

# France

## Historique : L'Institut national de la statistique et des études économiques - l'Insee

L'Institut national de la statistique et des études économiques - l'Insee - a été créé par la loi de finances du 27 avril 1946 (art. 32 et 33). La nouvelle institution reprenait alors une activité de statistique publique qui s'était exercée sans discontinuité depuis 1833.

---

### De 1833 à 1940 : naissance de la statistique publique moderne

En 1833 est créé, au ministère du Commerce, un *Bureau de statistique générale*, qui prend en 1840 le nom qu'il gardera pendant un siècle : *Statistique générale de la France* (SGF). Ce service ou bureau est rattaché en 1906 au ministère du Travail qui vient d'être constitué. La SGF s'engage dans des directions nouvelles liées à la gestion et à la rémunération de la main-d'oeuvre et lance de nouvelles enquêtes (1ère enquête de consommation en 1907, lancement en 1911 d'une enquête périodique sur les prix de détail, etc.). De 1930 à 1936, sauf une courte période en 1934, la *Statistique générale de la France* est devenue une sous-direction rattachée à la présidence du Conseil. Fin 1936, elle devient un service du ministère de l'Économie nationale. Parallèlement à cet organe statistique central, des services statistiques étaient progressivement apparus dans les autres administrations. A la veille de la deuxième guerre mondiale, les attributions de la *Statistique générale de la France* sont ainsi définies :

- organiser et dépouiller les grandes enquêtes qui ne sont pas du ressort d'un département ministériel (en particulier le recensement de la population) ;
- publier les statistiques de l'état civil ;
- observer les prix et calculer les indices des prix et de la production industrielle ;
- coordonner l'action statistique de l'ensemble de l'administration ;
- analyser les résultats des travaux effectués ;
- diffuser les statistiques de toutes origines et les résultats de ses travaux par la publication de l'Annuaire statistique (créé en 1878), du Bulletin de la statistique générale de la France (créé en 1911) et d'ouvrages spécifiques.

La *Statistique générale de la France* disposait de moyens trop modestes (moins de 150 personnes) pour exercer intégralement ces missions.

---

### De 1940 à 1945 : le Service national de la statistique

En 1941, au sein du ministère des Finances, est créé le *Service national des statistiques* (SNS) par la fusion de la *Statistique générale de la France*, du *Service d'observation économique* (créé en 1937), de l'*Institut de conjoncture* (créé en 1938) et du Service de la démographie ; ce dernier service, créé en 1940 à partir des anciens bureaux de recrutement de l'armée, disposait de personnels nombreux, de matériel mécanographique, tous moyens répartis en directions régionales. Adeptes de la mécanographie, René Carmille, créateur du SNS, fonde tout un pan de l'activité statistique orienté vers l'exploitation des fichiers administratifs. Organisateur, il plante des établissements régionaux et ouvre une école d'application du SNS ; il crée les corps d'administrateurs, d'attachés et de commis qui formeront l'ossature du système d'information statistique de l'administration. Arrêté à Lyon en 1944 pour faits de résistance, René Carmille meurt à Dachau le 26 janvier 1945.

---

### De 1946 aux années soixante : construction de l'Insee

La loi de finances du 27 avril 1946 crée « L'Institut national de la statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer ». Il résulte de la fusion du Service national des statistiques avec les services d'études économiques et de documentation du ministère

de l'Économie nationale. Il est une direction générale du ministère de l'Économie nationale (alors distinct du ministère des Finances). Son premier directeur général est Francis Louis Closon. Une loi du 28 août 1946 confie à l'Insee la gestion du fichier électoral. La loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistique donne aux enquêtes statistiques publiques leur cadre juridique de base. La reconstruction et la réorganisation de la production sont les principales préoccupations de la période : la nouvelle loi permet la mise en place d'enquêtes de branche gérées par les ministères techniques ou des organisations professionnelles agréées.

Les techniques d'enquêtes par sondage — importées des États-Unis — sont mises au service des études économiques et sociales : c'est la période de la mise en place des premières enquêtes sur les budgets de famille, le logement, la santé et les coûts salariaux.

L'exploitation de sources dont les buts premiers n'étaient pas statistiques, c'est-à-dire celle des documents administratifs ou des fichiers de gestion, commence dès cette période : par exemple les formulaires fiscaux pour les salaires (1950) et pour les résultats des entreprises, ou les formulaires relatifs à l'emploi des handicapés, pour la structure des emplois (1968).

Cependant, les effectifs de l'Institut baissent de 6 400 en 1946 à moins de 3 000 en 1960.

Vers 1960, avec la planification, les statistiques se mettent au service du Plan et des politiques économiques. En 1962, l'Insee prend son périmètre actuel, à la suite d'un rattachement partiel des tâches et du personnel du Service des études économiques et financières (SEEF) du ministère de l'Économie et des Finances. L'Insee, dirigé par Claude Gruson, ancien chef du SEEF, prend en charge les travaux fondamentaux de comptabilité nationale et les synthèses prévisionnelles, notamment celles destinées à l'élaboration des plans. Il collabore avec la direction de la Prévision, créée en 1965, pour établir les prévisions annuelles incluses dans les « budgets économiques ».

---

## De 1967 à 1974 : ouverture et réorganisation

Sous la direction de Jean Ripert, l'Insee s'ouvre à ses clients potentiels en accroissant ses moyens de diffusion, notamment en région. En 1969, les publications nationales sont réformées : création d'*Économie et statistique*, *Tendances de la conjoncture*, *Annales*, *Informations rapides*. En 1973, est publié pour la première fois « Données sociales ». Dans le même temps, l'Insee améliore la concertation avec les utilisateurs : en 1972, la création du CNS (Conseil national de la statistique devenu depuis Conseil national de l'information statistique - CNIS) institutionnalise le débat avec les utilisateurs de statistiques.

Suite au rapport Mc Kinsey (1971), les structures de l'Insee sont profondément réorganisées. Les pratiques statistiques évoluent : les enquêtes statistiques auprès des ménages ou des entreprises, opérations purement statistiques, deviennent plus nombreuses et collectent des données plus variées. C'est aussi l'année de la première enquête annuelle d'entreprise dans l'industrie et le bâtiment-travaux publics, complétée en 1972 dans les services.

Les services statistiques se développent rapidement dans les autres administrations : ce mouvement n'a pas cessé depuis. L'Institut renforce alors son rôle de coordination, procure à ces services les cadres nécessaires à leur développement et se transforme en centre de ressources pour l'ensemble du système statistique public.

Les effectifs de l'Insee s'accroissent rapidement, passant de 5 600 personnes en 1970 à 7 000 en 1976.

---

## De 1975 à 1987 : affirmation de l'indépendance et diversification

Edmond Malinvaud, directeur général de l'Insee durant cette période, renforce l'indépendance de l'institut, déjà affirmée sous les directeurs précédents. La Direction générale déménage en 1975 du quai Branly pour la Porte de Vanves. La majorité des établissements régionaux sont modernisés pendant cette période.

Les travaux de l'Institut se diversifient et des outils lourds et sophistiqués sont mis en place : Suse (système unifié de statistiques d'entreprises), Sirène (système informatisé du répertoire national des entreprises et des établissements). Les grandes nomenclatures sont réformées : NAP (nomenclature d'activités et de produits), PCS (professions et catégories socioprofessionnelles).

Les comptes intermédiaires, les comptes satellites et de grands modèles macro-économiques (DMS, Métric) apparaissent. Les échanges internationaux se poursuivent à divers niveaux, ainsi que la coopération technique avec l'Afrique et l'Amérique latine.

A partir de 1981, la décentralisation administrative va s'accélérer et avec elle le développement des travaux statistiques régionaux. Une concertation sur les travaux à mener s'amorce avec les nouvelles autorités régionales, dans les CRIES, sortes de Cnis locaux.

Le développement de l'informatique donne la possibilité d'une meilleure utilisation de l'information détenue par les administrations et les entreprises publiques ou privées. Le cadre juridique de 1951 est complété par la loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés et la loi du 23 décembre 1986 qui reconnaît à l'Insee un large accès aux données administratives à des fins statistiques. L'Insee utilise alors de plus en plus systématiquement les sources administratives.

---

## **De 1988 à 2000 : nouvelles préoccupations et émergence de nouveaux critères de qualité**

Quatre préoccupations essentielles émergent : resserrer les relations du système statistique avec les entreprises, élargir l'action des directions régionales (DR), adapter les méthodes à une économie devenue plus cyclique, renforcer l'insertion internationale.

A l'initiative de Jean-Claude Milleron, son directeur général, l'Insee se réorganise à nouveau entre 1988 et 1994. Ces changements touchent les métiers de l'informatique et des ressources humaines. En 1994, l'organigramme de la direction générale prend sa forme actuelle avec deux directions statistiques : la direction des statistiques d'entreprises et la direction des statistiques démographiques et sociales.

Principal changement, la création d'une direction des statistiques d'entreprises fait clairement apparaître les soucis de cohérence du système statistique d'entreprises et d'amélioration des rapports avec les entreprises, que celles-ci soient enquêtées ou utilisatrices de données. Les entreprises sont très sensibles à la charge constituée par la réponse aux enquêtes statistiques, même si elle ne représente, contrairement aux idées reçues, qu'une faible part de leurs obligations administratives. Deux mesures sont prises pour limiter et mieux répartir cette charge. La création du Comité du label, au sein du CNIS, assure une meilleure instruction des enquêtes tant pour les entreprises que pour les ménages. La mise en place d'une coordination des échantillons évite d'interroger toujours les mêmes petites et moyennes entreprises.

Sur le plan national, les idées de décentralisation, de déconcentration et de simplification administrative imprègnent fortement les comportements et les politiques. Les unités régionales sont réorganisées pour faire coexister au mieux production nationale et action régionale. Fin 1991, les activités en DR se structurent autour de trois pôles : un service statistique (SES), un service des études et de la diffusion (SED) et un service de l'administration des ressources (SAR). Pour valoriser le potentiel de l'Insee en région et la réorganisation des directions régionales, se développent, entre autres, la coopération interrégionale et les partenariats avec les services déconcentrés des ministères.

L'hiver 1992-1993 est marqué par une récession sévère, alors que le consensus des conjoncturistes n'a perçu l'ampleur et la durée de la récession qu'avec retard. Des imperfections des analyses de conjoncture et des statistiques de l'emploi et du chômage ont été mises en lumière. Il a fallu adapter les méthodes, tant pour les statistiques que pour les comptes et les études, à une économie plus cyclique et plus ouverte sur l'extérieur.

Le contexte institutionnel européen est devenu plus contraignant avec la première phase de l'Union économique et monétaire. Paul Champsaur, nommé directeur général, estime qu'il faut assurer une meilleure comparabilité entre les données des différents pays membres, surtout pour les éléments permettant d'apprécier la convergence des économies. Dans un contexte d'élargissement, la coopération statistique confirme sa forte réorientation vers l'Est. Avec l'appui d'Eurostat, l'Insee intervient dans les pays en transition et notamment en Pologne, en Roumanie, en Russie, en Albanie. Les thèmes principaux de cette coopération sont les comptes nationaux, les répertoires d'entreprises, les indices de prix et les enquêtes de conjoncture. Parallèlement, un traité signé le 20 septembre 1993 relance la coopération avec l'Afrique par la création d'Afristat, organisme régional destiné à renforcer les capacités des États d'Afrique subsaharienne en statistiques et études économiques.

L'enseignement et la recherche prennent un nouvel élan avec la création du Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (Genes) par le décret du 2 juin 1994.

---

## Depuis 2001 : innovation technologique et gouvernance statistique

Au début des années 2000, la collecte de données en vue de la participation française à l'établissement des statistiques européennes prend une part prépondérante dans le programme annuel national de la statistique publique.

Par ailleurs, l'élargissement progressif de l'Union européenne nécessite la mise en place d'une nouvelle gouvernance. Celle-ci, amorcée par l'adoption en 2005 d'un code de bonnes pratiques de la statistique européenne, se manifeste ensuite par la création en 2008 d'un Comité consultatif européen de la statistique et d'un Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique, puis par la mise en place en 2009 d'un nouveau règlement relatif aux statistiques européennes, qui crée un partenariat gouverné par le Comité du système statistique européen (SSE) entre, d'une part, la Commission (représentée par Eurostat) et, d'autre part, les États membres (représentés chacun par son Institut national de statistique), dont la compétence couvre le développement, la production et la diffusion des statistiques européennes.

De son côté, la loi du 7 juin 1951 qui régit le droit français de la statistique publique subit plusieurs modifications. La principale est la création en 2009 d'une Autorité de la statistique publique, chargée de veiller au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques. Pour la première fois, le service statistique public reçoit une définition dans la loi : il est formé de l'Insee et des services statistiques ministériels. Le Conseil national de l'information statistique est chargé d'organiser la concertation entre les producteurs et les utilisateurs ; sa composition est allégée. Les compétences du Comité du secret statistique sont élargies : elles sont désormais étendues aux données statistiques relatives aux personnes physiques, ainsi qu'à l'accès aux données administratives, à des fins de statistique publique ou de recherche scientifique ou historique.

En ligne avec ces mutations facilitées par les progrès du traitement de l'information, la statistique publique française fait de plus en plus appel aux fichiers de données administratives qui sont, autant que possible, substitués aux collectes de nature statistique en vue de réduire le poids de cette collecte sur les répondants, ainsi que les coûts directs qu'elle induit.

C'est ainsi que le premier cycle de production du nouveau recensement s'étend sur la période 2004-2008, tant pour la métropole et les départements d'outre-mer (où la collecte devient une opération en continu et permet la publication de résultats annuels), que pour les autres collectivités territoriales d'outre-mer.

Simultanément les données géographiques et le géocodage deviennent plus fins et les collectivités locales, auxquelles est dédié [un espace sur le site www.insee.fr](http://www.insee.fr), disposent d'une information plus fraîche et plus fréquente.

La statistique « Population-Ménages » profite également de ces progrès pour mettre en place un recours plus systématique aux panels, et pour croiser fichiers individuels de données statistiques et de données administratives sous le contrôle de la Cnil. Celle-ci a d'ailleurs autorisé l'extension du champ du Répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) à l'ensemble du territoire de la République française ; cette extension est progressivement mise en œuvre à Mayotte (où l'Insee a ouvert une antenne) et dans le Pacifique.

Une extension territoriale similaire a également été réalisée (du moins pour ce qui concerne le secteur public) par Sirene, dont la qualité de répertoire inter-administratif d'identification des entreprises et de leurs établissements a encore été renforcée et dont les modalités de mise à disposition du public des fichiers ont été validées par le Conseil d'État. En liaison avec le nouveau règlement européen sur le développement de répertoires d'entreprises utilisés à des fins statistiques, qui prend notamment en compte les groupes d'entreprises de manière précise, un répertoire statistique est mis en place. Ce répertoire sert à la mise en œuvre de Resane, qui succède aux EAE (enquêtes annuelles d'entreprise) en s'appuyant sur les données fiscales d'entreprises.

À cette occasion, la statistique d'entreprise française rompt avec sa tradition d'identification de l'entreprise avec l'unité légale enregistrée dans Sirene en créant, pour les besoins de la collecte statistique de Resane, des « entreprises issues du profilage ».

En matière de diffusion des données, l'Insee s'inscrit résolument dans l'Internet et instaure à partir de 2003, sous l'impulsion de Jean-Michel Charpin, la gratuité de l'accès à l'information disponible, dont le volume est multiplié.

L'innovation constitue une pièce essentielle d'une démarche plus générale : la qualité. Des normes de qualité - y compris dans les règlements européens depuis 1997 - s'imposent, notamment sur les délais de publication et la « méta-information ». En 2006, un plan qualité est mis en place à l'Insee, il étend et prolonge le processus commencé en 1999 avec la démarche « Statistique publique et entreprises ». La transparence de l'activité de l'Institut, indispensable à sa crédibilité, est mise en avant, aussi bien à propos de la gouvernance de la statistique publique que des processus statistiques ou des résultats eux-mêmes. La mise en œuvre de la Lolf (loi organique relative aux lois de finances) modernise le management et encourage l'efficacité du dispositif statistique. Enfin, l'Insee s'oriente vers un suivi plus systématique de la satisfaction des utilisateurs.