

Les missions de l'Insee vues par des agents

Sur proposition des Syndicats CGT et CFDT un groupe d'agents s'est réuni le 29 mai sur le sujet des missions de l'Institut et tout particulièrement sur les aspects production et diffusion des études.

L'appel était le suivant :

La campagne électorale passée a illustré l'importance des chiffres pour crédibiliser différentes orientations politiques (notamment sur la "hausse de l'insécurité", le "déclin de la France", l'"efficacité de la baisse des charges"). Ces chiffres, productions statistiques ou issues d'études économiques, ont été publiés par l'Insee ou d'autres instituts membres du système de la statistique publique.

Ces chiffres ont été abondamment utilisés par les différents candidats, et notamment les deux arrivés en tête. Ils sont pourtant sujets à des critiques d'ordre scientifique, critiques qui n'ont pas eu le même destin, la même publicité. Aussi l'Insee a semblé avoir « choisi son camp ». Sa crédibilité et sa neutralité semblent remises en cause, en particulier il ne semble pas exister de diversité des points de vue.

Suite à la publication de l'étude sur les allègements, le tract des syndicats ('intéré moro') relance les agents de l'Insee pour réfléchir collectivement des principes et des règles de déontologie. Parce que les agents ont une responsabilité collective dans la politique de l'Insee et plus généralement dans la publication de chiffres qui alimentent le débat politique et social, il est utile qu'ils puissent discuter de ces vastes sujets avec quelques représentants des syndicats. Les idées et les opinions des chargés de production statistique ou d'études économiques les intéressent.

Les syndicats CGT et CFDT

Les personnes présentes étaient, de MK2 ou MK1, producteurs ou chargés d'études, syndiquées ou non. Toutes avaient le souci de l'indépendance et de la neutralité de l'Insee.

Soucieux de l'utilisation de leur travail, intéressés par un échange sur ces questions, chacun et chacune y est allé de sa remarque, de sa réflexion et des exemples vécus directement. En voici une synthèse.

Celle-ci constitue en quelque sorte une première étape d'un travail de fond à mener ensuite. Le compte-rendu de la réunion sera mis à disposition des collègues, par exemple sur les sites intranet des syndicats organisateurs de la réunion.

1 - Plusieurs exemples ont été développés pour illustrer le poids des chiffres sortant du système statistique

a . Le déclin de la France

Le cas du « déclin de la France » a été évoqué en premier. Il s'agit de l'étude d'Eurostat sur les comparaisons internationales de PIB par tête. Elle annonçait un fort recul de la France dans le classement européen, entre 1992 et 1999. Cette étude a été citée à de multiples reprises par les deux candidats arrivés au second tour de l'élection présidentielle, et elle est largement évoquée dans le cadre de l'actuelle campagne législative. L'Insee a réagi en publiant un document de travail montrant les incohérences d'une telle étude. Cette réponse a été en partie reprise par la presse spécialisée, et elle semble suffisamment pertinente pour qu'Eurostat revoie en partie sa copie. Mais n'est-il déjà pas trop tard ? La réaction de l'Insee

a-t-elle été suffisante, par rapport à l'ampleur du débat suscité ? Comment peut-on faire pour éviter que de telles erreurs n'influent encore sur les prochaines élections ?

b . La hausse de l'insécurité

Le débat principal de ces deux campagnes a été celui de l'insécurité. Il a été fortement relancé en ce début d'année avec la publication des chiffres montrant la hausse spectaculaire des « chiffres de l'insécurité » : +8% en 2001 après +6% en 2000.

Or l'Insee produit depuis 1996 des données sur la « victimation ». Ces données (c'est-à-dire le nombre de personnes qui ont été victimes de vols, cambriolages, agressions...) ne montrent pas l'augmentation catastrophique qui a fait la une des journaux sur les « chiffres de la délinquance », chiffres provenant de la police, reflétant en fait l'activité policière (et truffés de ruptures de série). Un Insee-Résultat a été publié début 2001 avec ces chiffres, mais il n'a eu que très peu d'échos. Nous n'avons pas su les mettre en valeur dans le débat public - visiblement, ce n'était pas une priorité collective de l'Insee - alors qu'ils auraient pu (peut-être) rétablir un peu de sens de la mesure. Inutile d'insister sur l'impact politique des chiffres du Ministère de l'Intérieur.

c. L'évaluation des politiques économiques

Alors que l'Insee se refuse explicitement de participer aux débats politiques, la sortie de l'étude sur les effets des allègements de charges dans Economie et Statistique en pleine campagne des présidentielles a eu un impact considérable. Il suffit de lire les revues de presse qui ont suivi la parution de la revue pour en voir l'effet produit dans le débat politique et social. Le chiffre mis en avant a d'ailleurs été repris explicitement dans le programme de campagne de J. Chirac.

L'irruption d'un tel article dans le débat politique est choquante à plusieurs titres. D'abord parce qu'elle marque une rupture dans la politique éditoriale de la revue, le principe retenu depuis plusieurs années étant de ne pas faire d'évaluation de politiques économiques (il s'agit en fait d'une seconde rupture, après l'article de Laroque et Salanié). De plus parce qu'elle intervient en pleine campagne présidentielle, à un moment où les Français doivent juger de la crédibilité des candidats en matière de politique économique. Aussi parce qu'à l'instar de l'article de Laroque et Salanié, le statut de ce genre d'études et de ses résultats reste ambigu : l'Insee semble s'appuyer sur sa notoriété et sa crédibilité en matière de production de chiffres statistiques pour affirmer le caractère indiscutable et définitif de chiffres issus d'études (selon le chroniqueur économique JM. Sylvestre, de France-Inter, l'Insee aurait ainsi compté « un par un » les 460 000 emplois créés annoncés par l'étude, comme si cela sortait d'un recensement).

Mais ce qui est le plus choquant est que cette étude arrive seule, sans aucune autre étude alternative sur le même sujet, voire sur d'autres politiques économiques, sur la RTT principalement. En effet, à l'inverse d'autres organismes (Dares, OFCE) l'Insee a jusqu'ici refusé de faire des travaux d'évaluation sur les « 35 heures », que ce soit avant le vote des lois, ou même après. Cela s'est traduit par l'absence d'études microéconomiques et macroéconomiques publiées à ce jour ; par l'absence de chiffrage dans les Notes de Conjoncture trimestrielles ou dans les projections à moyen terme. Le seul argument évoqué à l'encontre de tels projets d'études tient à la non implication de l'Insee dans l'évaluation de politiques économiques. Outre que cela pose des questions sur le « Etudes Economiques » de Insee, cet argument ne semble pas avoir été pris en compte lorsqu'il s'est agi de publier sur l'évaluation des seuls allègements de charges. L'asymétrie de traitement des deux politiques « concurrentes » est ainsi vécue comme un manque de neutralité de l'Insee dans son ensemble.

La succession de ces exemples montre combien la publication du chiffre est importante. Il semble ainsi nécessaire que la mise en perspective des différents chiffres lancés dans le débat public redevienne notre priorité. Cela passe par plus de pluralité dans l'évaluation des politiques économiques à l'Insee. Mais aussi par une réflexion collective sur la façon dont l'Insee répond à ses missions, à la demande sociale qui lui est adressée.

2 - Quelques questions (en vrac)

De façon générale, on peut se demander si l'Insee répond bien à la demande sociale qui lui est adressée, s'il participe de façon opportune au débat public et s'il remplit donc finalement bien ses missions de service public.

Plus précisément, une réflexion peut être menée sur la façon dont les enquêtes de l'Insee sont élaborées. Notamment, le mode de financement via des commanditaires qui peuvent largement faire valoir leur point de vue et orienter les questions

Par ailleurs l'Insee travaille-t-il suffisamment sur les inégalités. Suffit-il de s'interroger sur les sans-domiciles et les situations de pauvreté ? Peut-on par exemple lancer des projets sur les comptes par PCS ? Par ailleurs, à ce jour, en ce qui concerne les patrimoines, il n'y a eu qu'une seule étude sur les « très riches.

Le malaise ressenti serait-il dû à des contraintes institutionnelles ? En matière d'enseignement d'abord, où le poids des enseignements dits « d'ouverture » est faible. Particulièrement à l'ENSAI où le cours de sociologie a disparu du tronc commun de la deuxième année. Au total, un élève attaché aura bénéficié de 20 heures d' « introduction aux sciences sociales » durant sa scolarité, sur quelque 1 300 heures d'enseignement (37 heures en deux ans, s'il a choisi une option comportant des compléments de sociologie).

Le poids croissant des demandes européennes (Eurostat) dans la production pèse-t-il sur la façon dont l'Insee répond à ses missions ?

L'indépendance de l'INSEE par rapport au pouvoir politique, qui est maintenant de notoriété publique, n'est pas gage de notre neutralité collective. Cette neutralité n'est-elle pas assurée que par la pluralité des points de vue venant de l'institut ?

La réduction du temps de travail sans embauche à l'Insee : encore plus pressés dans nos travaux, la part réservée à la production ne prend-elle pas une place trop importante au détriment des études ?

La gestion des ressources humaines est-elle optimale ? Notamment en matière de mobilité : celle-ci, trop rapide et systématique, dépossède les agents de leur expertise. N'est-ce pas au moment où le travail est maîtrisé que le départ est proche ?

A la DSE et à la DSDS, le nombre de chargés d'étude semble trop faible. Les études économiques sont effectuées principalement à la DESE (le D3E, un département entier). Pourquoi ne serait-ce pas le cas dans les autres directions? Le D3E répond-il par ailleurs à ses mission d'études économiques ou n'est-il là que pour « former » certains agents « privilégiés » sortant des écoles ? CREST : existe-t-il un biais de sélection à l'embauche des chercheurs : la recherche y est-elle plurielle ? Le type de recherche valorisée est-il orienté « économie orthodoxe », et excellence sur le plan technique ?

3 - Quelques idées à creuser (en vrac)

a. un conseil des études

Il est écrit que le CNIS n'a pas son mot à dire dans le choix des études. Mais il fut un temps où le directeur général avait constitué auprès de lui un Conseil des études, permettant de

discuter et d'orienter le programme des études. Ce conseil des études n'existe plus. Peut-on le remettre sur pied afin de rendre plus transparente la façon dont sont hiérarchisées les études menées ?

b. une bourse aux études

Une bourse aux études non faites. Afin d'évaluer la confrontation de notre offre d'études à la demande sociale.

c. une confrontation avec les acteurs sociaux

A quoi servent les programmes annuels de travail ? Comment confronter cette offre, nos projets à la demande sociale ? D'autres organismes prévoient la discussion de ces Pat avec les principaux « représentants de la demande sociale », c'est à dire les centrales syndicales et patronales (par exemple à la Dares). Pourquoi l'Insee ne le fait-il pas ?

d. Comprendre les orientations de l'Insee : un « pot commun » des informations recueillies

Des informations parcellaires recueillies dans les divers services en termes de projet d'études, en particulier lors des discussions du PAT, pourraient être recueillies dans une sorte de « pot commun ». Il faudrait aussi rassembler des éléments factuels : interventions sur des études, réorientation de projets, etc. Ces informations éclatées pourraient prendre du sens une fois rassemblées et analysées par un collectif de personnes, et nous éclairer sur les orientations de fait prises par la direction, ainsi que sur les choix explicites ou implicites qu'elle fait. Par exemple sur la pluralité : pour le Directeur Général, l'Insee n'a pas vocation à être pluraliste¹.

Au-delà de la DG : les Directions régionales sont une source importante d'alimentation des études. Le thème de la réunion concerne donc bien l'ensemble DR et DG.

* *

¹ Citons son intervention lors du comité technique paritaire du 12 septembre 2000 « ce n'est pas à l'Insee, à travers les études qu'il réalise en propre ni à travers ses publications de garantir le pluralisme d'ensemble dont doit bénéficier notre pays. »