessaire, serait toutefois insuffisante si elle n'était accompagnée d'une coordination portant sur les programmes de

travail de l'ensemble des services formant le système statistique public. Cette coordination est assurée par le Conseil national de l'information statistique (Cnis).

17. Ce dernier délibère et donne son avis sur le développement général des travaux statistiques des « services producteurs d'informations statistiques ». Cet ensemble est défini comme étant formé de l'Insee, des SSM et des administrations, des organismes publics ou dans lesquels des personnes publiques détiennent la majorité, des organismes privés chargés d'un service public ou assurant, grâce à des subventions publiques ou par accord avec des services publics, la collecte ou l'exploitation de données économiques et sociales. Il est donc plus large que le système statistique public (SSP) au sens strict.

18. Le Cnis est composé d'une centaine de membres représentatifs des principales activités économiques et sociales : élus nationaux et locaux, organisations professionnelles, syndicats de salariés, associations, administrations, universitaires.

19. Il assure la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques publiques et coordonne les travaux et les enquêtes statistiques des services publics, afin d'en garantir l'utilité sociale et économique

20. À cet effet, il veille à la coordination des programmes, en s'assurant de la pertinence des travaux envisagés par les producteurs vis-à-vis de la demande exprimée par les utilisateurs de l'information statistique, de l'opportunité des enquêtes envisagées, afin notamment d'éviter les doublons, et de la qualité statistique de ces enquêtes.

21. La demande de plus en plus forte des instances européennes en matière d'information statistique nécessaire à la conduite des politiques européennes nécessite également, afin que la France parle d'une seule voix, une coordination des services producteurs. Cette coordination est assurée par l'Insee, au sein de la direction de la coordination statistique et des relations internationales.

iv) par les concepts et les nomenclatures

22. Enfin, la coordination passe également par la définition d'un cadre commun des concepts et des nomenclatures statistiques utilisés par les différents services qui concourent à la production et à l'analyse de cette information.

23. Un grand nombre de concepts sont définis dans un cadre plus vaste que le niveau national : Union européenne, OCDE, Nations Unies, etc. La participation de la France aux travaux préparatoires visant à établir ces concepts implique en général l'Insee et un ou plusieurs services statistiques ministériels. Une concertation est donc nécessaire avant d'afficher une position de la France dans ces groupes de travail.

24. Ensuite, la déclinaison nationale de ces concepts doit également se faire dans un cadre coordonné, afin que tous les producteurs et les utilisateurs de l'information statistique parlent le même langage.

25. Cette coordination est principalement assurée par le département des comptes nationaux de l'Insee.

26. Il en va de même pour les nomenclatures, qui constituent le vocabulaire commun aux producteurs et aux utilisateurs de l'information statistique.
27. Même si, comme pour les concepts, les grands principes sont définis le plus souvent (mais pas toujours) à un niveau supranational, leur mise en œuvre au niveau français suppose une coordination entre les services.
28. Après qu'ils ont été définis en commun, ces concepts et ces nomenclatures communs assurent à leur tour un rôle de coordination entre les divers éléments du système statistique public.
29. Ils permettent l'usage d'un langage commun, dont les éléments de vocabulaires sont compris de façon identique par tous les intervenants du SSP. Cela renforce évidemment les autres aspects de la coordination mentionnés dans les points précédents.
30. Ces nomenclatures et ces concepts sont notamment utilisés dans le répertoire des entreprises et des établissements (Sirène) qui sert de référence commune au sein de l'administration pour identifier les unités économiques, et qui constitue donc un élément fédérateur puissant de l'ensemble du système statistique public français.