

Philip DANE

Inspecteur général des Finances

Tél : 01.53.18.13.09 Fax : 01.53.18.69.32
Mél : philip.dane@igf.finances.gouv.fr

Principaux enseignements de la mission d'analyse comparative internationale de l'INSEE

Introduction	1
1 – L'organisation générale du système statistique public français ressort plutôt confortée	2
1.1 – Un système où la statistique est, comme partout, un service public national	2
1.2 – Un système moins décentralisé	2
1.3 – Un système mieux coordonné	2
1.4 – Un institut national exerçant une palette de mission beaucoup plus complète	3
2 – Le rapport coût/qualité du système français se compare favorablement à celui des autres pays	3
2.1 – Un coût qui se situe dans la moyenne de l'échantillon	3
2.2 – Une qualité des produits internationalement reconnue	4
2.3 – Une quantité produite difficile à mesurer, mais qui ne semble pas inférieure à celle des pays de référence	4
3 – La gouvernance de l'INSEE se singularise par rapport à celle des autres instituts	5
3.1 – L'INSEE est l'institut dont l'indépendance est la plus mal assurée juridiquement	5
3.2 – Mais c'est lui qui semble bénéficier, en fait, de la plus grande autonomie	5
3.2.1 - <i>Les lacunes du reporting</i>	5
3.2.2 - <i>L'absence d'instance collégiale de supervision</i>	5
3.2.3 - <i>Le manque de perspectives stratégiques dans la discussion budgétaire</i>	6
4 – Le management de l'INSEE est bon, mais perfectible	6
4.1 – La poursuite de la spécialisation des implantations en région	7
4.2 – La mise en place d'instruments de maîtrise de la demande	7
4.3 – Une approche plus systématique de la modernisation du système de production	8
4.4 – Le recours à une démarche de gestion totale de la qualité	9
4.5 – Une gamme élargie d'indicateurs	10
4.4.1 - <i>Un effort de suivi de l'évolution de la productivité</i>	10
4.4.2 – <i>Des indicateurs intégrant mieux des points de vue extérieurs à l'institut, tels que la satisfaction des usagers et la charge de réponse</i>	10
Conclusion	10

La mission a été réalisée par une équipe de trois inspecteurs des finances (MM. Julien SENEZE, chef de mission, Maxime BAFFERT, Pierre CUNEO), affectés pendant trois mois chacun en moyenne, avec le renfort ponctuel de M. Vincent DAMAS, commissaire contrôleur des assurances en mobilité à l'IGF. La préparation de la mission, ainsi que la supervision, ont été assurées par l'inspecteur général soussigné.

Les investigations effectuées, qui ont permis de rencontrer 230 personnes, ont été menées auprès de :

- 8 pays étrangers : 3 pays européens comparables (Allemagne, Italie, Royaume Uni) ; 4 petits pays intéressants par leur organisation statistique (Danemark, Canada, Pays Bas, Suède) ; 1 grand pays (Etats Unis) ;
- 5 organisations internationales : Eurostat, BCE, FMI, OCDE, ONU ;
- en France : l'INSEE ; 6 des plus importants services statistiques ministériels (Agriculture, Douanes, Emploi, Equipement, Industrie, Santé) ; le Conseil national de l'information statistique (CNIS).

L'étude a du faire face à deux types de difficultés.

Tout d'abord, aucun institut national de statistique (INS) n'intervient dans un périmètre identique :

- d'où la nécessité de faire certaines comparaisons au niveau de l'ensemble du système statistique public (SSP), celui-ci étant entendu comme l'INS et les services statistiques ministériels (SSM) ; cela exclut donc les autres organismes publics producteurs de statistiques (Banque de France, ANPE, CNAM...) ;
- d'où le centrage de la mission sur la fonction statistique, qui représente de toute façon, et plus encore à l'étranger qu'en France, la plus grande partie de l'activité des INS.

Par ailleurs, la communauté statistique a consacré assez peu d'efforts à produire des chiffres permettant de décrire et de comparer sa propre activité ; il y a donc peu de données pertinentes, et très peu d'études comparables.

A cela s'ajoute la nature même de la mission (un *benchmark* et non un audit), qui privilégie l'étendue des investigations par rapport à leur approfondissement.

Ces limites méthodologiques doivent être conservées en mémoire, lorsque l'on s'efforce de tirer les enseignements de la mission effectuée.

A cet égard, la comparaison internationale fait apparaître, au fond, un diagnostic assez équilibré :

- un constat favorable sur deux aspects majeurs : l'organisation générale du système statistique, et le rapport coût/qualité de celui-ci ;
- des pistes de progrès concernant deux aspects plus spécifiques à l'INSEE : la gouvernance et le management.

1 – L'ORGANISATION GENERALE DU SYSTEME STATISTIQUE PUBLIC FRANÇAIS RESSORT PLUTOT CONFORTEE

1.1 – Un système où la statistique est, comme partout, un service public national

On peut d'abord rappeler pour mémoire que, dans tous les pays étudiés, la statistique est une activité :

- *financée en quasi totalité sur crédits budgétaires* (94% des ressources de la moyenne des INS étudiés) ; dans les pays qui affichent des recettes « commerciales » élevées, celles-ci proviennent en majeure partie d'autres ministères, ce qui correspond donc à une modalité particulière de décentralisation sectorielle, plutôt qu'à une forme de « privatisation » ;

- *au service de l'ensemble de la collectivité nationale*, et non du seul gouvernement ; le Royaume Uni a renoncé à la conception étroite de la statistique « officielle » (au service du seul gouvernement), introduite dans les années 80, et qui n'a été reprise dans aucun autre des pays étudiés.

1.2 – Un système moins décentralisé

Tous les moyens ou grands pays de l'échantillon ont un système marqué par une décentralisation qui peut-être sectorielle et/ou territoriale.

En France :

- il n'y a *pas de décentralisation territoriale* de l'appareil statistique (contrairement à l'Allemagne, à l'Italie, au Royaume Uni et aux Etats Unis) ; il y a en revanche une forte *déconcentration* territoriale interne à l'INSEE, sur laquelle on reviendra (cf. § 4.1) ;

- il y a *une décentralisation sectorielle (ou fonctionnelle) limitée*, marquée par la présence des services statistiques ministériels (SSM) ;

- au total, l'INSEE représente 73% des effectifs du système statistique public (SSP), contre 35 à 55% pour les instituts nationaux de statistique (INS) des autres pays décentralisés.

1.3 – Un système mieux coordonné

La *coordination institutionnelle* est plutôt plus forte que celle des autres pays décentralisés, que ce soit en termes d'harmonisation des concepts, de circulation des données, et de mutualisation des outils.

A cela s'ajoute une forme originale de « *coordination par les personnes* », grâce à la forte mobilité des cadres statisticiens à travers tout le SSP, qui est un trait unique parmi les pays étudiés.

Le système français est toutefois *moins performant pour le suivi des moyens*. Les coûts ne sont pas évalués ; seuls les effectifs sont connus, et encore seulement de manière très globale, sans distinguer ce qui relève de la statistique, parmi les diverses activités des services concernés.

Il faut toutefois noter que, à l'étranger, le suivi des coûts est effectué seulement pour information, mais non pour servir de support à d'éventuelles décisions d'arbitrage budgétaire entre les différents programmes statistiques. Aucun des pays décentralisés étudiés ne comporte donc ce qui pourrait être l'équivalent, dans les concepts de la LOLF française, d'une « mission interministérielle » rassemblant l'ensemble des crédits affectés à la statistique publique.

1.4 – Un institut national exerçant une palette de missions beaucoup plus complète

La plupart des INS étudiés exercent divers types d'activités non strictement statistiques, mais l'INSEE est le seul à les exercer toutes à la fois, et à être ainsi totalement « intégré verticalement ». Il s'agit de :

- la formation initiale (ENSAI, ENSAE) ; c'est un aspect qui est unanimement reconnu comme un atout pour un INS ;

- les études ; cet aspect est plus controversé, certains craignant que cela n'affaiblisse l'indépendance de l'institut ; en fait, le problème peut se poser sur des organismes de plus petite taille et plus imbriqués dans une structure ministérielle, comme les SSM ; pour l'INSEE, le risque paraît marginal, en regard de l'avantage en termes d'enrichissement des tâches, de désenclavement de l'institut, et d'attrait sur le marché du travail¹ ;

- les activités administratives de tenue de registres ; à cet égard, la gestion de SIRENE est plutôt considérée comme un atout.

2 – LE RAPPORT COUT/QUALITE DU SYSTEME FRANÇAIS SE COMPARE FAVORABLEMENT A CELUI DES AUTRES PAYS

2.1 – Un coût qui se situe dans la moyenne de l'échantillon

Chaque INS ayant des attributions différentes, la comparaison du niveau des moyens n'a pu s'effectuer que pour l'ensemble du système statistique public de chaque pays. Dans chaque cas, on s'est efforcé de ne retenir que les activités statistiques, en faisant abstraction notamment des études, de la formation initiale et des tâches administratives de gestion de registres.

Pour la France, la part des activités statistiques a ainsi été évaluée à 90,4% des effectifs pour l'INSEE (soit 5757 ETP sur 6365) et à 77,4% pour les SSM (soit 2124 sur 2744).

Les résultats obtenus montrent que, *par rapport à l'ensemble des pays étudiés*, le SSP français est :

- *comparable à la moyenne en termes d'effectifs* (132 statisticiens par million d'habitants, contre 129 pour la moyenne de l'échantillon) ;

- *un peu inférieur à la moyenne en termes de coûts* (6,9 € par habitant, contre 8,8 € en moyenne).

Plus précisément, les données recueillies par la mission permettent de distinguer *trois catégories de pays* :

- les pays de taille moyenne, qui ont un niveau de coûts et d'effectifs relativement peu élevé. Au sein de ce groupe, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni présentent des caractéristiques proches (effectifs compris entre 110 et 130 agents par million d'habitants et dépenses statistiques entre 5,5 et 7 € par habitant)² ;

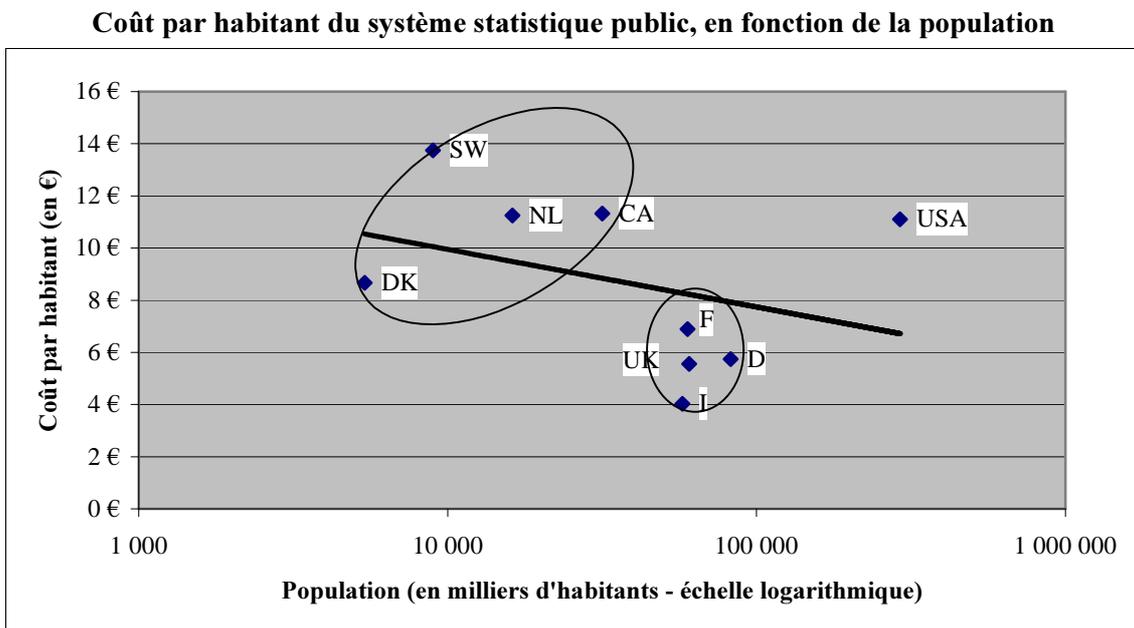
¹ Le principal inconvénient est plus pour les organismes d'études et de recherche extérieurs, qui souffrent de la priorité d'accès aux sources dont bénéficient leurs homologues travaillant au sein de l'INSEE.

² L'Italie se situe à un niveau de coût sensiblement plus faible, mais l'ampleur de l'écart laisse à penser qu'il pourrait provenir d'un biais méthodologique dans l'évaluation par la mission des moyens du SSP italien.

- les pays de petite taille, qui ont un niveau relatif de coûts et d'effectifs plus élevé, ce qui illustre les effets de taille dus à l'importance des coûts fixes en matière de production statistique. Au sein de ce groupe, le Canada, les Pays-Bas et la Suède présentent des caractéristiques proches (effectifs de l'ordre de 140 à 160 ETP par million d'habitants, coûts de l'ordre de 11 à 14 € par habitant)³ ;

- enfin, les Etats-Unis qui, malgré leur taille, présentent également des coûts relativement élevés, comparables à ceux des petits pays (effectifs du SSP de 145 par million d'habitants, coût de 11 € par habitant). Cette situation pourrait être liée à certaines spécificités du système américain, qui se caractérise par la richesse de l'offre, mais aussi par un moindre degré de coordination statistique, de mutualisation des outils et de contrainte budgétaire.

Cette typologie est illustrée par le graphique suivant, qui présente la variation du coût par habitant du SSP en fonction de la population des pays étudiés.



2.2 – Une qualité des produits internationalement reconnue

Pour apprécier les aspects relatifs à la qualité des produits, la mission s'est appuyée sur les évaluations réalisées par les organisations internationales (FMI, Eurostat), ainsi que sur certains travaux de comparaison internationale. Ces diverses études ne portent toutefois que sur les statistiques économiques.

Ces données objectives, s'ajoutant aux indications recueillies auprès des professionnels rencontrés, ont confirmé que la qualité des statistiques française était non seulement bonne, mais comptait parmi les meilleures.

2.3 – Une quantité produite difficile à mesurer, mais qui ne semble pas inférieure à celle des pays de référence

Les volumes produits sont encore plus difficiles à appréhender. Mais les différents indices disponibles laissent à penser que, de manière globale, ils se comparent tout à fait honorablement à ceux des pays de référence.

³ Le Danemark se situe à un niveau sensiblement plus faible, ce qui paraît traduire la contrainte particulièrement forte pesant sur les moyens affectés à la statistique dans ce pays.

3 – LA GOUVERNANCE DE L'INSEE SE SINGULARISE PAR RAPPORT A CELLE DES AUTRES INSTITUTS

3.1 – L'INSEE est l'institut dont l'indépendance est la plus mal assurée juridiquement

Le *statut d'administration centrale* tranche avec la situation des autres INS étudiés, qui sont tous des agences autonomes.

Au delà du statut administratif, d'autres aspects de l'indépendance semblent également fragiles juridiquement. C'est notamment le cas des *conditions de pré diffusion* des données, dont les fondements apparaissent, en France, assez limités (relevé de conclusions d'une réunion interministérielle de 1993 ; affichage des conditions de diffusion anticipée dans les tableaux de présentation du FMI).

Il y a donc là des particularités juridiques qui seront sans doute soulignées dans le cadre des travaux de la Commission européenne consécutifs aux irrégularités grecques.

Il faut toutefois rappeler que le statut d'agence ne suffit pas, en soi, à garantir l'indépendance de la statistique publique. Il faut également tenir compte de *la pratique*, ainsi que de *l'autorité morale* et de *la crédibilité* dont dispose l'institut. De ce point de vue, l'INSEE n'a rien à envier à ses homologues étrangers.

3.2 – Mais c'est lui qui semble bénéficier, en fait, de la plus grande autonomie

3.2.1 - Les lacunes du reporting

Le reporting de l'INSEE est très en deçà de celui de ses homologues. Cela reflète, en partie, le retard général de l'administration française dans la culture de la performance et de l'évaluation, qui devrait s'améliorer progressivement avec la LOLF.

Mais, au-delà de la diversité des règles budgétaires, on constate une absence de catalogue lisible de la production, de document d'orientation stratégique, ou de rapport d'activité synthétique, qui tranche avec les pratiques observées par les autres membres de la communauté statistique.

3.2.2 - L'absence d'instance collégiale de supervision

Aux termes de la loi de 1951, l'INSEE rend compte de son activité au CNIS. Toutefois, celui-ci constitue *une instance de concertation et de coordination, mais en aucun cas de supervision*. La taille du CNIS, de loin la plus importante parmi les conseils statistiques des pays étudiés, interdit toute discussion stratégique. Par ailleurs, le CNIS n'examine ni les moyens, ni les résultats, ni les performances de l'institut.⁴

Les lacunes du reporting de l'INSEE s'expliquent donc en partie par l'absence d'une instance apportant un regard extérieur sur l'ensemble du fonctionnement de l'institut, comme le sont la Commission centrale des statistiques aux Pays Bas, le Conseil des gouverneurs au Danemark, ou le Conseil de la statistique officielle en Suède.

Ces instances présentent plusieurs traits communs : taille assez réduite pour pouvoir définir une position autonome ; prédominance de personnalités qualifiées ; compétence globale, portant à la fois sur les programmes, les budgets et les indicateurs de performance.

⁴ L'effet de taille du CNIS doit être relativisé, car l'essentiel de travail s'effectue, non pas en assemblée générale, mais dans le cadre des formations spécialisées. Toutefois celles-ci comportent un nombre encore relativement élevé de membres et, en tout état de cause, elles ne traitent que des programmes d'activité.

Même si leurs pouvoirs effectifs sont variables (souvent consultatifs), de telles instances constituent le « chaînon manquant » de la gouvernance, capable de jouer un rôle intermédiaire entre le ministre de tutelle, et le directeur de l'INS.

En France, la mise en place d'une instance de ce type pourrait être envisagée, en utilisant le cadre juridique existant de la loi de 1951 et du CNIS, par exemple sous la forme d'une « conférence des présidents » des différentes formations et du bureau. Une telle mesure ne nécessiterait pas de modification lourde des textes, et permettrait d'amorcer une pratique de reporting.

L'existence de cette structure collégiale pourrait être également l'un des éléments de réponse à la question des fondements juridiques de l'indépendance de l'INSEE. Il faudra toutefois veiller à prévenir d'éventuels effets pervers, comme ceux qui sont apparus à la suite de la création de la *Statistics Commission* britannique.

3.2.3 - Le manque de perspective stratégique dans la discussion budgétaire

La plupart des pays étudiés sont plus avancés que nous dans l'utilisation des indicateurs de performance. Pour autant, ceux-ci ne jouent pas un rôle déterminant dans le débat budgétaire. Il n'y a pas de récompense pour les organismes les plus performants, et les instituts statistiques se trouvent soumis aux mêmes exigences forfaitaires de « productivité » que les autres administrations.

Ce qui mérite d'être noté, c'est que les discussions des INS étrangers avec leur tutelle sont plus riches, parce qu'elles explicitent mieux les enjeux stratégiques sous jacents.

Le plus souvent, la variation de la dotation budgétaire est justifiée par trois paramètres :

- une base d'évolution, qui est la norme de gains de productivité imposée à toutes les administrations (souvent 2% par an) ;
- une première modulation en fonction de l'accroissement du volume de la production demandé à l'INS, qui est très largement le fait de la réglementation européenne ;
- une deuxième modulation en fonction du programme de modernisation négocié avec l'INS ; cela peut se traduire par un abondement de la dotation de base, comme cela a été le cas dans le passé pour l'ONS britannique ; mais, actuellement, les perspectives financières affichées chez la plupart de nos partenaires européens sont très rigoureuses.

Pour ce qui concerne la France, même si l'INSEE a su mettre en œuvre des programmes sectoriels de grande ampleur, comme dans le cadre du programme *INSEE 2004*, les orientations stratégiques majeures n'ont pas été aussi explicitement débattues avec la tutelle. *La réallocation des importants gains de productivité dégagés s'est donc décidée essentiellement en interne.*

4 – LE MANAGEMENT DE L'INSEE EST BON, MAIS PERFECTIBLE

On peut citer plusieurs pistes de progrès :

- en ce qui concerne la spécialisation territoriale, l'INSEE est plutôt en pointe par rapport à ses homologues, mais l'effort doit se poursuivre ;
- dans d'autres domaines, la France aurait à gagner de s'inspirer de ce qui se fait à l'étranger : il s'agit de la maîtrise de la demande, de la modernisation du système de production, de la gestion de la qualité et du choix des indicateurs de performance.

4.1 – La poursuite de la spécialisation des implantations en région

L'une des singularités de l'INSEE, qui ressort de la comparaison internationale, est le nombre et le poids des implantations en région (24 DR, 5CNI). Cette situation reflète en partie une autre caractéristique française, qui tient au fait que c'est l'Etat qui répond à la quasi totalité des besoins statistiques locaux. En ce sens, la forte déconcentration compense l'absence de décentralisation en matière de statistique publique.

Il y a aussi l'héritage du passé, avec une localisation des effectifs héritée des années 70, que les technologies actuelles ne justifient plus. A cet égard, il faut observer que certains INS étrangers (Pays Bas, Royaume Uni, Suède) ont été contraints de maintenir des implantations importantes en dehors du siège pour des raisons d'aménagement du territoire, mais qu'aucun ne connaît une telle dispersion géographique.

Depuis plusieurs années, l'INSEE a fait un effort notable pour s'adapter à cette contrainte, en reconfigurant son organisation territoriale : une part importante des fonctions d'étude et de conception a été déconcentrée dans 70 pôles de compétence nationaux implantés en région ; par ailleurs, les grandes applications de production nationales, autrefois implantées dans chaque DR, ont été concentrées sur quelques sites. Cette action, initiée depuis la fin des années 90, apparaît plutôt en pointe par rapport aux autres pays (Allemagne, Royaume Uni), voire même par rapport à d'autres administrations françaises confrontées à des problématiques similaires.

L'INSEE s'est également efforcé de rentabiliser ses implantations régionales, en développant l'offre en direction des acteurs locaux. Cette orientation stratégique, qui a largement été décidée de manière interne, peut être considérée comme légitime, si l'on veut maintenir la mutualisation et la cohérence des outils d'analyse locaux. Mais il ne faut pas en surestimer la portée pour ce qui est de justifier le maintien de la répartition actuelle des effectifs.

Il convient donc de poursuivre la réorganisation territoriale, notamment par *une spécialisation accrue des DR*, en distinguant celles qui conserveront des sites de production ou des pôles de compétence nationaux, et celles qui se limiteront à de simples fonctions de *front office*, adossées sur le réseau de l'institut. Il est également nécessaire de réduire le nombre des centres informatiques.

4.2 – Les instruments de maîtrise de la demande

Face à l'explosion des besoins exprimés par les utilisateurs internationaux ou nationaux, plusieurs INS étrangers ont su se doter d'instruments permettant de mieux maîtriser la demande.

- *un catalogue des produits*, qui précise notamment le fondement juridique (réglementation nationale ou communautaire) et, lorsqu'il existe une comptabilité analytique, le coût correspondant ; cela permet évidemment d'avoir une discussion beaucoup plus précise avec les utilisateurs, ainsi qu'avec la tutelle, qui peut demander *une justification* « à la première statistique » de l'activité de l'institut ;

- *un exercice de définition des priorités, à la fois positives, mais aussi négatives*. A cet égard, l'exercice de définition de « priorités négatives », conduit en 2003 par l'institut néerlandais pour son programme 2004-2008, présente un intérêt particulier ; en effet, il s'appuie davantage sur des considérations d'ordre technique ayant trait à la place de chaque produit dans l'architecture générale du système statistique, que sur la recherche de secteurs économiques ou sociaux « non prioritaires », dont l'expérience prouve qu'elle est systématiquement battue en brèche par les lobbies concernés.

Cette préoccupation commence à émerger au niveau européen. Le Comité du programme statistique a demandé, en mai dernier, que les INS lui transmettent de premières propositions de priorités négatives pour le 15 septembre.

Sur ce dossier, l'INSEE est clairement en retard. Son principal organe de « gouvernance » actuel, le CNIS, n'est pas du tout configuré pour formuler de véritables choix. L'INSEE a longtemps eu une attitude réticente, considérant que ce genre d'exercice était voué à l'échec. Il a d'ailleurs été l'un des instituts à ne pas avoir remis la contribution demandée pour la réunion du 15 septembre, dont la France était le pays hôte.

4.3 – Une approche plus systématique de la modernisation du système de production

Pour répondre à de fortes exigences de productivité, certains instituts (Pays Bas, Royaume Uni) ont mis en œuvre des réformes radicales de leur mode de production, avec deux dimensions principales :

- une réforme de l'organisation administrative, consistant schématiquement à passer d'une structure verticale (chaque unité responsable d'un produit maîtrise la totalité de la chaîne de production), à une organisation horizontale fondée sur les différentes étapes du processus (collecte, vérification, traitement, diffusion) ; cette nouvelle organisation permet de professionnaliser les entités spécialisées dans chaque opération et d'obtenir des économies d'échelle ;

- une reconfiguration de l'architecture du système d'information, avec notamment la création de grandes bases de données communes ; ce système doit favoriser la mise en cohérence des diverses informations disponibles, pour permettre d'obtenir une synergie entre les enquêtes et les sources administratives existantes.

L'exercice de comparaison internationale auquel s'est livrée la mission est, par nature, trop peu approfondi pour permettre de recommander à l'INSEE la mise en œuvre de réformes aussi radicales.

Au demeurant, l'INSEE est loin d'être inactif en matière de modernisation de son système de production :

- on a déjà évoqué *l'adaptation de l'organisation territoriale* (sites de production et pôles de compétence) ;

- le programme INSEE 2004 a également prévu *la refonte des grandes applications spécialisées* (recensement, SIRENE, indice des prix à la consommation...), qui génère d'importants gains de productivité ;

- même si les projets majeurs ont donc une dimension sectorielle, *l'approche « horizontale » se développe aussi*, avec notamment la mutualisation des processus de collecte assistée par ordinateur (CAPI), ou de codage automatique de libellés comme les activités ou les professions (SICORE). Des initiatives transversales sont également prises en ce qui concerne la méthodologie de réalisation d'enquêtes (CORE), ou de traitement des sources administratives.

Il n'en reste pas moins que la démarche des instituts néerlandais et britannique témoigne d'une *approche systématique et intégrée de la productivité*, qui contraste avec la démarche plus fractionnée de l'INSEE. Le schéma directeur informatique, par exemple, n'a pas été mis à jour depuis octobre 2002 et l'urbanisation des systèmes d'information, annoncée en 2001, n'est pas achevée. Par ailleurs, les fonctions support semblent être restées à l'écart des actions de rationalisation entreprises jusqu'à maintenant, et l'absence de comptabilité analytique ne facilite guère les progrès en ce domaine.

4.4 – Le recours à une démarche de gestion « totale » de la qualité

Les programmes de gestion de la qualité se sont développés depuis une dizaine d'années dans nombre d'INS étrangers, notamment en Suède, au Royaume Uni, aux Pays-Bas et au Canada.

Cette démarche traduit la prise de conscience du fait que la production statistique ne peut plus se juger d'après les seuls critères techniques traditionnels, tels que la précision (*accuracy*). Comme dans d'autres activités, la qualité de la production est vue comme résultant d'un processus global, dans lequel doivent s'impliquer tous les membres du personnel, et qui doit intégrer le point de vue des partenaires extérieurs de l'institut, qu'il s'agisse des répondants aux enquêtes, ou des utilisateurs de statistiques.

D'où le concept de gestion *totale* de la qualité, qui offre un cadre assez général dans lequel chaque organisme peut introduire progressivement les règles ou les pratiques qui lui semblent les plus pertinentes.

Ce cadre peut notamment être utilisé pour fixer un certain nombre de valeurs ou d'objectifs professionnels généraux, qui serviront de référence à l'ensemble des agents (en termes d'intégrité, de leadership mondial, de perfectionnement de la compétence professionnelle...).

A cela s'ajoutent des éléments plus concrets. Ainsi, le programme suédois comprend-il notamment la diffusion des bonnes pratiques, un programme d'audit interne tournant sur cinq ans, ainsi qu'un suivi annuel de la charge de réponse aux enquêtes et de l'évolution de la qualité.

Une telle démarche, qui met l'accent sur la responsabilité individuelle de chacun, peut notamment être considérée comme *un instrument de motivation et de mobilisation des agents, mieux adapté à un environnement complexe et peu enclin à la hiérarchie*.

De ce point de vue, l'INSEE a su mobiliser ses agents en se fixant, dans le cadre du projet INSEE 2004, un ensemble d'objectifs ambitieux, assortis d'échéances contraignantes (mise en œuvre, la même année, du nouveau recensement et des versions rénovées des grandes applications, telles que SIRENE...)⁵.

On peut penser que, *en complément de cette approche sectorielle, l'INSEE pourrait s'inspirer plus directement de la démarche de gestion totale de la qualité*, qui fait l'objet d'une implication croissante de nombre de ses homologues étrangers.

⁵ Dans les documents présentant cette opération, l'INSEE fait d'ailleurs référence à l'expérience suédoise de *total quality management*, mais l'implication de l'institut est loin d'être aussi manifeste que chez ses homologues étrangers.

4.5 – Une gamme élargie d'indicateurs

4.4.1 – Un effort de suivi de l'évolution de la productivité

La mesure de la productivité des administrations est un exercice difficile. On constate néanmoins que le CBS néerlandais et le SCB suédois se sont efforcés de mettre au point une méthodologie dont les résultats sont publiés dans leur rapport d'activité.

Tout en sachant qu'il s'agit d'un domaine encore expérimental, on peut considérer qu'il ne serait pas déraisonnable que l'institut français, qui est en avance dans nombre de domaines, s'efforce lui aussi de progresser dans la mesure de sa propre productivité.

4.4.2 – Des indicateurs intégrant mieux des points de vue extérieurs à l'institut, tels que la satisfaction des usagers et la charge imposée aux répondants

Les indicateurs relatifs à l'INSEE prévus dans le cadre de la LOLF intègrent, comme à l'étranger, des critères de précision, de rapidité ou d'efficacité, qui traduisent un point de vue interne à l'institut.

Les indicateurs des pays étrangers, qui ont une culture de la performance et de la qualité plus ancienne, intègrent aussi des points de vue extérieurs à l'institut.

Ainsi, il n'est pas rare que les contrats de performance ou les chartes de qualité des autres instituts prévoient de *mesurer la satisfaction des usagers*, en recourant à des enquêtes, une pratique que l'INSEE gagnerait à développer.

Surtout, la plupart des instituts ont *des objectifs de réduction de la charge de réponse* imposée aux fournisseurs de données, en particulier aux entreprises. L'enjeu macro-économique apparaît certes limité, même si, lorsqu'il a pu être évalué, il apparaît d'un ordre de grandeur comparable aux coûts directs de la statistique publique. L'intérêt de cet indicateur est surtout de *servir de levier pour réguler la demande*.

Cette préoccupation n'est d'ailleurs pas inconnue en France, puisque, en 1997, le rapport Malinvaud sur la statistique et les études économiques proposait que l'on passe à un suivi régulier en la matière. La mission n'a donc pu que réitérer cette recommandation.

CONCLUSION

L'étude de comparaison internationale fait ressortir une position favorable de l'INSEE, mais il faut souligner que celui-ci a bénéficié, jusqu'à présent, d'un environnement globalement plus porteur :

- sur le plan institutionnel, l'organisation française des corps administratifs a favorisé l'autorité de l'institut sur les autres services statistiques.

- les moyens budgétaires n'ont pas subi de choc brutal, comme dans nombre d'autres pays ;

- l'institut n'a pas non plus connu, comme certains de ses homologues, de remise en cause majeure de sa propre crédibilité, ou de contestation, par la société, de la légitimité des enquêtes officielles;

- enfin, sur le plan international, les méthodes françaises ont longtemps bénéficié d'un leadership incontesté dans nombre de domaines stratégiques.

Le maintien d'un tel environnement ne saurait être considéré comme durablement acquis. Tout comme ses homologues européens, l'INSEE sera confronté, à tout le moins, à une rigueur budgétaire durablement accrue, au choc démographique résultant des prochains départs à la retraite, et à la multiplication des participants au système statistique européen.

Pour faire face à ces défis, il convient d'abord que l'INSEE amplifie l'important effort de modernisation qu'il a déjà engagé. Il doit aussi entrer dans un système de gouvernance plus moderne, et mieux s'inspirer des bonnes pratiques de management de ses homologues.

L'INSEE doit ainsi opérer une sorte de « révolution culturelle », pour réussir à s'ouvrir plus sur l'extérieur et à passer d'une logique industrielle à une logique de services, tout en maintenant une identité forte et une tradition d'excellence.

L'inspecteur général des Finances

Philip DANE