



INSPECTION GÉNÉRALE

**INSEE**  
DIRECTION GÉNÉRALE  
INSTITUT NATIONAL  
DE LA STATISTIQUE  
ET DES ÉTUDES  
ÉCONOMIQUES

Dossier suivi par :  
Philippe DOMERGUE  
Tél. : 01 41 17 52 68  
Fax : 01 41 17 68 65  
Mél : [philippe.domergue@insee.fr](mailto:philippe.domergue@insee.fr)

Jean-Pierre PUIG  
Tél. : 01 41 17 69 96  
Fax : 01 41 17 68 65  
Mél : [jean-pierre.puig@insee.fr](mailto:jean-pierre.puig@insee.fr)

Paris, le 4 décembre 2008  
N° 172/DG75-B010 /ML  
**Class. 1.6.48**

**Rapport sur le nombre, la délimitation  
et les modalités de fonctionnement  
des commissions thématiques du Cnis**

Philippe Domergue

Jean-Pierre Puig



## SOMMAIRE

<b>I - Problématique et démarche de la mission</b> .....	4
1.1 <i>Justifications de la mission</i> .....	4
1.2 <i>Opportunité de la réflexion</i> .....	4
1.3 <i>La démarche retenue</i> .....	5
<b>II - L'organisation des commissions thématiques</b> .....	6
2.1 <i>Appréciation générale de l'organisation des formations</i> .....	6
2.2 <i>Principes généraux de la nouvelle organisation</i> .....	8
2.3 <i>Proposition de création de sept commissions thématiques</i> .....	11
2.3.1 « Entreprises et stratégies de marché » .....	11
2.3.2 « Démographie et questions sociales » .....	13
2.3.3 « Marché du travail et qualification de la main-d'œuvre » .....	14
2.3.4 « Environnement et développement durable » .....	14
2.3.5 « Territoires » .....	16
2.3.6 « Système financier et financement de l'économie » .....	16
2.3.7 « Fonctions et services collectifs » .....	17
<b>III - Le fonctionnement des commissions thématiques</b> .....	19
3.1 <i>Appréciation générale sur le fonctionnement des commissions thématiques</i> .....	19
3.2 <i>Adopter un règlement intérieur</i> .....	21
3.3 <i>Approfondir le travail collectif</i> .....	22
3.4 <i>Améliorer l'attractivité</i> .....	23
3.5 <i>Mieux identifier les priorités</i> .....	26
3.6 <i>Renforcer les moyens pour améliorer la qualité de la concertation</i> .....	26
<b>IV - Liste des recommandations</b> .....	28
4.1 <i>L'organisation des commissions thématiques</i> .....	28
4.2 <i>Le fonctionnement des commissions thématiques</i> .....	29
<b>Annexe 1 : lettre de mission</b> .....	31
<b>Annexe 2 : liste des personnalités rencontrées ou consultées</b> .....	33
<b>Annexe 3 : liste des formations et inter-formations actuelles et des commissions thématiques proposées</b> .....	34



*"Ne réorganisez jamais sauf pour une bonne raison.  
Mais si cela fait un moment que vous ne l'avez pas fait,  
c'est une bonne raison."  
John F. Akers (Président d'IBM de 1985 à 1993)*

## **I - Problématique et démarche de la mission**

Les deux cosignataires de la lettre de mission, le Directeur général de l'Insee et le Vice-président du Cnis, invitent à une réflexion sur l'organisation et le fonctionnement des formations du Cnis. Le nouveau projet de décret du Cnis, encore en cours d'examen au moment de la rédaction du rapport, retient le vocable de commission thématique plutôt que de formation. Ce dernier terme avait d'ailleurs soulevé quelques remarques critiques au sein du Bureau. Par convention dans la suite du rapport, le terme de formation sera retenu pour les structures actuellement en vigueur et celui de commission thématique pour celles qui sont appelées à leur succéder à partir de 2009 lorsque le nouveau décret sera adopté.

### **1.1 Justifications de la mission**

La lettre de mission (cf. annexe 1) souligne la très grande stabilité temporelle du découpage des formations du Cnis alors même que les questions de débat de la société évoluent rapidement. Il peut en résulter un décalage préjudiciable à l'organisation de la concertation comme semble en témoigner le rôle croissant pris par les inter-formations et les groupes de travail du Bureau comme lieux de dialogue privilégiés sur les questions statistiques émergentes. A cette occasion, il convient évidemment de s'interroger sur le nombre de formations, 14 actuellement en comptant formations et inter-formations, ce qui apparaît très élevé dans l'absolu et en regard des expériences étrangères.

Evidemment, structuration en formations et modalités de leur fonctionnement sont très liées. Une réduction significative du nombre de formations peut déboucher sur un risque de paralysie du fonctionnement si les modalités de la concertation ne sont pas adaptées en conséquence. Les réunions de formation durent fréquemment 3 heures, voire 4, il ne serait guère envisageable d'allonger encore cette durée en cas de regroupements de formations. C'est ainsi que le rapport traite successivement, dans deux parties distinctes, de l'organisation puis du fonctionnement des futures commissions thématiques.

### **1.2 Opportunité de la réflexion**

La question de l'adéquation de la structure des instances du Cnis aux enjeux de la concertation avec les partenaires sociaux est permanente mais plusieurs éléments plaident pour s'en préoccuper aujourd'hui. Traditionnellement, c'est au moment de la discussion du programme à



moyen terme que le Cnis s'interroge aussi sur son mode de fonctionnement et sur les évolutions souhaitables en la matière. Il convenait donc que le Bureau et l'Assemblée plénière puissent s'exprimer sur les propositions de ce rapport dans le cadre de l'avis sur le programme à moyen terme.

Mais deux autres évènements ont poussé dans ce sens. L'adoption de l'article 144 de la loi de modernisation de l'économie modifie l'article 1 de la loi de 1951 et, même si l'élément novateur de cet article tient dans la création de l'Autorité de la statistique publique, le décret relatif au Cnis est entièrement réécrit à cette occasion. Cette modification des textes invite à une réflexion générale sur l'adaptation du Cnis aux exigences de la concertation, dans laquelle ce rapport trouve toute sa place.

Enfin, la revue générale des politiques publiques (RGPP) se traduit par des modifications dans l'organisation du service de la statistique publique avec l'absorption de la partie statistique du Sessi par l'Insee et par la constitution du Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS) du Meeddat par fusion de trois anciens SSM : l'Ifen, le SESP et l'Observatoire de l'énergie et des matières premières. Dans la mesure où le découpage des formations du Cnis était très lié à l'organisation du service de la statistique publique, la légitimité de la structuration actuelle s'en trouve affaiblie.

### **1.3 La démarche retenue**

La mission a procédé par audition des principaux acteurs concernés (cf. annexe 2). Au total, une quarantaine d'entretiens se sont déroulés entre la fin du printemps et l'automne 2008. Ils ont concerné des membres du Bureau, des présidents de formations, des directeurs statistiques de l'Insee et quelques personnalités ayant joué ou susceptibles de jouer un rôle important dans les débats du Cnis. Chaque audition se déroulait en deux parties. Dans un premier temps, les personnalités auditionnées s'exprimaient spontanément sur leur vision de l'organisation et du fonctionnement des formations, puis les missionnaires testaient auprès d'elles les recommandations qu'ils élaboraient progressivement au fur et à mesure des auditions précédentes. Les entretiens successifs ont montré un large consensus sur l'opportunité et les grandes orientations de la réforme. La mission a pris le parti de faire figurer dans ce rapport un certain nombre de citations, insérées en italique, recueillies à cette occasion.

Dans le cadre de cette démarche interactive, la réunion du Bureau du 30 juin 2008 a constitué un point fort en permettant de recueillir une appréciation collective du Bureau et des présidents de formations sur une version intermédiaire des recommandations, établie après une première vague d'entretiens.



## II - L'organisation des commissions thématiques

### 2.1 *Appréciation générale de l'organisation des formations*

Les formations du Cnis jouent un rôle crucial dans la concertation entre utilisateurs et producteurs de la statistique publique. C'est au sein de chacune d'elles que les programmes annuels ou quinquennaux sont débattus pour leur domaine de compétence. C'est le président qui délivre l'avis d'opportunité pour les enquêtes nouvelles après avoir entendu les positions des participants, il propose également au Bureau le projet d'avis annuel de la formation qui est inséré dans l'avis du conseil voté par l'Assemblée plénière. La formation émet également un avis d'opportunité sur toute exploitation de source administrative à des fins statistiques en application de l'article 7 bis de la loi de 1951. Enfin, le président peut proposer au Bureau la constitution d'un groupe de travail temporaire sur un aspect particulier de son domaine de compétence de façon à pouvoir formuler des propositions opérationnelles d'amélioration de la production et de la diffusion de la statistique publique.

Ainsi, le travail des participants aux formations est lourd, les documents sont souvent volumineux, le temps consacré par chacun à la préparation et à la participation aux réunions peut être important. Il en résulte que les partenaires sociaux disent, dans leur grande majorité, ressentir des difficultés à pouvoir participer à l'ensemble des réunions de formation.

*"C'est particulièrement gênant pour les organisations syndicales dont les représentants doivent se démultiplier entre des réunions monopolisées par les statisticiens, et qui ne traitent pas toujours les problèmes importants."*

Cette situation peut les conduire à concentrer leur participation sur quelques formations dont les thèmes sont les plus nettement reliés aux débats économiques et sociaux dominants, c'est classiquement le cas de la formation Emploi-revenus. En contrepartie, certaines formations peuvent connaître des taux de participation des utilisateurs faibles, créant ainsi une sur-représentation des producteurs, préjudiciable à un débat équilibré. Dans certains cas, l'attente vis-à-vis du président est alors excessive car c'est sur lui que repose, pour une large part, l'expression du point de vue de la demande. De ce point de vue, le principe d'une réduction significative du nombre de formations a reçu un accueil favorable de la plupart de nos interlocuteurs.

Toutefois, le problème de la participation des utilisateurs ne tient pas qu'à l'arithmétique. Le nombre important de formations est justifié par le souci de reproduire assez précisément l'organisation actuelle du service statistique public. En principe, un service statistique, qu'il s'agisse d'un département de l'Insee ou d'un service statistique ministériel (SSM), ne relève que d'une seule formation du Cnis. Ce principe a un intérêt manifeste pour l'organisation des séances, chaque service sachant exactement dans quelle formation il doit



présenter ses programmes et ses projets d'enquêtes. Par contre, cette organisation a, pour les utilisateurs, le défaut de ne pas refléter au plus près les débats économiques et sociaux auxquels ils participent. Ce décalage, joint à la technicité naturelle du domaine, se traduit pour beaucoup d'instances représentatives des partenaires sociaux par la difficulté de trouver des volontaires parmi les spécialistes de domaines pour participer aux réunions du Cnis.

Cette difficulté est encore accrue pour les formations dont le champ de compétence correspond à celui d'un seul SSM. Ce dernier cherche naturellement à avoir des contacts bilatéraux avec les partenaires de son ministère d'appartenance ainsi qu'avec les structures représentatives des usagers du ministère avant d'établir son programme de travail. Dans ce cas, les partenaires déjà consultés bilatéralement, ne verront guère d'intérêt à venir à la réunion de la formation alors que ceux, représentants des organisations plus généralistes, risquent de considérer les débats comme circonscrits à des questions trop particulières.

*"Une autre difficulté potentielle tient au risque de redondance entre la discussion sur l'avis d'opportunité en réunion de formation et celle qui a déjà précédé au sein des comités de concertation préparatifs aux nouvelles enquêtes."*

De ce point de vue, définir le champ de compétence des futures commissions thématiques en privilégiant les thèmes des grands débats économiques et sociaux plutôt que l'organisation du service de la statistique publique peut avoir plusieurs avantages. Non seulement le nombre de commissions devrait être réduit, mais chacune d'elle devrait apparaître plus attractive pour les utilisateurs avec une absence de monopole naturel d'un service statistique susceptible de déséquilibrer les débats. Par ailleurs, avec une telle organisation, les groupes de travail temporaires du conseil devraient plus naturellement pouvoir relever d'une commission précise. Ceci éviterait ainsi la tendance à faire des groupes de travail du Bureau étudiant des questions émergentes, ce qui était nécessaire du fait du cloisonnement des domaines de compétence, mais a pu être ressenti comme démotivant dans certaines formations.

*"Si les sujets de fond sont évacués vers les inter-formations, les groupes de travail ou les Rencontres, c'est aussi le signe que le cadre des formations est inadapté."*

Pour autant, il ne faut pas sous-estimer les risques que cette orientation peut aussi comporter. Premièrement, la force du Cnis tient dans le fait que ses attributions vont nettement au-delà d'un classique comité d'utilisateurs et qu'il exerce un véritable rôle dans la régulation du système même si ses avis sont toujours consultatifs. Il faut veiller à ce que l'élargissement de la thématique des commissions ne se traduisent pas par une distanciation par rapport à la prise de décision sur les opérations statistiques. Le rôle des commissions thématiques



ne doit pas se confondre avec les Rencontres du Cnis qui ont une autre fonction. Ce point a été souligné fort justement par certains de nos interlocuteurs.

*"Le fonctionnement de grandes formations ne va pas de soi. En particulier il faut s'assurer du bon traitement des avis d'opportunité, le rôle de filtre doit bien fonctionner. Ceci est essentiel, le Cnis est certes un lieu de débat mais aussi un lieu technique d'examen des outils."*

*"L'un des rôles importants est d'aider à faire accepter des projets difficiles ; le Cnis doit s'intéresser aux objets et pas seulement aux sujets. Si le Cnis devient un forum trop généraliste, il ne débattrait plus sur les outils."*

*"Il est important de conserver des liens (forces de rappel) entre chaque producteur de statistique et ses utilisateurs, même si c'est en produisant seulement des rapports réguliers qui l'obligent à rendre compte."*

La seconde difficulté tient à l'organisation de l'ordre du jour des séances. Si les compétences des commissions thématiques forment un recouvrement du champ de la statistique publique, là où les formations au sens strict (c'est-à-dire hors inter-formations) formaient une partition, le travail d'organisation du secrétariat sera moins naturel et nécessitera plus d'interactions avec les présidents, les rapporteurs et les services.

## **2.2 Principes généraux de la nouvelle organisation**

Au total, la constitution d'un nombre de commissions thématiques inférieur à celui des formations actuelles semble rencontrer une large approbation parmi les opinions recueillies. Mais cette réduction, pour trouver tout son intérêt auprès des représentants des utilisateurs, doit s'accompagner d'une redéfinition du champ de compétence de chacune d'elles, plus en phase avec les questions du débat public. Il ne peut s'agir d'un simple regroupement de quelques formations. Il en résultera alors des recouvrements possibles aux marges qui nécessiteront des arbitrages de la part des organisateurs de la concertation plus fréquents que dans l'organisation antérieure. Pour que cet inconvénient reste faible par rapport à l'avantage de concentration, le nombre de commissions thématiques doit alors être sensiblement plus faible que celui des formations actuelles. L'examen thématique développé dans la suite du rapport aboutit à diviser par deux ce nombre et retenir au maximum 7 commissions thématiques au lieu des 14 formations et inter-formations actuelles.

L'élargissement substantiel du champ de compétence de chacune des commissions thématiques rend inutile le système actuel à deux niveaux avec des formations et des inter-formations à champ de compétence plus large. Actuellement, à côté de l'inter-formation Statistiques d'entreprises existant depuis de longues années, même si son appellation a pu se modifier, une inter-formation Statistiques sociales a été créée plus récemment. Cette création a notamment été



justifiée par le nombre croissant de sujets émergents de la statistique sociale qui pouvaient se situer aux marges des compétences de chacune des formations sociales. Ce système à deux niveaux a également un intérêt pratique dans la mesure où les formations se réunissent en général au printemps et les inter-formations à l'automne. Ainsi, lorsqu'une enquête nouvelle n'est pas prête pour que son avis d'opportunité soit débattu à la réunion printemps, la réunion d'automne de l'inter-formation correspondante peut servir de session de rattrapage. Ce système n'est cependant pas optimal car l'inter-formation ne réunit pas toujours les mêmes compétences pointues que la formation et cette solution a fait l'objet de critiques de la part des présidents de formation qui se sentaient alors dépossédés de leurs prérogatives. La nouvelle configuration devrait être plus satisfaisante de ce point de vue. Avec un nombre réduit de commissions à champ de compétence plus large, chacune d'elle devrait pouvoir se réunir au moins deux fois dans l'année, offrant deux véritables moments de débat pour l'avis d'opportunité des enquêtes nouvelles.

Pour en terminer sur les inter-formations, signalons que dans le système actuel la formation Statistiques régionales et locales a un statut ambigu. Contrairement aux autres inter-formations, aucune formation de base ne relève d'elle, mais comme les inter-formations, elle se réunit à l'automne. Au-delà de ce point de calendrier, cette formation joue le même type de rôle dans la confection de l'avis général du conseil sur le programme statistique : l'avis général se compose de quatre parties, la première portant sur les aspects les plus transversaux relevant directement de l'initiative du Bureau, les trois parties plus thématiques portent sur la statistique d'entreprise, la statistique sociale et la statistique régionale et locale ; ces dernières parties correspondent aux avis des inter-formations correspondantes, et notamment de la formation Statistiques régionales et locales pour la dernière.

Cette référence à la structuration de l'avis du conseil sur le programme de travail montre aussi qu'il peut exister de véritables questions transversales, même aux inter-formations et donc probablement aux futures commissions thématiques. Elles relèvent alors de la compétence naturelle du Bureau mais leur instruction peut demander un examen détaillé qu'il n'est pas concevable de mener dans le cadre des réunions de ce dernier. En conséquence, parallèlement à l'ensemble des commissions thématiques pérennes du conseil, il serait concevable de créer un ou deux groupes de travail temporaires du Bureau sur des questions de nature véritablement transversale et qui auraient émergé comme point fort du débat sur la préparation du programme statistique à moyen terme. Il est clair que la durée de vie de tels groupes devrait être inférieure à la durée du programme à moyen terme, et souvent très sensiblement.



Pour illustrer cette proposition, un exemple possible de thème pour un tel groupe de travail temporaire du Bureau pourrait être « statistique publique et communication » dans la mesure où le moyen terme passé s'est caractérisé par l'émergence de plusieurs contestations dans l'opinion publique mais aussi parmi les responsables politiques (chiffres du chômage, pertinence de la mesure de l'inflation, opportunité d'enquêtes sur les discriminations fondées sur des questions sensibles comme la couleur de la peau ou la religion). Ce souci de renforcement de la communication sur la statistique publique n'est pas propre à la France, la task force européenne sur « les défis statistiques » insiste également sur ce point dans ses recommandations. Mais il ne s'agit ici que d'un exemple pour illustrer le propos, la responsabilité du choix d'un thème pour un éventuel groupe de travail transversal du Bureau revient évidemment entièrement à ce dernier sur la base du bilan des discussions de préparation du prochain programme à moyen terme.

Un autre thème transversal a fréquemment été cité dans nos auditions, celui du traitement des questions internationales et plus particulièrement de la dimension européenne de la statistique publique qui mériterait une attention toute particulière. Les rapporteurs partagent ce point de vue sur l'importance du sujet mais ne préconisent pas, pour autant, la création d'un groupe de travail temporaire du Bureau sur ce thème. Cette question est de nature structurelle et de long terme, même si la pression exercée sur la statistique publique a pu être particulièrement vive au cours du dernier moyen terme avec les demandes émanant de la Banque Centrale Européenne suite à l'instauration de l'euro. La réponse adaptée semble devoir se traduire par une meilleure prise en compte de cette dimension dans chacune des commissions thématiques, sachant d'ailleurs que l'intensité du problème peut être très variable selon le champ de compétence de la commission thématique.

En conclusion la mission propose la recommandation générale suivante :

**Recommandation générale R1** : *Réduire à 7 au maximum le nombre de commissions thématiques de façon à faciliter la participation des partenaires sociaux, à éviter un reflet trop systématique de l'organisation du service statistique public et à être plus en phase avec les thèmes du débat économique et social.*

Ce nombre restreint de commissions thématiques pourrait être complété par la création, après chaque préparation du programme à moyen terme, de groupes de travail temporaires du Bureau sur une ou deux questions de nature purement transversale.



## **2.3 Proposition de création de sept commissions thématiques**

La suite de cette partie du rapport est consacrée à la présentation du projet des 7 commissions thématiques, telles qu'elles se dégagent suite aux auditions effectuées. Les intitulés retenus pour chacune des commissions thématiques ne sont que des propositions susceptibles d'améliorations.

### **2.3.1 « Entreprises et stratégies de marché »**

Dans la configuration actuelle, le domaine de la statistique économique ou d'entreprise relève, pour l'essentiel, de cinq formations sectorielles (Agriculture ; Commerces-services ; Industries-industries agricoles et alimentaires-énergie ; Transports-tourisme ; Urbanisme-équipement-logement) et d'une inter-formation Statistiques d'entreprises. Un point de vue très convergent se dégage des auditions, celui de la perte de pertinence du découpage sectoriel comme élément de structuration de la concertation dans le domaine. Les éléments représentés par la globalisation au plan mondial ou le marché unique au plan européen sont orthogonaux à la dimension sectorielle. Au plan communautaire cette évolution se traduit par le fait que les règlements européens, si importants dans la détermination des orientations statistiques du domaine, portent sur l'ensemble des activités, qu'il s'agisse de la statistique dite structurelle ou de court terme. L'approche des groupes transnationaux ne s'inscrit pas facilement dans un découpage sectoriel mais pas plus celui des PME-PMI. Par ailleurs, en matière de politique économique, les politiques d'environnement favorisant l'adaptation des entreprises aux défis des marchés se sont progressivement substituées aux politiques sectorielles.

*"On peut abandonner la décomposition sectorielle des formations de la statistique économique, si l'on se réfère notamment à l'organisation ministérielle actuelle qui a déjà abandonné ce critère ce qui évite un lobbying excessif."*

*"La formation « Industrie » est déjà morte, et les sujets importants sont discutés en inter-formation « Statistiques d'entreprises ». En tout état de cause, les autres formations sectorielles ne sont pas stratégiques du fait de l'existence des commissions des comptes."*

En conséquence, la mission propose d'abandonner cette dimension sectorielle pour créer une commission thématique unique intitulée Entreprises et stratégies de marché. Cette appellation souligne l'importance de l'analyse microéconomique. Tout d'abord au plan statistique, les travaux d'analyse et de recherche en la matière recourent de plus en plus fréquemment aux données individuelles d'entreprises : les progrès de l'informatique le permettent et les analyses montrent que l'appartenance sectorielle ne s'impose plus comme le bon regroupement systématique pour obtenir des



comportements homogènes. Cet intitulé rappelle aussi l'importance de l'adaptation des entreprises aux exigences de leur marché qui appelle la mise en œuvre de nouvelles stratégies dont les effets doivent faire l'objet d'efforts d'observation particuliers. Pour autant, l'observation de domaines tels que celui de l'économie sociale, moins gouverné par la logique du marché, fera partie intégrante des compétences cette commission thématique.

Toutefois, il serait certainement caricatural de prétendre que les problèmes d'entreprise sont totalement indépendant de toute appartenance sectorielle. Mais souvent pour être pertinente, la spécificité de la dimension sectorielle doit être prise dans un découpage plus fin que celui retenu pour structurer les formations du Cnis. C'est ainsi que les services statistiques du domaine (départements de l'Insee ou SSM) ont développé depuis longtemps la pratique de contacts bilatéraux avec les représentants de fédérations professionnelles pour mieux connaître et prendre en compte leurs besoins précis dans l'élaboration des programmes de travail.

Cette remarque concerne tout particulièrement l'agriculture qui conserve une forte spécificité sectorielle. Pour autant, le rapport ne propose pas de maintenir une commission consacrée exclusivement à l'agriculture. Outre que son domaine apparaîtrait restreint comparé à ceux des autres commissions, l'expérience passée a montré les limites du fonctionnement de la formation Agriculture. Certes, les enquêtes statistiques à examiner y sont nombreuses mais elles résultent très largement de l'application de règlements européens, le débat en opportunité est donc assez formel et les partenaires sociaux du domaine souvent absents. La formation réunit alors principalement des représentants de l'administration et la formule d'un comité de concertation interne au ministère apparaît plus appropriée. Si l'on ne retient pas l'idée de séparer l'activité agricole de l'ensemble des autres activités économiques, par contre certaines questions spécifiques à l'activité agricole (liens avec le territoire ou avec l'environnement) pourront être examinées dans d'autres commissions thématiques où elles trouveront mieux leur place.

Ceci ne signifie évidemment pas que la commission Entreprises et stratégies de marché ne devra porter à son ordre du jour que des questions transversales. Elle pourra se saisir de questions sectorielles, mais elle le fera au cas par cas en fonction de l'importance des problèmes posés et sans recherche d'exhaustivité. Certains présidents de formations de la statistique économique ont souligné qu'une telle orientation, pour être soutenable, suppose que les services statistiques continuent à organiser des contacts réguliers avec les représentants des secteurs concernés. Mais pour éviter tout risque de coupure entre des comités d'utilisateurs et le Cnis, il est indispensable que le (ou les) rapporteur(s) de la commission fasse remonter les principales conclusions de ces contacts en termes d'actions envisagées dans la



commission et que celle-ci vérifie qu'il n'y a pas d'incompatibilités avec ses propres orientations.

**R11** : *Créer une commission thématique « **Entreprises et stratégies de marché** » qui serait focalisée sur la connaissance microéconomique des entreprises sur leurs marchés avec un accent particulier sur les enjeux de la mondialisation.*

### 2.3.2 « Démographie et questions sociales »

Dans le dispositif actuel, la statistique sociale (optique ménages, c'est-à-dire hors marché du travail) relève des formations Démographie-conditions de vie, Education-formation et Santé-protection sociale ainsi que de l'inter-formation Statistiques sociales. La création relativement récente de cette dernière inter-formation témoigne de la difficulté croissante à segmenter les questions d'observations relatives aux ménages. La question des inégalités est la plus exemplaire de ce point de vue dans la mesure où une réelle appréciation de la situation des individus ou des ménages nécessite de prendre en compte le phénomène de cumul des inégalités. Un autre exemple est fourni par le développement des panels qui permet de suivre les dynamiques individuelles sur longue période en rassemblant des informations sur des aspects variés de leur trajectoire personnelle. Enfin, un des phénomènes marquants des années à venir est celui du vieillissement de la population qui appelle des éclairages multiples sur les aspects démographiques, de revenus et de patrimoines, de santé et de modes de vie.

Au total, et en continuité avec la création de l'inter-formation Statistiques sociales, la mission propose la création d'une commission thématique unique dédiée à la démographie et aux questions sociales dont le champ de compétence concernerait plus précisément l'observation des populations, de leurs revenus et de leur patrimoine, du pouvoir d'achat et de la mesure des prix à la consommation, des conditions de vie sous ses différents aspects. Cette commission devrait être particulièrement attentive à l'observation des disparités entre catégories d'individus ou de ménages.

**R12** : *Créer une commission thématique « **Démographie et questions sociales** » qui aurait comme préoccupation première d'éclairer la diversité et les inégalités de situations des ménages au-delà des observations moyennes concernant les différents aspects du domaine.*



### 2.3.3 « Marché du travail et qualification de la main-d'œuvre »

La formation Emploi-revenus suit les statistiques relatives au marché du travail, emploi, chômage, sous-activité sous ses différents aspects mais aussi rémunérations issues du travail. Cette formation connaît une forte participation des représentants des partenaires sociaux et c'est également celle qui se réunit le plus fréquemment. Il y a quelques années cette formation traitait également de l'ensemble des questions de formation, formation initiale et formation professionnelle. Compte tenu de l'ordre du jour souvent très chargé par les questions d'emploi et de chômage, les aspects formation étaient traités rapidement ce qui a justifié la création de la formation Education-formation.

A l'expérience, le fonctionnement de la formation Education-formation s'avère difficile avec une faible participation des principaux utilisateurs supposés de la statistique du domaine malgré les efforts déployés par les animateurs de la formation pour trouver des thèmes attractifs. Par ailleurs, un thème d'intérêt majeur comme celui de la formation tout au long de la vie et de la validation des acquis de l'expérience professionnelle ne peut être convenablement abordé qu'en regard avec les caractéristiques du marché du travail. Le sujet est donc, par nature, écartelé entre la formation Education-formation et la formation Emploi-revenus. Aussi, paraît-il préférable d'inclure dans le champ de la nouvelle commission thématique en charge des questions du marché du travail la dimension formation professionnelle permettant d'accroître la qualification de la main-d'œuvre et en conséquence d'intituler cette nouvelle commission Marché du travail et qualification de la main-d'œuvre. Cette commission thématique doit continuer à être compétente sur la connaissance des revenus issus du travail qui constituent une composante essentielle du marché du travail, justifiant ainsi l'utilisation de cette expression dans l'intitulé de la commission.

**R13** : *Créer une commission thématique « **Marché du travail et qualification de la main-d'œuvre** » qui s'assurera d'une bonne représentation des caractéristiques de l'offre et de la demande de travail tant au plan quantitatif que qualitatif et notamment des enjeux en termes de qualification et de formation professionnelle tout au long de la vie.*

### 2.3.4 « Environnement et développement durable »

Le thème du développement durable est probablement celui qui s'impose le plus nettement aujourd'hui dans le débat public comme en témoigne la place qu'il a occupé dans la concertation sur la préparation du prochain programme à moyen terme avec une Rencontre, très suivie, consacrée à ce seul thème. La légitimité d'une commission thématique consacrée au développement durable ne semble donc pas faire a priori débat. Toutefois, les avis recueillis sur ce point n'ont pas



été unanimes, non que la pertinence du sujet soit contestée, mais le thème a pu apparaître trop vaste pour une seule commission thématique.

*"Le développement durable est-il bien un domaine défini...durablement, au-delà d'un effet de mode ?"*

*"C'est un thème théoriquement transversal à tout le reste."*

En effet, pour certains le développement durable pourrait définir la totalité du champ de compétence du Cnis et la délimitation des commissions thématiques pourrait s'en déduire en créant une commission pour chacun des piliers économique, social et environnemental.

En fait, le schéma présenté jusqu'à présent n'est pas si différent puisque les deux premières commissions thématiques sont dédiées respectivement aux questions économiques et aux questions sociales. Il serait alors concevable de reconduire une commission thématique sur le modèle de l'actuelle formation Environnement pour compléter le dispositif. L'inconvénient d'une telle organisation serait, par définition, d'exclure, ou de rendre difficile, l'instruction des questions d'interfaces entre piliers et notamment d'interfaces entre les piliers économique et social d'une part et le pilier environnemental d'autre part. La commission Marché du travail et qualification de la main-d'œuvre va déjà prendre en charge une partie importante de l'interface entre les piliers économique et social.

La proposition de la mission consiste donc à créer une commission thématique Environnement et développement durable dont l'intitulé indiquerait que cette commission reprend l'ensemble des attributions de l'actuelle formation Environnement mais prend également en compte l'ensemble des questions d'interfaces entre le pilier environnemental et les piliers économique et social. Cet élargissement concrétiserait l'intérêt marqué par le conseil aux questions de développement durable et d'autre part il ferait écho à la restructuration du service de la statistique publique dans le domaine avec la création du SOeS du Meeddat. Il serait alors tout-à-fait naturel que les questions relatives à l'énergie, aux transports et au logement, essentielles dans une stratégie de développement durable soient examinées au sein de cette commission même si les aspects généraux de connaissance des entreprises de ces secteurs restent de la compétence de la première commission.

**R14 :** *Créer une commission thématique « **Environnement et développement durable** » qui aura pour premier objectif une observation satisfaisante des questions environnementales. Elle veillera aussi à l'observation des interfaces entre le pilier environnemental et les deux autres piliers du développement durable, économique et social, dont la description propre sera de la responsabilité des commissions 1 et 2 respectivement.*



### 2.3.5 « Territoires »

Avec la dernière phase de décentralisation, le développement de l'information statistique localisée prend une importance croissante et en particulier le géo-référencement des grandes sources administratives. La décentralisation modifie également les responsabilités de la production de certaines sources d'informations localisées ce qui peut constituer un sujet de préoccupation au regard de la qualité et de l'homogénéité de la statistique. Pour autant, la décentralisation ne constitue pas un axe thématique mais une orientation de la politique d'organisation des pouvoirs publics comme certaines des personnalités auditées ont tenu à le souligner. Ainsi, la mission propose d'intituler Territoires la commission compétente sur les questions d'informations localisées en ne privilégiant pas un niveau particulier d'administration territoriale.

Dans ce cas également des problèmes de frontière peuvent se poser avec la commission thématique Environnement et développement durable dans la mesure où les questions de soutenabilité de l'activité économique sont souvent géographiquement bien délimitées. Pour préciser plus nettement les domaines de compétence, il faudra voir si la dimension territoriale est essentielle à l'instruction du sujet. Par exemple, sur la question de l'étalement urbain, qui a des implications fortes en termes de développement durable, la commission Territoires devrait être considérée comme compétente dans la mesure où la dimension territoriale y est cruciale.

**R15** : *Créer une commission thématique « Territoires » qui aurait pour objectif de veiller à la mise à disposition d'une information statistique permettant à chaque catégorie d'acteur économique et social aux plans régional et local de pouvoir prendre leurs décisions de façon éclairée.*

Pour autant, la question de la participation des représentants des acteurs locaux dans une commission nationale reste un problème ouvert mais qui dépasse le mandat de cette mission.

*"Le Cnis pourrait prendre l'initiative d'organiser une réunion spécialisée de temps à autre dans les CESR en les amenant à réagir sur des propositions."*

### 2.3.6 « Système financier et financement de l'économie »

Les questions monétaires et financières ont une spécificité et une technicité qui justifie l'existence de la formation particulière dite MOFI (monnaie, finances, balance des paiements). Toutefois, l'expérience montre que le champ de cette formation ainsi défini se traduit par une



participation circonscrite aux spécialistes de ces questions à la Banque de France, dans l'administration des Finances et à quelques universitaires spécialisés dans le domaine. Les partenaires sociaux sont très peu présents sauf s'ils se trouvent avoir une compétence professionnelle sur ces questions. Par ailleurs, le sujet du financement de l'économie, c'est-à-dire des aspects financiers des acteurs non-financiers, entreprises, ménages, administrations publiques apparaissent aujourd'hui comme des thèmes de préoccupations majeurs et ne trouvent pas aisément leur place dans la structuration actuelle des formations du Cnis. Aussi, la mission propose-t-elle d'élargir explicitement le champ de compétence de la formation MOFI à ces questions de financement des acteurs non-financiers et de l'intituler en conséquence Système financier et financement de l'économie. Des questions d'observation importantes devraient y être plus facilement débattues et la participation des utilisateurs, notamment des partenaires sociaux, devrait s'en trouver facilitée par une plus grande attractivité des sujets traités.

Au-delà, si les questions de comptabilité nationale doivent rester de la compétence des commissions des comptes et au premier chef la discussion de leurs résultats, par contre les questions méthodologiques et celles des implications statistiques d'une bonne assise des comptes y sont rarement abordées. Aussi la commission Système financier et financement de l'économie pourrait être considérée comme la commission de référence pour traiter de ces questions d'interfaces entre la statistique publique et les comptes nationaux, qu'il s'agisse du cadre central ou des comptes satellites. Cette commission aurait ainsi une compétence sur les questions macroéconomiques complémentaires de la commission Entreprises et stratégies de marché, plus axée sur les questions microéconomiques.

**R16** : *Créer une commission thématique « **Système financier et financement de l'économie** » dont le champ de compétence reprendra l'ensemble des questions monétaires et financières au sens traditionnel ainsi que de la description des caractéristiques spécifiques des acteurs du domaine mais elle devra également prendre en compte les questions de financement et d'endettement des acteurs non financiers (entreprises, ménages, pouvoirs publics) qui ont pris une importance toute particulière dans la crise financière qui marquera l'économie mondiale dans les années à venir.*

### 2.3.7 « Fonctions et services collectifs »

Les six commissions thématiques définies ci-dessus peuvent englober l'ensemble des domaines couverts par les formations et inter-formations actuelles du Cnis. Toutefois, au cours des auditions certaines personnalités se sont interrogées sur l'absence de projet de commission thématique, comme d'ailleurs de formation dans le dispositif actuel, dédiée à l'activité des administrations publiques. Ainsi



le thème des fonctions collectives, ou celui des services collectifs pour prendre une expression plus usitée mais susceptible de se limiter aux seuls services publics locaux, n'est pas visible dans le dispositif actuel ou dans celui présenté jusqu'à présent.

En réalité ces sujets ne sont pas absents des débats du Cnis. Les questions relatives à la Défense, à la Sécurité et à la Justice relèvent de la compétence de la formation Démographie-conditions de vie, celles relatives à la formation initiale à la formation Education-formation, et celles relatives à la santé à la formation Santé-Protection sociale. Dans la nouvelle configuration proposée, toutes ces questions seraient de la compétence de la commission thématique Démographie et questions sociales.

Cette solution est concevable mais pas sans inconvénient. Le plan de charge de la commission thématique Démographie et questions sociales va être lourd et l'approche fonctions collectives peut en pâtir alors que le thème de la qualité de la production des services fournis par les administrations publiques a pris une importance de premier rang dans le débat public. Il peut, de ce fait, apparaître opportun de créer une commission thématique dédiée à ce thème et qui pourra développer une approche homogène sur la connaissance de la production de services publics. Toutefois, il faudra alors préciser la répartition des compétences entre cette nouvelle commission thématique et la commission Démographie et questions sociales. La ligne de partage de principe consisterait à réserver à cette nouvelle commission l'aspect production ou offre de services alors que la commission Démographie et questions sociales examinerait la résultante de la production de ces services sur l'état (sanitaire, éducatif...) de la population et sur les inégalités d'accès à ces services (sécurité, justice...).

Comme la problématique de cette commission découle moins naturellement des précédentes formations du Cnis, le Bureau pourrait éventuellement juger préférable de commencer la réflexion par la constitution d'un groupe de travail du Bureau sur le thème des fonctions collectives afin d'examiner les modalités les plus appropriées de prise en compte des préoccupations en ce domaine (commission thématique, Rencontre,...). L'inconvénient déjà signalé d'une telle solution serait de laisser, pendant la période de fonctionnement du groupe de travail, à la commission thématique Démographie et questions sociales la charge de prendre en compte la gestion de ces questions en plus des autres aspects qui sont incontestablement de son ressort.

**R17** : *Créer une commission thématique « **Fonctions et services collectifs** » qui aurait pour mission d'examiner l'information statistique sur la production des administrations publiques au sens large. Les domaines couverts porteraient principalement sur la Défense, la Sécurité, la Justice, la Formation initiale, la Santé.*



### III - Le fonctionnement des commissions thématiques

#### 3.1 *Appréciation générale sur le fonctionnement des commissions thématiques*

Les personnalités rencontrées ont été interrogées sur les améliorations souhaitables du fonctionnement des commissions thématiques, ce qui a naturellement focalisé les entretiens sur les dysfonctionnements. Cela ne doit pas faire oublier que l'opinion générale reste largement positive sur la qualité des débats, des rapports diffusés, des comptes rendus élaborés par le secrétariat du Cnis. Ceux qui ont connu le Cnis avec suffisamment de recul, évoquent d'ailleurs une tendance continue à l'amélioration sur une vingtaine d'années, avec notamment un plus grand professionnalisme de la préparation des travaux par le secrétariat.

Les critiques sont cependant convergentes sur plusieurs points. Elles concernent notamment un certain flou des règles du jeu, une inadaptation des dialogues producteurs/utilisateurs, un manque de perspective et d'anticipation dans la discussion des programmes. Les présidents des actuelles formations sont souvent perplexes sur le rôle précis qui leur est dévolu, et ce d'autant plus qu'ils sont récents dans la fonction. En effet, ils ne reçoivent pas de mandat, le champ de compétence de leur formation n'est pas explicité, ni les règles de participation aux débats. A cet égard, le caractère informel du fonctionnement de ces enceintes a été plusieurs fois opposé à celui du comité du label, plus codifié et finalement plus satisfaisant. Il est vrai que le comité du label et les commissions thématiques n'ont pas la même finalité.

*"Le comité du label a fait de grands progrès, les producteurs ont fait un effort de présentation, les dossiers arrivent à temps, les problèmes rencontrés ont pu être traités. Le partage des rôles entre représentants des statisticiens est clair : vision technique des méthodologues, vision stratégique des producteurs."*

De fait, le rôle du président est fondamentalement de faire vivre sa commission : cela va du choix de l'ordre du jour avec le rapporteur et le secrétariat, à un rôle de médiateur prenant en compte l'ensemble des points de vue, voire un rôle d'expertise pour traiter les sujets pertinents et faire le tri entre les arguments échangés qui peuvent être des plaidoyers pro domo. Or, on l'a vu dans la discussion du périmètre des commissions, le déséquilibre entre producteurs de statistiques et utilisateurs est inscrit dans la structure des groupes calquée sur l'offre, mais il est de plus accru par la participation plus massive aux réunions des statisticiens que des utilisateurs.



*"Les présidents doivent animer les réunions des formations, mobiliser des gens compétents, trouver un point d'équilibre entre producteurs et utilisateurs pouvant mener une discussion éclairée, afin que les producteurs ne soient pas « trop tranquilles »."*

En sens inverse, le président se trouve parfois face à une assistance agissante et motivée, mais la clarté des débats n'y gagne pas nécessairement, faute de représentativité formelle des participants. Dès lors, le président peut se sentir assez isolé, alors même qu'il est finalement le garant du bon déroulement de la concertation.

Concernant les débats, de nombreux entretiens ont insisté sur une insuffisante mise en perspective des présentations de programmes statistiques, dont les enjeux ne sont pas assez soulignés, voire noyés dans un jargon technique peu accessible aux non-statisticiens. Cela est dû notamment à la nécessité de réaliser, au cours des réunions, diverses « figures imposées » : présentation des nouvelles opérations, et de façon générale tout ce qui nécessite un avis du conseil pour des raisons juridiques.

Ce manque d'approfondissement des débats fait regretter à nombre d'observateurs que le Cnis ne joue pas davantage un rôle de veille et d'anticipation. Certains regrettent par ailleurs que les méthodes employées par les statisticiens ne soient pas assez questionnées. Ces deux types de critiques renvoient naturellement aux crises récentes sur des sujets « sensibles » (mesure du chômage, du pouvoir d'achat), même si la demande est plus profonde. Il existe cependant des modes de traitement de telles interrogations (programmation à moyen terme, groupes de travail ad hoc, Rencontres), mais leur mise en œuvre n'est pas apparue en phase avec le débat social.

*"Il vaudrait mieux assurer une veille sur les sujets pointus que valider la n° version de telle enquête. La veille n'est pas assurée non plus parce que les réunions et les débats sont trop techniques. Il faudrait trouver une procédure de mise en débat de « sujets chauds avant qu'il y ait le feu »."*

*"L'irruption des dépenses contraintes popularisées par Leclerc était une sorte d'objet statistique non identifié, avant qu'elles soient mesurées par déciles de revenus et s'imposent dans le débat. Il y a donc un rôle de vigie à tenir sur les nouveaux indicateurs à construire et mesurer."*

*"Le Cnis devrait développer une fonction de veille et d'anticipation en matière d'impact de la réglementation européenne... beaucoup de régulation supplémentaire devrait venir du fait des enjeux du développement durable (de même que de la santé) et cela devrait accroître les besoins en statistiques nouvelles."*

Cependant, des préconisations du Cnis en matière de méthodologie pourraient entrer en conflit avec le principe d'indépendance professionnelle des autorités statistiques qui stipule qu'elles doivent être seules responsables du choix des méthodes. Il conviendrait donc de distinguer présentation des méthodes utilisées, de leur évolution et de leur adéquation pour répondre aux besoins exprimés par les utilisateurs d'une part, et préconisations en matière de méthodologie qui relèvent d'autres lieux de discussion d'autre part.



### 3.2 Adopter un règlement intérieur

Il existe donc une insatisfaction relative aux règles, ou dans certains cas à l'absence de règles explicites, organisant le fonctionnement des formations. En premier lieu, le mandat des présidents n'est pas défini. Une incertitude affecte par exemple la durée de ce mandat.

*"La mission confiée à chaque président et la durée de son mandat devraient être explicitées de façon plus formelle."*

*[Un président] "reconnaît que le maintien prolongé de structures, même adaptées, les fait vieillir ; personnellement impliqué depuis plus de 15 ans, il est attaché à sa formation et aux rencontres qu'il y a faites, mais considère avoir fait son temps et passera la main sans problème lorsque la réforme interviendra. Il souligne cependant que, face à la rotation des statisticiens, un président expérimenté joue généralement un rôle efficace pour faire bouger les positions."*

D'autres sont plus stricts et recommandent « un mandat de 3 ans, renouvelable une fois ». Sans nécessairement retenir cette norme, la mission considère que le rôle éminent dévolu aux présidents suppose une grande compétence, ce qui ne veut pas dire une grande longévité. Il appartiendra au Bureau de préciser la règle la plus efficace, mais la définition d'une durée de mandat apparaît nécessaire.

Un point important et parfois délicat est celui de la participation aux réunions des commissions thématiques. Actuellement aucune règle du jeu n'est explicitée pour la participation aux réunions des formations ce qui a l'avantage de donner l'image d'une grande ouverture mais peut mettre, en certaines occasions, son président en situation difficile en découvrant à chaque fois la nature de son auditoire. La mission propose de formaliser davantage la participation pour éviter ce risque mais sans perdre la souplesse du système actuel. Ce résultat pourrait être obtenu en définissant un noyau dur de membres de la commission, invité à chaque séance à l'instar des groupes de travail, mais également des invités qui le seraient par le président pour chaque séance en fonction de l'ordre du jour retenu. Cette liste serait établie à partir des suggestions du président, du ou des rapporteurs et du secrétariat mais aussi parmi les personnes qui se seraient déclarées intéressées sur le site du Cnis. Cette proposition s'inscrit dans le prolongement de l'évolution mise en œuvre par le secrétariat depuis 2008, avec une préinscription formelle des participants aux réunions.

Les règles de bonnes pratiques des participants aux réunions des commissions thématiques visent d'abord à garantir la libre expression de chacun d'eux. Il s'agit pour l'essentiel que chaque participant s'engage à ne pas faire état à l'extérieur du contenu des interventions de chacun au-delà de ce qui est reflété par le compte rendu de réunion, pourtant déjà très détaillé, établi par le secrétariat du Cnis.



Un point débattu est l'hypothèse de mettre au vote les positions exprimées en réunion de commission. Dans l'ensemble, les personnes rencontrées n'y sont guère favorables, en tout cas pas systématiquement, car il faudrait rendre beaucoup plus rigides les procédures et sans doute les alourdir. Il reste pour nombre d'observateurs préférable de prendre le risque de la présence de participants agressifs, car elle peut constituer un indicateur avancé de problèmes à venir qu'il vaut mieux avoir perçu au sein du conseil si l'organisme représenté est légitime. Au total, la recherche du consensus garde la préférence dès lors que la représentativité des participants est assurée.

Enfin, un élément de la représentativité des participants ne cesse d'étonner les observateurs. Les producteurs sont parfois étrangement représentés par des porte-parole discordants.

*"Il est incompréhensible que le Cnis soit un lieu de discussion, voire de contestation entre la base de tel SSM (ou département de l'Insee) et ses responsables."*

A l'évidence, le Cnis n'est pas le lieu adapté à de tels débats internes, aussi bien d'ailleurs que ceux qui ont parfois lieu entre SSM, ou entre l'Insee et tel SSM. Pour beaucoup, il y a un manque de coordination de l'offre et nécessité d'un représentant transversal, ce qui est le rôle théoriquement joué par le rapporteur mais dont la fonction devrait être revalorisée afin qu'il puisse mieux jouer sa fonction de modérateur.

**R21 :** *La mission recommande que le Bureau se saisisse de l'opportunité qui lui est offerte par le projet d'article 9 du nouveau décret relatif au Cnis d'adopter un règlement intérieur pour les **commissions thématiques**. Ce règlement intérieur définirait des règles communes de fonctionnement de chacune des commissions thématiques : durée de mandat du président, rôles respectifs du président et du rapporteur ou de l'équipe de rapporteurs, règles de participation aux réunions des commissions thématiques, règles de bonnes pratiques des participants aux réunions des commissions thématiques.*

### **3.3 Approfondir le travail collectif**

S'il existe une demande pour un mandat définissant le rôle des présidents, cette demande s'étend aussi au mandat de chaque commission thématique. En particulier, la question des sujets transversaux ou des sujets situés à la frontière de deux formations fait ressentir le manque de travail collectif dans la préparation des ordres du jour, thème relevé lors de nombreux entretiens. Si les initiatives du vice-président du Cnis pour créer des occasions de rencontres entre présidents de formations et membres du Bureau sont unanimement appréciées, les effectifs actuels de telles réunions élargies permettraient un échange d'information, mais pas encore un travail collectif.



*"Un nombre plus réduit de présidents de formation faciliterait aussi une dynamique plus collective de la gouvernance du Cnis, notamment à l'occasion des contacts entre membres du Bureau et présidents de formation. Une discussion en Bureau des ordres du jour de l'ensemble des formations permettrait de s'assurer qu'aucun enjeu d'importance n'échappe aux discussions des formations."*

Actuellement les projets d'ordre du jour des formations pour l'année sont arrêtés en début d'année, formation par formation, par le collectif constitué du président, du (des) rapporteur(s) et du secrétariat. Aucune mise en commun n'est faite pour s'assurer de la cohérence d'ensemble des ordres du jour et de leur capacité à traiter les questions jugées essentielles de l'année, sauf de façon informelle par la vision d'ensemble du secrétariat. Il serait possible de prévoir qu'à l'occasion de la première réunion annuelle du Bureau, avant le début des réunions des commissions thématiques, un examen collectif du programme soit fait par le Bureau et le collège des présidents. De même, il pourrait être utile que le projet d'avis soit débattu collectivement même si son adoption définitive reste du seul ressort du Bureau ; la participation des présidents au débat en cas de divergence éventuelle de points de vue ne peut être qu'enrichissante et éviter des malentendus ultérieurs.

Au-delà du fonctionnement annuel courant, dans la mesure où le contour des nouvelles commissions thématiques doit prendre en compte l'évolution du débat économique et social, il serait opportun que le Bureau définisse un mandat pour chacune des commissions thématiques qui serait actualisé après chaque moyen terme en fonction des conclusions résultant de sa préparation. L'essai de définition du champ de compétence de chacune des commissions de la première partie des recommandations pourrait constituer l'ossature de ces mandats utilement complétée par les suggestions du Bureau.

**R22** : *La mission recommande d'**approfondir le travail collectif entre le Bureau et le collège des présidents de commissions thématiques** qui a déjà été entamé depuis plusieurs années. Cet approfondissement pourrait se concrétiser par une décision conjointe de définition de l'ordre du jour des commissions thématiques, par une discussion commune sur les projets d'avis et par une évaluation collective du fonctionnement de la concertation. Le Bureau pourrait également définir un mandat pour chaque commission thématique.*

### **3.4 Améliorer l'attractivité**

Le déséquilibre entre producteurs et utilisateurs entraîne une relative inefficacité de la concertation. Une cause majeure en est le manque d'attractivité des réunions. Plusieurs raisons l'expliquent :

- caractère rébarbatif de la partie consacrée en réunion à la présentation des programmes de travail
- barrière à l'entrée du langage technique utilisé
- absence de mise en valeur des enjeux du débat.



*"Les professionnels ne veulent pas passer du temps sur des questions ne les concernant pas. Il faut préparer dans une autre configuration réduite (une sorte de « bureau de la formation »), toutes les questions formelles, ponctuelles, qui jouent un effet repoussoir sur la participation des partenaires extérieurs."*

*"Du côté des partenaires sociaux, un observateur souligne : « Il faut assurer un bon équilibre entre statisticiens et utilisateurs ; les utilisateurs doivent s'y « trouver bien », et sur un pied d'égalité avec les techniciens »."*

Il faut d'abord rappeler que les représentants des utilisateurs aux réunions du Cnis souhaitent continuer à disposer d'une information complète sur les programmes, car la connaissance longtems à l'avance des avancées du système statistique est considérée comme très utile. Mais le travail de présentation demandé aux producteurs n'est pas négligeable et la simple énumération des éléments du programme est parfois fastidieuse ; la mission s'est donc interrogée sur l'opportunité de faire appel à des « discutants » pour animer les débats, présenter éventuellement des documents préparés par les producteurs. Les avis sont assez partagés, considérant que cette formule ne doit pas être systématiquement utilisée. Elle apparaît plus adaptée au traitement de sujets particuliers qu'au travail courant, dans la mesure où un expert extérieur aux procédures du conseil risque de valoriser ses propres centres d'intérêt au détriment des besoins immédiats de la commission.

En revanche, une présence plus large d'experts, d'économistes, de représentants d'organismes utilisateurs de statistiques enrichirait les débats et les rendrait donc plus attractifs pour les membres de la commission les plus « généralistes ». Une telle évolution devrait contribuer à développer la fonction de veille du Cnis qui a été considérée comme insuffisante par plusieurs personnalités auditionnées. Ces derniers cependant ne souhaitent pas que leur position d'utilisateurs soit médiatisée par des porteurs de synthèse (ou de problématique), mais veulent plutôt être mieux éclairés pour pouvoir s'exprimer directement.

Une autre difficulté dans le déroulement des débats tient à l'impossibilité pour nombre de participants de se préparer à l'avance. C'est gênant pour les représentants des partenaires sociaux qui ne peuvent être experts en de multiples domaines (la statistique en général, les thèmes couverts par les commissions) et souhaitent souvent conforter leur position auprès de leurs mandants.

*"La difficulté technique rend certaines discussions peu accessibles aux non-statisticiens. Cette barrière à l'entrée explique la faible participation, les non initiés allant plus volontiers à l'assemblée plénière. Pour rendre plus accessibles les débats, il conviendrait donc d'avoir, suffisamment à l'avance, des documents faisant bien ressortir les enjeux."*

*"Un meilleur fonctionnement des formations suppose également un travail de préparation accru en amont avec la diffusion de documents pédagogiques et concis permettant d'éviter de longs exposés préliminaires qui peuvent avoir tendance à évincer la partie débat de la discussion."*



*"De façon générale, disposer d'un document préparatoire est motivant pour les partenaires qui se sentent davantage associés."*

Au total, c'est un effort sur plusieurs fronts qui est ressenti comme nécessaire pour rendre les documents et les débats en séance moins « rébarbatifs » - le terme revient souvent dans les entretiens. On notera aussi que trop de temps est passé à l'examen formel d'avis sans véritable enjeu, par exemple parce qu'un règlement européen implique l'opportunité (la seule discussion devrait porter sur d'éventuels aménagements à la marge).

**R23 : Améliorer l'attractivité des réunions des commissions thématiques par un accroissement de leur préparation . Cet objectif général pourrait être recherché par une série d'initiatives.**

- Afin de centrer au mieux les débats sur les enjeux essentiels, il conviendrait d'adjoindre aux documents souvent détaillés émanant des services, une brève note de synthèse préparée entre le(s) rapporteur(s) et le secrétariat explicitant les enjeux nécessitant une prise de position de la commission susceptible de se traduire par un avis. Ceci devrait notamment faciliter la discussion collective préalable dans chacune des organisations professionnelles ou syndicales sans que pour autant on ne bride l'initiative d'un participant qui souhaiterait proposer un avis en cours de séance. Le débat sur les points majeurs pourrait être amorcé en sollicitant l'intervention d'un utilisateur averti, soit un universitaire spécialiste du domaine, soit un membre de la commission ayant une compétence ou une expérience particulière sur la question abordée.

- A l'inverse, des voies d'instruction rapide devraient être adoptées sur des points nécessitant la prise de position formelle de la commission pour des raisons juridiques s'il n'y a pas de véritable enjeu sur le fond. Ce pourrait être par exemple le cas d'avis d'opportunité d'enquêtes effectuées à la demande d'un règlement européen. Dans ce cas, une formule de type « point A » pourrait être retenue : la commission donne un avis favorable sans présentation orale ni débat sauf si un participant en fait la demande.

- Il faudrait également chercher à élargir la participation aux réunions des commissions aux économistes et plus généralement aux représentants d'institutions fortement utilisatrices d'informations statistiques (CAE, CAS, COR, CERC, commissions des comptes,...) en leur demandant de présenter leur problématique générale et les attentes statistiques qui en résultent. De la même façon, il serait utile de chercher à dépasser l'approche nationale en invitant des représentants d'institutions internationales ou de membres des instituts nationaux de statistiques d'autres pays européens pour prendre connaissance des meilleures pratiques statistiques sur les questions d'intérêt de la commission.



### **3.5 Mieux identifier les priorités**

Au-delà des remarques générales concernant le manque de problématique ou de mise en évidence des enjeux, existe aussi une critique plus radicale sur l'absence de hiérarchisation des priorités. Certains considèrent ainsi que les avis formulés sur de nouvelles opérations statistiques peuvent difficilement être négatifs, car on en attend toujours une amélioration de l'information et il existe donc une opportunité positive, quand bien même elle serait faible ou coûteuse. La difficulté était naturellement qu'un véritable travail de hiérarchisation ne pouvait guère s'effectuer d'une part dans des formations trop cloisonnées, puis en assemblée plénière ou au Bureau.

*"De fait, il n'y a pas de travail de hiérarchisation des opérations statistiques, et la nouvelle organisation, moins cloisonnée, permettrait peut-être de progresser (à défaut de pouvoir dire non !) mais encore faudrait-il disposer d'informations sur le coût des opérations pour pouvoir aller dans ce sens. Le fait que les demandes non couvertes ne se manifestent pas est peut-être lié aussi à cette absence de priorités."*

**R24 : Chercher à impliquer davantage les instances du Cnis dans la discussion sur les arbitrages statistiques des orientations jugées prioritaires.** *La recherche de priorités dans la demande statistique devrait s'exercer dans le cadre du travail collégial entre le Bureau et les présidents de commissions. Cet exercice, par nature pluri-annuel, trouverait naturellement sa place dans la préparation du moyen terme. Il devrait être conduit en étroite relation avec les réflexions menées par l'ESAC (European Statistical Advisory Committee) afin de s'assurer de la compatibilité des orientations aux plan national et communautaire.*

Pour pouvoir conduire pleinement un tel exercice, le service statistique public devrait fournir des informations supplémentaires au conseil sur deux plans. Le premier porterait sur une évaluation des coûts des opérations statistiques afin que les partenaires du Cnis aient une meilleure appréciation des moyens du SSP mobilisés pour chaque opération ; avec la mise en œuvre de la LOLF cette évaluation devrait être plus aisée qu'auparavant. Le second porterait sur des bilans d'utilisation de chaque source statistique afin d'apprécier le volume des travaux conduit en utilisant ces données et le caractère plus ou moins stratégique des décisions susceptibles d'être prises sur leur base.

### **3.6 Renforcer les moyens pour améliorer la qualité de la concertation**

La mise en œuvre des recommandations visant à approfondir le travail en commission implique dans l'ensemble davantage de préparation avant les réunions. La réduction du nombre de commissions devrait mécaniquement étoffer l'équipe assistant le président, puisqu'il y aurait



en général deux rapporteurs au lieu d'un seul. Si la participation de discutants ou utilisateurs avertis est envisagée pour les débats, elle peut également contribuer à ce travail en amont. Il reste qu'un certain alourdissement du travail du secrétariat devrait en résulter. Il serait toutefois surtout sensible si le site internet du Cnis devenait un outil d'échanges avec les membres d'une commission. Cependant, l'information diffusée sur papier satisfait aujourd'hui nombre d'interlocuteurs qui peuvent la répercuter sans difficulté.

*"Le souci de rationaliser les débats implique un travail de préparation en amont des réunions plus important qu'actuellement. Il faut alors être plus explicite sur les enjeux de la réunion à la fois dans les documents écrits avec un paragraphe explicite précédant le document de présentation des producteurs et sur le site avec plus d'interactivité pouvant notamment se traduire par l'identification des invités évoqués ci-dessus en plus de ceux auxquels on aurait fait appel directement. Il y a évidemment de ce point de vue un alourdissement du travail du secrétariat notamment en ce qui concerne l'aspect site dont il faudrait examiner s'il est gagé ou non par la réduction de la charge permise par la diminution du nombre de formations."*

### **R25 : Renforcer les moyens consacrés par le système statistique public à la préparation et à l'animation des débats du Cnis.**

L'ensemble des propositions concernant le fonctionnement des commissions thématiques, même si elles se traduisent par un approfondissement de pratiques déjà engagées, nécessiteront un effort de préparation et d'animation des réunions sensiblement renforcé. Certes, la division par deux du nombre de commissions va constituer un facteur favorable à cet égard même s'il est probable que chaque commission thématique se réunira plus fréquemment que les actuelles formations. Pour les rapporteurs, ce renforcement devrait se traduire par le fait que la référence serait plutôt celle d'un binôme de rapporteurs là où l'unicité prévalait. Mais la réduction du nombre de formations devrait faciliter cette constitution d'équipes de rapporteurs. Pour le secrétariat aussi la diminution du nombre de commissions ne compensera que partiellement l'alourdissement du travail de préparation et d'animation et il faudrait envisager, en conséquence, un renforcement de l'équipe.



## IV - Liste des recommandations

### 4.1 L'organisation des commissions thématiques

**Recommandation générale R1:** Réduire à 7 au maximum le nombre de commissions thématiques de façon à faciliter la participation des partenaires sociaux, à éviter un reflet trop systématique de l'organisation du service statistique public et à être plus en phase avec les thèmes du débat économique et social.

#### Proposition de création de 7 commissions thématiques

**R11:** Créer une commission thématique « **Entreprises et stratégies de marché** » qui serait focalisée sur la connaissance microéconomique des entreprises sur leurs marchés avec un accent particulier sur les enjeux de la mondialisation.

**R12:** Créer une commission thématique « **Démographie et questions sociales** » qui aurait comme préoccupation première d'éclairer la diversité et les inégalités de situations des ménages au-delà des observations moyennes concernant les différents aspects du domaine.

**R13:** Créer une commission thématique « **Marché du travail et qualification de la main-d'œuvre** » qui s'assurera d'une bonne représentation des caractéristiques de l'offre et de la demande de travail tant au plan quantitatif que qualitatif et notamment des enjeux en termes de qualification et de formation professionnelle tout au long de la vie.

**R14:** Créer une commission thématique « **Environnement et développement durable** » qui aura pour premier objectif une observation satisfaisante des questions environnementales. Elle veillera aussi à l'observation des interfaces entre le pilier environnemental et les deux autres piliers du développement durable, économique et social, dont la description propre seront de la responsabilité des commissions 1 et 2 respectivement.

- Les questions relatives à l'énergie, aux transports et au logement, essentielles dans une stratégie de développement durable, seraient examinées au sein de cette commission.

**R15:** Créer une commission thématique « **Territoires** » qui aurait pour objectif de veiller à la mise à disposition d'une information statistique permettant à chaque catégorie d'acteur économique et social aux plans régional et local de pouvoir prendre leurs décisions de façon éclairée.



**R16 :** *Créer une commission thématique « **Système financier et financement de l'économie** » dont le champ de compétence reprendra l'ensemble des questions monétaires et financières au sens traditionnel ainsi que de la description des caractéristiques spécifiques des acteurs du domaine mais elle devra également prendre en compte les questions de financement et d'endettement des acteurs non financiers (entreprises, ménages, pouvoirs publics) qui ont pris une importance toute particulière dans la crise financière qui marquera l'économie mondiale dans les années à venir.*

**R17 :** *Créer une commission thématique « **Fonctions et services collectifs** » qui aurait pour mission d'examiner l'information statistique sur la production des administrations publiques au sens large. Les domaines couverts porteraient principalement sur la Défense, la Sécurité, la Justice, la Formation initiale, la Santé.*

- La création de cette dernière commission thématique pourrait éventuellement être conditionnée par les conclusions d'un groupe de travail du Bureau sur le même thème afin d'en apprécier l'opportunité, d'en préciser le domaine de compétence et le mandat.

#### **4.2 Le fonctionnement des commissions thématiques**

**R21 :** *La mission recommande que le Bureau se saisisse de l'opportunité qui lui est offerte par le projet d'article 9 du nouveau décret relatif au Cnis d'**adopter un règlement intérieur pour les commissions thématiques**. Ce règlement intérieur définirait des règles communes de fonctionnement de chacune des commissions thématiques : durée de mandat du président, rôles respectifs du président et du rapporteur ou de l'équipe de rapporteurs, règles de participation aux réunions des commissions thématiques, règles de bonnes pratiques des participants aux réunions des commissions thématiques.*

**R22 :** *La mission recommande d'**approfondir le travail collectif entre le Bureau et le collège des présidents de commissions thématiques** qui a déjà été entamé depuis plusieurs années. Cet approfondissement pourrait se concrétiser par une décision conjointe de définition de l'ordre du jour des commissions thématiques, par une discussion commune sur les projets d'avis et par une évaluation collective du fonctionnement de la concertation. Le Bureau pourrait également définir un mandat pour chaque commission thématique.*

**R23 :** ***Améliorer l'attractivité des réunions des commissions thématiques par un accroissement de leur préparation**. Cet objectif général pourrait être recherché par une série d'initiatives.*

- Mieux centrer les débats sur les enjeux essentiels, en adjoignant aux documents souvent détaillés des services, une brève note de synthèse



explicitant notamment les points où la commission serait susceptible de formuler un avis. Amorcer le débat sur les points majeurs en sollicitant l'intervention d'un utilisateur averti .

- Instruire selon une procédure rapide les points nécessitant la prise de position formelle de la commission pour des raisons juridiques s'il n'y a pas de véritable enjeu sur le fond.

- Solliciter l'intervention d'économistes et plus généralement de représentants d'institutions fortement utilisatrices d'informations statistiques (CAE, CAS, COR, CERC, commissions des comptes,...) ainsi que de représentants d'institutions internationales ou de membres des instituts nationaux de statistiques d'autres pays européens pour élargir le débat et mieux faire jouer au Cnis son rôle de veille

**R24 : Chercher à impliquer davantage les instances du Cnis dans la discussion sur les arbitrages statistiques des orientations jugées prioritaires.** *La recherche de priorités dans la demande statistique devrait s'exercer dans le cadre du travail collégial entre le Bureau et les présidents de commissions. Cet exercice, par nature pluri-annuel, trouverait naturellement sa place dans la préparation du moyen terme. Il devrait être conduit en étroite relation avec les réflexions menées par l'ESAC (European Statistical Advisory Committee) afin de s'assurer de la compatibilité des orientations aux plan national et communautaire.*

**R25 : Renforcer les moyens consacrés par le système statistique public à la préparation et à l'animation des débats du Cnis.**

**Recommandation finale :** *Evaluer l'efficacité du nouveau dispositif mis en place à l'occasion du bilan à mi-parcours de l'exécution du programme statistique à moyen terme et adapter ses modalités en conséquence.*

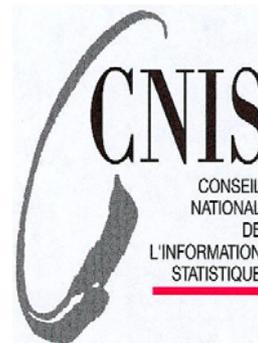


## Annexe 1 : lettre de mission



**INSEE**  
Le Directeur général

**CNIS**  
Le Vice-Président



Dossier suivi par :  
Philippe DOMERGUE  
Tél. : 01 41 17 52 68  
Fax : 01 41 17 68 65  
Mél : [philippe.domergue@insee.fr](mailto:philippe.domergue@insee.fr)  
Jean-Pierre PUIG  
Tél. : 01 41 17 69 96  
Fax : 01 41 17 68 65  
Mél : [jean-pierre.puig@insee.fr](mailto:jean-pierre.puig@insee.fr)

### LETTRE DE MISSION

Paris, le 19 juin 2008  
N° 94 /DG75-B010/ ML  
**Class. : 1.6.48**

**Objet :** Examen du nombre, de la délimitation et des modalités de fonctionnement des formations du CNIS

Une partie substantielle de la concertation au sein du Conseil national de l'information statistique se déroule dans ses formations thématiques. Leur nombre, la délimitation de leur champ de compétence et leurs modalités de fonctionnement résultent d'une longue pratique dans laquelle l'articulation entre la structure des formations et celle des services producteurs (départements statistiques de l'Insee et services statistiques ministériels principalement) joue un rôle important.

Plusieurs évolutions incitent à une révision de ce schéma.

L'émergence de thèmes transversaux majeurs, tels que la globalisation, le développement durable, la diversité croissante de la situation des ménages ou la décentralisation suppose une discussion qui ne peut pas toujours se circonscrire dans une seule des formations actuelles. Il en résulte une certaine inadaptation du découpage des formations pour la conduite de la concertation qui s'est déjà concrétisée par un rôle croissant joué par les inter-formations, mais pourrait aussi conduire à réviser les périmètres et à réduire le nombre des formations.

Sur un plan institutionnel, les règles de gouvernance de la statistique publique font l'objet partout en Europe d'un réexamen après l'adoption du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. En France, le projet d'inscription dans le droit de l'indépendance professionnelle de la statistique publique doit conduire à revoir ses textes juridiques de base.



Par ailleurs, la RGPP est susceptible d'affecter les frontières des services au sein du système statistique public et par conséquent l'articulation actuelle avec le découpage des formations thématiques.

Il y a ainsi matière à une réflexion sur l'évolution du nombre et de la délimitation des formations du CNIS dans un sens permettant une meilleure adéquation aux thèmes majeurs du débat social et tenant compte des modifications de l'environnement institutionnel de la statistique publique. Leurs modalités de fonctionnement devront également être réexaminées et le cas échéant formalisées en vue d'en améliorer l'efficacité. La préparation du prochain programme à moyen terme du CNIS constitue un moment privilégié pour mener une telle réflexion qui devra s'appuyer sur une large concertation avec les différents acteurs du conseil.

Nous demandons à Philippe Domergue et à Jean-Pierre Puig, inspecteurs généraux, de conduire cette mission et de remettre leurs conclusions au début de l'automne de façon qu'elles puissent d'une part faire l'objet d'avis du CNIS dans le cadre de la préparation du programme à moyen terme et d'autre part être disponibles au moment de la révision des textes juridiques relatifs à la gouvernance de la statistique publique.

Le Directeur général de l'INSEE,

*Signé*

Jean-Philippe COTIS

Le Vice-Président du CNIS,

*Signé*

Jean-Pierre DUPORT

Destinataires :

- MM les membres du bureau du Conseil national de l'information statistique
- Mme et MM les présidents des formations du Conseil national de l'information statistique
- Mme et MM les membres du Comité de direction de l'INSEE
- Mme et MM les membres de l'Inspection générale de l'INSEE



## **Annexe 2 : liste des personnalités rencontrées ou consultées**

### **MEMBRES DU BUREAU**

J.-P. DUPORT  
J.-P. BOMPARD  
J. CORDIER  
D. DURAND  
C. EL-NOUTY  
P. MARESCHAL  
F. MOISAN  
F. PAILLARD  
Y. RENARD  
B. ROBIN  
H. SAINT-SAUVEUR

### **PRESIDENTS DE FORMATIONS**

C. AVEROUS  
C. BAZY MALAURIE  
M. BELLLOT  
M. BERNADET  
R. BRIET  
E. BROUSSEAU  
Y. FREVILLE  
P.-Y. GEOFFARD  
G. PAILLOTIN  
J.-P. POLLIN  
R. ROCHEFORT  
E. SALUSTRO  
J.-C. SIMIAND

### **AUTRES PERSONNALITES**

J.-Ph. COTIS  
J.-M. BEGUIN  
J.-L. BIACABE  
B. BRUNHES  
Ph. CUNEO  
F. DUSSERT  
J.-B. de FOUCAULD  
J. FREYSSINET  
Y. GUEGANO  
B. GUIBERT  
E. LE CLERCQ de LANNOY  
S. LOLLIVIER  
V. MADELIN  
C. SAGLIETTI



## **Annexe 3 : liste des formations et inter-formations actuelles et des commissions thématiques proposées**

### **I - Liste des formations et inter-formations actuelles**

Agriculture

Commerce, services

Démographie, conditions de vie

Éducation, formation

Emploi, revenus

Environnement

Industrie, industries agricoles et alimentaires, énergie

Monnaie, finance, balance des paiements

Santé, protection sociale

Statistiques régionales et locales

Transports, tourisme

Urbanisme, équipement, logement

Inter-formation Statistiques d'entreprises

Inter-formation Statistiques sociales

### **II - Liste des commissions thématiques proposées**

Entreprises et stratégies de marché

Démographie et questions sociales

Marché du travail et qualification de la main-d'œuvre

Environnement et développement durable

Territoires

Système financier et financement de l'économie

Fonctions et services collectifs

