

COMMISSION « TERRITOIRES »

Réunion du 26 juin 2014

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION..... 4

Documents préparatoires

[Les réseaux inter-territoriaux d'innovation : les données existantes](#) - CGET - Diaporama

[Géographie prioritaire](#) - CGET - Diaporama

Premiers résultats sur les dépenses de l'État par région - Insee

COMPTE RENDU
COMMISSION TERRITOIRES
- 26 juin 2014 -

Président : Jean-Marie VANLERENBERGHE

Rapporteurs : Sylvie MARCHAND, Insee
Michel DUEE, DGCL

Responsable de la commission : Henriette LANTIN (01 41 17 52 67)

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR

I. INTRODUCTION.....	4
II. POINT D'INFORMATION SUR LE MOYEN TERME 2014-2018 DU CNIS.....	5
III. POINT D'INFORMATION SUR L'APPREHENSION DES FLUX ENTRE TERRITOIRES (INTERDEPENDANCES) : UNE ILLUSTRATION AVEC LE THEME DE L'INNOVATION.....	6
IV. POINT D'INFORMATION SUR LA NOUVELLE POLITIQUE DE LA VILLE : LA NOUVELLE GEOGRAPHIE PRIORITAIRE.....	8
V. LES DEPENSES TERRITORIALISEES DE L'ETAT.....	12
VI. PROPOSITIONS D'AVIS.....	16
CONCLUSION.....	18

Liste des participants

Nom de famille	Prénom	Organisme
ALLAIN	Dominique	Cnis - Conseil national de l'information statistique
ARSAC	Denis	Min. Écologie, dév. durable et énergie - Dir. gén. Aménag., logement et de la nature
AUDIBERT	Pierre	Cnis - Conseil national de l'information statistique
BACCAÏNI	Brigitte	Insee - Diffusion et action régionale
BOUGARD	Jonathan	Min. Travail, emploi et dialogue social - Dir. animation recherche, études et statistiques
BRIÈRE	Luc	Insee - Diffusion et action régionale
CHAMBON	Nadège	Chambre de commerce et d'industrie de France
CHAUMET	Alain	Institut national de l'information géographique et forestière
De LAPASSE	Benoît	Insee - Diffusion et action régionale
DEBRAS	Brigitte	Caisse nationale des allocations familiales
DEGRON	Robin	Chambre régionale des comptes du Limousin
DELASSUS	Martine	Chambre de commerce et d'industrie de Paris-Ile-de-France
DELMAS	Fabien	Min. Travail, emploi et dialogue social - Dir. animation recherche, études et statistiques
DUÉE	Michel	Min. Intérieur - Dir. Gén. collectivités locales - Dép. études et statistiques locales
DUMARTIN	Sylvie	Insee - Méthodologie et coordination statistique et internationale
FOUSSAT	Anne	Conseil général de Seine-Saint-Denis
FRIEZ	Adrien	Min. Réforme Etat, décent. et fonction publique - Dir gén admin. et fonction publique
GERMON	Serge	Min. Écologie, dév. durable et énergie - Dir. générale aviation civile
GIRARD	Laurence	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
GUILLABERT	Anne	Secrétariat général pour les affaires régionales - Rhône Alpes
HUBERT	Jean-Paul	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
JOBÉ	Anthony	Lab'Urba - Université Paris Est Créteil
KOSIANSKI	Etienne	Mairie de Gennevilliers
KYCH	Alexandre	Centre national de la recherche scientifique - Centre Maurice Halbwachs
LANTIN	Henriette	Cnis - Conseil national de l'information statistique
LATOURE	Philippe	Spatialist
LE GUYADER	Sylviane	Commissariat général à l'égalité des territoires
LE MAB	Guillaume	Conseil général de Seine-Saint-Denis
MARCHAND	Sylvie	Insee - Diffusion et action régionale
MARQUIER	Rémy	Min. Affaires sociales et santé - Dir. recherche, études, évaluation et statistiques
MERLOT	Lisa	Mairie de Nanterre
MONGY	David	Commissariat général à l'égalité des territoires
MONIER	Vincent	Lab'Urba - Université Paris Est Créteil
MOULARD	Dominique	Chambre des métiers et de l'artisanat de Seine-Maritime
MUNCK	Jeanne	Institut d'aménagement et d'urbanisme
NIRASCOU	Françoise	Min. Écologie, dév. durable et énergie - Serv. observation et statistiques
NISSLÉ	Claudette-Vincent	Min. Éducation nationale, enseign. supérieur et recherche - Dir. gén. enseign. supérieur et insertion prof.
PERRAIN	Laurent	Min. Éducation nationale, enseign. supérieur et recherche - Dir. gén. enseign. supérieur et insertion prof.
RENAUD	Thomas	Rectorat de Créteil
REQUIER	Corinne	Cnis - Conseil national de l'information statistique
ROUAULT	Dominique	Cnis - Conseil national de l'information statistique
ROUSSEZ	Vivien	Commissariat général à l'égalité des territoires
SOULETIE	Arthur	Min. Finances et Économie- Dir. gén. du trésor
STEVENIN	Jacques	Individuel
SUJOBERT	Bernard	Confédération générale du travail
TAILLEPIED	Patrick	Min. Finances et Économie- Dir. gén. du trésor
TASSIN	Fanny	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
TERRIER	Christophe	Individuel
THIESSET	Christine	Insee - Méthodologie et coordination statistique et internationale
THOMAS	Michel	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
TOUVENIN	Olivier	Min. Finances et des comptes publics - Dir. Gén. des finances publiques
VANLERENBERGHE	Jean-Marie	Sénat
VERNHES	Martine	Min. Écologie, dév. durable et énergie - Dir. gén. Aménag., logement et de la nature
WOITRAIN	Emmanuel	Conseil économique social et environnemental

La séance est ouverte à 9 heures 35.

I. INTRODUCTION

Pierre AUDIBERT

Bonjour à tous. Je vous propose de commencer nos travaux -le président Vanlerenberghe nous rejoignant dans quelques instant- et vous remercie d'être venus nombreux pour assister à cette commission. Je tiens à vous présenter, Michel Duée, nouveau rapporteur de la commission en remplacement de Brigitte Belloc.

Michel DUEE

Au sein du ministère de l'Intérieur, je suis responsable du département des études et des statistiques locales.

Pierre AUDIBERT

Je vous présente également Dominique Allain, nouvelle secrétaire générale adjointe du Cnis en remplacement de Dalila Vienne.

Dominique ALLAIN

Avant de rejoindre le Cnis, j'ai travaillé dans différents services statistiques ministériels et au sein de l'Insee, principalement dans le domaine de la diffusion auprès des utilisateurs de statistiques.

Pierre AUDIBERT

Je vous propose de balayer notre ordre du jour. Nous effectuerons d'abord un point sur la réflexion que nous avons engagée sur les perspectives 2014-2018 afin de cerner les demandes de statistique publique. L'Observatoire des territoires nous présentera ensuite un point d'information sur l'appréhension des flux entre territoires, plus particulièrement sur les liens qui unissent les territoires en matière d'innovation. La directrice générale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acse) évoquera la nouvelle politique de la ville, expliquant les aspects techniques qui ont présidé au choix des quartiers et communes intégrant la nouvelle géographie prioritaire.

Nous aborderons enfin la territorialisation des dépenses de l'État, point qui fait suite à une longue histoire. En 2008, le groupe de travail du Cnis, présidé par Yvon Ollivier, avait remis un rapport¹ recommandant un certain nombre d'actions pour pouvoir produire des informations sur les dépenses territorialisées de l'État et des collectivités. Nous entendrons successivement Olivier Touvenin de la DGFIP² et Luc Brière de l'Insee, qui présentera des graphiques construits grâce aux données qui lui ont été transmises par la DGFIP. Nous ouvrirons ensuite notre session d'échange.

Je tiens à remercier Gérard Grignon, président de la délégation à l'outre-mer du Conseil économique, social et environnemental, qui a envoyé un courrier à Monsieur Vanlerenberghe demandant un suivi sur les statistiques d'outre-mer. Cette demande fait suite à un rapport³ réalisé sur les statistiques DOM-COM en 2008 dans le cadre du Cnis. L'Insee a mené un certain nombre de travaux et a mandaté une mission de sa propre inspection générale pour faire le point sur les difficultés que nous pouvons rencontrer en la matière. Une présentation générale de ce rapport avait été réalisée au niveau de notre commission à l'automne 2012. Je propose d'inscrire un point d'information à l'ordre du jour de notre commission d'automne sur ce sujet.

Emmanuel WOITRAIN, Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Je vous prie d'excuser Gérard Grignon, président de la délégation à l'outre-mer du Cese, qui ne peut assister à notre commission. Il souhaitait évoquer aujourd'hui la disponibilité et l'actualité des statistiques dans les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. J'assistais hier à une conférence organisée par l'AFD⁴ sur le thème des inégalités dans les territoires d'outre-mer. Qu'il s'agisse des chercheurs, des universitaires, de Madame Elizéon, la déléguée interministérielle pour l'égalité des chances des Français de l'outre-mer ou de Monsieur Soilihi, le sénateur de Mayotte, tous les intervenants ont déploré l'absence de statistiques sur la thématique des inégalités en outre-mer.

Récemment, lors de la rédaction d'une étude sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins, la délégation a déploré l'indisponibilité de nombreuses données. Il s'avère impossible par

¹ Yvon Ollivier, [Mesure de dépenses de l'État à l'échelle territoriale](#), Cnis, 2008

² Direction générale des finances publiques

³ Bernard Morel, Patrick Redor, [Statistiques DOM-COM](#), Cnis, 2008

⁴ Agence française de développement

exemple d'obtenir les taux de scolarisation à certains âges dans les territoires ultramarins, la Depp⁵ ne pouvant pas fournir ces informations. L'absence de résultats pour chaque territoire d'outre-mer des études du Cereq⁶ empêche également une bonne compréhension de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins alors que leur taux de chômage se révèle structurellement très élevé (supérieur à 40 % pour les jeunes âgés de 15 à 29).

La délégation souligne également que la publication agrégée de statistiques pour les cinq DOM, par exemple, sans leur ventilation par territoire, s'avère bien souvent inutilisable, étant donné leur hétérogénéité. La Depp publie un chapitre entier sur les DOM dans sa revue *Repères et références statistiques*, agrégeant presque systématiquement les données des cinq DOM. Quelle est l'utilité de ces informations quand on connaît les différences entre les territoires en matière éducative ?

Enfin, compte tenu de l'importance des flux migratoires en Guyane, Mayotte et même Saint-Martin, même les données du recensement sont parfois examinées avec circonspection. Vous comprendrez donc que la délégation à l'outre-mer constitue un important utilisateur des données statistiques sur ces territoires et juge ces données indispensables en vue de poser le diagnostic et de participer à l'évaluation des politiques publiques dans les territoires ultramarins. Le Président Grignon souscrit parfaitement à votre proposition d'inscrire ce point à l'ordre du jour de la prochaine commission Territoires, mais il souhaiterait qu'une réunion préalable soit organisée par l'Insee pour préparer ce point, en présence de membres du Cese,⁷ de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM), de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEdom), de la Direction générale des Outre-mer (DGOM) et des représentants des services statistiques des DOM, des COM et de la Nouvelle-Calédonie.

Pierre AUDIBERT

Nous voyons l'ampleur des questions techniques et financières à traiter. J'ai entendu votre demande. Elle s'adresse à l'ensemble du service statistique public. Nous transmettons votre demande de réunion à l'Insee et ferons en sorte qu'elle puisse être organisée afin de hiérarchiser les questions. Je reconnais que les données agrégées aux cinq DOM présentent peu d'intérêt, mais la ventilation DOM par DOM se révèle coûteuse, car il faut disposer notamment de fichiers administratifs solides et de sondages étendus.

II. POINT D'INFORMATION SUR LE MOYEN TERME 2014-2018 DU CNIS

Pierre AUDIBERT

Le moyen terme 2014-2018 du Cnis a fait l'objet d'une réflexion au cours de l'année 2013 jusqu'au début de l'année 2014. Nous avons discuté de ce moyen terme au sein de cette commission et nous avons organisé une rencontre dédiée en juin 2013. A la suite de ces réflexions, la commission a émis un certain nombre d'avis, dont elle a fait part au bureau du Cnis qui s'est réuni en décembre. Ces avis ont été adoptés par l'assemblée plénière du Cnis, le 30 janvier 2014. Les avis de la commission Territoires s'avèrent nombreux, compte tenu de ses nombreux domaines d'intervention.

En principe, chaque année, les commissions examinent le programme statistique annuel. En fin d'année, nous étudierons donc le programme de la statistique publique pour l'année 2015. Il était de coutume jusqu'à présent que les commissions du Cnis émettent des avis sur ce programme. Désormais, nous replacerons ce programme dans le cadre des avis du moyen terme, en veillant à repérer les avancées et les manques. Nous pourrions aussi étudier des éléments nouveaux et émettre des avis sur ces nouveautés.

Nous réaliserons cet exercice lors de notre commission d'automne. Nous avons mis à votre disposition un document sur les orientations et les avis du moyen terme. Les avis relatifs à notre commission ont été classés en quatre thèmes :

- la mise à jour des référentiels existants, notamment les indicateurs sociaux départementaux et les indicateurs de développement durable ;
- les thèmes d'actualité qui nécessitent un approfondissement pour préciser la demande adressée à la statistique publique, dont la question de la mobilité dans les territoires en termes de flux fait partie ;
- les fortes demandes pour les travaux en cours, dont l'avis 3A sur l'action publique dans les territoires en vue de mesurer les dépenses de l'État ;
- et les aspects transversaux qui permettent de bâtir un système d'information localisé cohérent et efficace, avec la poursuite de la mise à disposition de données géoréférencées, la concertation avec les acteurs locaux, les zonages et l'information sur la description des espaces territoriaux.

⁵ Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance - Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

⁶ Centre d'études et de recherches sur les qualifications

⁷ Conseil économique, sociale et environnemental

Nous vous proposons de laisser le temps à la statistique publique de s'emparer de ces avis et d'engager une discussion sur ce sujet à l'automne.

Bernard SUJOBERT, CGT

J'ai lu que la rencontre de moyen terme organisée l'an dernier par la commission Territoires fut celle des trois rencontres programmées qui a intéressé le plus de monde et a réuni le plus d'utilisateurs extérieurs. Je pense que cette réussite démontre la pertinence de cette commission.

Vous avez rappelé l'importance des avis de moyen terme. A ce propos, je vous recommande vivement la présentation du Président Duport lors de l'assemblée plénière⁸, plus particulièrement le paragraphe dédié à la commission Territoires. Je rappellerai également les trois points sur lesquels la CGT, dans sa réponse à l'assemblée plénière, avait insisté, le thème des inégalités territoriales, l'attractivité des territoires et la mise en place d'instances régionales de concertation multilatérale, à l'instar des Cries⁹, afin que les différents acteurs puissent confronter leurs attentes, leurs besoins et leurs points de vue.

Parmi les thèmes que vous avez évoqués, il nous faudra étudier rapidement celui de la comparaison des niveaux de prix à la consommation au niveau territorial. Nous avons abordé ce point au sein de la commission Démographie et questions sociales, mais je pense que la commission Territoires doit pleinement s'investir aussi dans ce sujet. L'enquête *ad hoc* a reçu un avis d'opportunité de la commission Démographie et questions sociales. Il ne s'agit pas de remettre en cause cette opportunité, mais de la confirmer au niveau de la présente commission. Nous devons par ailleurs examiner à brève échéance le sujet des marchés locaux du logement et de l'immobilier, également traité par la commission Démographie et questions sociales.

Enfin, trois sujets transversaux à l'ensemble des commissions nous semblent devoir être étudiés dans le cadre du moyen terme. Le premier a trait à l'information statistique sexuée, avec un rapport remis au ministre du Droit des femmes. Nous devons également revoir les préconisations du rapport sur les niveaux de vie et les inégalités sociales. Le rapport Freyssinet¹⁰, remis voilà dix ans, restait vague sur le sujet, mais de nombreuses actions ont été engagées depuis. Il en est de même pour le rapport de Foucault¹¹ sur les statistiques d'emploi et de chômage, où la composante territoriale mérite d'être remise à jour en fonction des travaux conduits depuis et de ceux qui restent à conduire.

Pierre AUDIBERT

Nous prenons en compte vos remarques.

Je dois vous signaler la nomination de Madame Yannick Moreau, nouvelle Présidente du Cnis. Nous avons procédé à une consultation dans les formes du bureau du Cnis. L'arrêté de nomination est attendu pour les prochains jours. Lors du bureau du Cnis du 4 juillet, nous aborderons sans doute la question des groupes de travail que nous souhaitons mettre en place. Pour l'heure, deux groupes ont été constitués sur le coût du capital d'une part et sur l'accès aux données financières d'autre part. Il est toutefois possible que nous aboutissions à la création d'un groupe de travail sur les inégalités et que nous demandions un suivi plus régulier sur le rapport de Foucault, le rapport Freyssinet et le rapport sur la parité. Je tiens à vous rappeler cependant que toutes les statistiques sont désormais sexuées. Ceux qui souhaitent réaliser des études sur les discriminations peuvent s'emparer des chiffres. Sur le fond, il existe de très nombreuses données. Il convient d'en assurer la mise à disposition.

III. POINT D'INFORMATION SUR L'APPREHENSION DES FLUX ENTRE TERRITOIRES (INTERDEPENDANCES) : UNE ILLUSTRATION AVEC LE THEME DE L'INNOVATION

Vivien ROUSSEZ, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Je suis responsable du bureau de l'observation des territoires au nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires, créé par décret le 2 avril dernier. Le bureau de l'observation reprend les missions de l'ancien Observatoire des territoires de la Datar¹². J'évoquerai aujourd'hui les interdépendances entre les territoires, plus particulièrement sur la thématique de l'innovation.

⁸ [Assemblée plénière - Orientations de moyen terme 2014-2018](#)

⁹ Comité régional pour l'information économique et sociale

¹⁰ Jacques Freyssinet, Pascal Chevalier, Michel Dollé, [Niveaux de vie et inégalités sociales](#), Cnis, 2007

¹¹ Jean-Baptiste de Foucauld, Michel Cézard, Marie Reynaud, [Emploi, chômage, précarité. Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir](#), Cnis, 2008

¹² Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

L'innovation reste un sujet mal documenté au niveau territorial. Nous manquons de données sur le sujet. Le point de départ de l'observation de l'innovation est le Manuel d'Oslo de l'OCDE¹³, qui définit un certain nombre d'innovations. Dans un premier temps, il se restreignait aux innovations technologiques, de processus et de produits. Il s'est ensuite élargi aux innovations commerciales et organisationnelles. Ces innovations sont mesurées par l'enquête CIS¹⁴. Cette enquête communautaire sur l'innovation se décline en France et a même été étendue à l'échelon régional. Cette extension permet de disposer de données régionales, mais seulement dans les régions qui financent un suréchantillonnage.

Cette enquête mesure essentiellement les inputs et les outputs du processus d'innovation, mais celui-ci met en lien un grand nombre d'acteurs publics et privés. Or ce sont ces liens entre les acteurs qui permettent de lier les territoires et de voir émerger des systèmes d'innovation, comme peuvent le faire les trajets domicile-travail. Des données existent sur le sujet, mais ne sont pas forcément mobilisées ou facilement accessibles. Nous essayons de mobiliser ces données, sur la demande forte de notre conseil d'orientation, en vue d'alimenter notre site internet d'un module consacré à l'innovation. Les acteurs n'entrent pas seulement en relation sur un territoire, à l'image des clusters de la Silicon Valley. Les nouvelles technologies permettent de dépasser ces flux de courte portée et de nouer des relations à l'échelle interrégionale, voire internationale, dans le domaine de l'innovation.

Nous avons identifié un certain nombre de sources qui exigent et permettent de lier les acteurs de l'innovation. J'ai fait figurer ici une carte représentant les co-publications de brevets, c'est-à-dire les brevets qui impliquent plusieurs inventeurs, établie à partir de la source Regpat¹⁵ de l'OCDE, qui fournit des informations sur l'inventeur et non uniquement sur le siège de la société qui a déposé le brevet. Ces informations permettent de relier deux inventeurs à l'échelle de l'Europe. Ces sources de données ont été exploitées par l'Observatoire européen des données localisées de l'innovation, EuroLIO¹⁶ par exemple, pour le précédent rapport de l'Observatoire des territoires. Le système statistique public pourrait également s'emparer de ces données pour lier les territoires entre eux sur la thématique de l'innovation.

D'autres sources existent comme les co-publications scientifiques. Il existe notamment une base exploitée par les laboratoires, EuroLIO ou l'Observatoire des sciences et techniques. Elle pourrait sans doute être mobilisée à plus grande échelle. Les contrats Cifre¹⁷, contrats quadripartites qui lient l'Agence nationale de la recherche, un doctorant, une entreprise d'accueil et un laboratoire de recherche, constituent une autre source disponible, avec le Capital Risque et les *business angels*. Ces données existent ; elles ont déjà été utilisées et la statistique publique pourrait s'en emparer.

A côté des données relatives aux collaborations entre acteurs, il existe un certain nombre de sources sur les financements, les fonds que la puissance publique investit pour catalyser ce processus d'innovation, à travers les pôles de compétitivité ou les grappes d'entreprises. La carte publiée ici représente les collaborations entre grappes et pôles. Ces grappes et pôles sont en partie financés par le Fonds national à l'aménagement et au développement des territoires (FNADT). Nous avons donc repris les dossiers déposés dans le cadre des appels à projets et identifié ces collaborations. Nous pourrions également mettre en lien les pôles de compétitivité entre eux à travers les appels à projets financés par le Fonds unique interministériel (FUI), grâce aux données de la DGCIS¹⁸. Ces données, de nature financière, ne se révèlent pas forcément accessibles, mais les services statistiques publics pourraient jouer ce rôle d'intermédiation pour garantir la confidentialité et le traitement rigoureux des données que les autres possèdent.

Parmi les données financières, nous pouvons également recourir aux données sur les outils programmatiques, les CPER¹⁹, le Feder²⁰, dont l'un des objectifs thématiques concerne l'innovation, ou encore les programmes d'investissement d'avenir. Nous discutons actuellement avec le Commissariat général à l'investissement pour déterminer s'il existe une base de données permettant d'identifier les liens entre les différents acteurs qui bénéficient de ces programmes. Enfin, nous pouvons utiliser « Horizon 2020 », le programme européen qui finance l'innovation. Les programmes opérationnels se traduisent par des financements et font naître un gisement d'informations mobilisables à travers différents acteurs comme le CGET. Pour le Feder a été constitué un système d'information Synergie pour identifier les bénéficiaires de fonds européens. Le système statistique public pourrait donc nouer contact avec le CGET pour pouvoir récupérer l'information et l'exploiter du point de vue statistique. Il existe bien d'autres acteurs encore comme la BPI ou les ministères.

¹³ Organisation de coopération et de développement économiques, [Manuel d'Oslo: Principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation](#), 3e édition

¹⁴ Enquête communautaire sur l'innovation

¹⁵ OCDE, [base de données sur les brevets](#)

¹⁶ [Observatoire Européen des Données Localisées de l'Innovation](#)

¹⁷ Convention Industrielle de Formation par la Recherche

¹⁸ Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services

¹⁹ Contrat de projets État-région

²⁰ Fonds européen de développement économique et régional

Le recensement de tous les outils qui permettent de financer l'innovation peut être du ressort du CGET, qui est amené à dialoguer avec de nombreux ministères et de nombreux acteurs dans ce domaine. Les équipes du CGET les connaissent bien. Le système statistique public a pour rôle de diffuser les bonnes pratiques dans la constitution des bases de données et des fichiers de gestion des administrations qui gèrent les fonds ou les programmes. *In fine*, il pourrait aussi garantir la collecte dans le respect de la confidentialité des données, ce qui faciliterait sans doute grandement l'accès à des données agrégées, auprès, par exemple, de la DGCIS.

Sylvie MARCHAND

Je tiens à remercier Monsieur Roussez pour ce recensement. La question d'une meilleure connaissance des flux, dans le domaine économique comme dans le domaine des déplacements, avait été posée lors de la rencontre Territoires. L'inventaire des données mobilisables sur les relations liées à l'innovation constitue une première étape. Il faudra sans doute aller plus loin dans les relations entre les entreprises pour mobiliser de plus en plus de données.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Le SGAR²¹ de Bourgogne nous a envoyé un courrier sur l'appréhension des flux entre territoires. « *Les interdépendances en matière d'innovation restent totalement méconnues. Seules les interdépendances au sein des pôles de compétitivité sont visibles. Par ailleurs, à notre connaissance, il n'existe pas d'outil de mesure permettant aux préfets de région d'élaborer et de piloter une stratégie éclairée en la matière* ». Dans la mesure du possible, il souhaiterait voir compléter cette contribution un peu sommaire et lapidaire. Je pense cependant que pour avancer sur le sujet, il convient d'abord d'appréhender la notion d'innovation du point de vue statistique.

Vivien ROUSSEZ

Nous sommes effectivement confrontés à ce problème. Il existe d'autres formes d'innovations, comme les innovations sociétales, qui ne peuvent être mesurées, si ce n'est au travers d'enquêtes à grande échelle. La mesure des outputs du processus d'innovation reste difficile. L'indicateur centré sur les brevets se révèle peu satisfaisant, car il approche de très loin les résultats de l'innovation. Hormis l'enquête CIS, je ne connais guère d'outils permettant d'appréhender les résultats de l'innovation. Au niveau de l'Observatoire des territoires, nous avons pris le parti de recenser les acteurs de l'innovation, tout ce qui relève des inputs du processus (capital humain, entreprises, etc.). Nous essayons de conduire ce premier travail avant de mesurer éventuellement les résultats de ce processus.

Bernard SUJOBERT

Nous ne disposons, pour préparer la réunion, que de l'intitulé de votre présentation. Lorsque nous devons discuter d'un point un peu substantiel, il conviendrait à tout le moins de nous communiquer un quart de page sur le contenu afin que nous puissions nous concerter avant la réunion.

Pierre AUDIBERT

J'approuve parfaitement votre remarque. Nous gagnerions beaucoup dans le mode de fonctionnement de nos commissions à ce que les principaux axes évoqués dans les exposés soient communiqués aux participants avant la réunion, afin de faciliter les échanges. Nous avons engagé des réflexions pour réformer le mode de fonctionnement des commissions et du Cnis et mettre au point des systèmes un peu plus efficaces et opérationnels, utilisant des outils innovants comme des forums pour avancer entre les commissions et traiter, en séance, les véritables enjeux.

Iç. POINT D'INFORMATION SUR LA NOUVELLE POLITIQUE DE LA VILLE : LA NOUVELLE GEOGRAPHIE PRIORITAIRE

Laurence GIRARD, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)

J'interviens en tant que probable directrice des stratégies territoriales au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires. Je tiens à excuser Valérie Darriau, la responsable de l'Observation des territoires en politique de la ville, retenue à Lyon pour former les services déconcentrés de l'État sur cette nouvelle géographie prioritaire de l'État et la phase de concertation qui s'ouvre actuellement avec les collectivités locales. Najat Vallaud-Belkacem, ministre du Droit des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, a annoncé cette nouvelle géographie prioritaire la semaine dernière. Elle fait suite à un long processus qu'avait engagé le ministre délégué à la ville, François Lamy, dès mai 2012. Partant du constat qu'il existait un empilement de zonages qu'il convenait de simplifier, une concertation « Quartiers, engageons le

²¹ Secrétaire général pour les affaires régionales

changement » a réuni tous les acteurs de la politique de la ville pour déterminer les critères objectifs à partir desquels cette nouvelle géographie pouvait être redéfinie.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a été promulguée le 21 février 2014²². Le premier décret d'application fixant précisément les critères permettant de définir la nouvelle géographie prioritaire a été validé par le Conseil d'État et devrait être promulgué prochainement. La Ministre a annoncé la liste des communes la semaine dernière, après avoir écrit personnellement aux maires pour les en informer. Nous avons également mis à disposition des préfets de département un certain nombre de documents, notamment un atlas dessinant les contours des quartiers et un argumentaire pour les communes dont les quartiers sortaient du dispositif. Ce premier décret ne traite que de la métropole. Un travail est en cours sur l'outremer, car la qualité des données disponibles varie selon les territoires. Nous nous appuyons sur une méthodologie de carroyage pour la métropole, la Réunion et la Martinique. Pour les autres territoires, les sources d'informations se révèlent assez diverses et nous travaillons avec la DGOM et les services déconcentrés de l'État sur ces territoires pour trouver la meilleure méthode objective. Ce travail donnera lieu à un autre décret en Conseil d'État, publié au plus tard à la rentrée.

Cette démarche vise à trouver les territoires urbains affichant une véritable concentration de pauvreté. Nous avons choisi, dans ce décret, de prendre en compte les unités urbaines d'au moins 10 000 habitants en nous référant à la population légale 2011 telle que visée par l'Insee et en réalisant des arrondis aux 100 habitants supérieurs pour éviter certains effets de seuil. Le décret fixe également, comme le prévoit la loi, un nombre minimal d'habitants. Ainsi, aucun quartier prioritaire de la ville ne comptera moins de 1 000 habitants. Il définit enfin un critère de détermination unique, critère fondé sur les revenus, pour lequel on apprécie l'écart entre le revenu médian du quartier et celui pondéré de l'unité urbaine environnante et du national. Pour cette nouvelle géographie prioritaire qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015, nous utilisons la source de l'Insee sur les revenus fiscaux localisés des ménages pour 2011, sachant qu'il est prévu une révision de cette géographie prioritaire tous les six ans, l'année des élections municipales. Pour l'outre-mer, la loi du 21 février 2014 prévoit une possible révision tous les trois ans.

Nous sommes entrés dans la phase de délimitation réglementaire des quartiers, au moyen d'une concertation entre les services déconcentrés de l'État et les élus des collectivités. Cette phase ne peut entraîner un changement de la liste des communes ou des quartiers. Elle peut seulement aboutir à une redéfinition précise du périmètre du quartier. Un premier périmètre a été déterminé à l'échelon central, mais la connaissance fine du territoire permettra d'ajuster le périmètre. Une fois ce nouveau périmètre délimité par les services déconcentrés de l'État, un travail s'engagera avec l'Insee, qui détient la base des revenus fiscaux, pour valider que le quartier tel qu'il a été redessiné réponde bien toujours aux deux critères du décret, à savoir qu'il compte plus de 1 000 habitants et affiche des revenus médians plafonnés à 60 % de ceux de l'unité urbaine voisine pondéré du national. Nous avons réalisé des pondérations entre le revenu médian national et le revenu médian de l'unité urbaine, ce qui nous permet de traiter différemment l'Île-de-France, où le revenu médian se révèle plus élevé, afin que les quartiers de cette région ne soient pas tous écartés de la géographie prioritaire de la ville.

Les cartes sont présentées en séance.

Vous voyez ici la carte de la ville de Dijon, qui fait partie des sites préfigurateurs de la politique de la Ville. Nous y appliquons des carreaux de 200 mètres de côté et nous faisons ressortir les revenus médians de ces carreaux. Cela nous permet de repérer les carreaux affichant un revenu médian inférieur à 60 % du revenu médian pondéré, pour lesquels nous renseignons la population. Nous additionnons ensuite tous les carreaux contigus jusqu'à parvenir à une population d'au moins 1 000 habitants. Nous positionnons les ensembles de carreaux ainsi dessinés sur la carte et nous les examinons plus finement, englobant les immeubles d'habitation et retirant les zones inhabitées pour dessiner un premier périmètre. Nous réalisons un nouveau calcul pour vérifier que celui-ci répond toujours aux deux critères. Outre les quartiers réglementaires de la politique de la ville, il importe de prendre en compte la notion de territoire vécu par les habitants des quartiers. Nous pouvons dès lors financer avec les crédits spécifiques de la politique de la ville des actions sur des équipements qui ne sont pas forcément situés dans le quartier où vivent les populations concernées mais qui sont fréquentés par les habitants de ces quartiers.

Pour la communication de cette nouvelle géographie d'intervention, nous avons bâti [un site dédié au grand public permettant de visualiser](#) sur une carte l'ensemble des quartiers. Nous avons réalisé un premier zoom montrant les quartiers, mais sans trop de précisions, car nous entrons désormais dans la phase de consultation, au cours de laquelle les périmètres dessinés feront l'objet de discussions et d'ajustements entre les services déconcentrés de l'État et les élus. Cette phase permettra de faire évoluer les contours, en vérifiant systématiquement que les critères du décret sont respectés. Un deuxième décret publié avant la fin de l'année viendra apporter la définition réglementaire du paramétrage en vue d'une entrée en vigueur de la nouvelle géographie prioritaire le 1^{er} janvier 2015.

²² [LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine](#)

Nous avons mis à disposition des services déconcentrés de l'État, en cours de formation à Paris et en région, une plate-forme locale d'échange où ils peuvent accéder aux cartes et repréciser le périmètre des quartiers. Superposées au quartier sont désormais communiquées toutes les données carryées, y compris la population concernée, pour aider dans la redéfinition des périmètres. Une fois le quartier délimité, il est validé par le CGET. L'Insee réalise une dernière vérification avant un arrêt définitif du périmètre. Nous avons ainsi défini 1 300 quartiers sur 780 communes. 300 communes sont sorties et 100 communes sont entrées dans la politique de la ville.

Adrien FRIEZ, DGAFP

Avez-vous réalisé un inventaire de l'ensemble des textes concernés par la redéfinition de cette politique ?

Laurence GIRARD

Il est prévu dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 de remplacer le terme de « ZUS » par celui de « quartier prioritaire de la ville » dans tous les textes qui se réfèrent aux zones urbaines sensibles. Les 2 492 contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ne sont pas concernés.

Bernard SUJOBERT

Nous voyons une utilisation concrète des carreaux, maintes fois évoqués au sein de notre commission. Vous avez annoncé l'ouverture d'une phase de concertation, en mentionnant seulement les services déconcentrés de l'État. Il faudra que toutes les parties à la concertation disposent du même niveau d'information. Il en va de la crédibilité de la statistique publique qui fournit une information pertinente et de même valeur à tous ceux qui ont vocation à l'utiliser. Une question se pose, y compris au sein de l'Insee, sur la posture de service public dans ce domaine.

Laurence GIRARD

Pendant la période de préfiguration, nous avons effectivement discuté de ce sujet avec les services déconcentrés de l'État et les collectivités, qui considéraient ne pas avoir à leur disposition les données adéquates. C'est la raison pour laquelle nous avons ajouté, pour les services déconcentrés de l'État, la population par carreau et une indication sur le niveau de revenus. La base des revenus fiscaux des ménages constitue une base confidentielle que seul l'Insee détient. Le CGET n'en dispose pas. A chaque nouvelle définition de périmètre, nous devons donc le transmettre à l'Insee afin qu'il s'assure qu'il répond aux critères. Nous fournissons une indication sur le seuil, mais nous n'apporterons pas plus de détail.

Sylvie MARCHAND

Cette base ne peut être transmise telle qu'elle. C'est la raison pour laquelle nous réalisons des calculs de winsorisation et de rectangle pour la diffusion. Il convient d'accorder sa confiance à l'Insee sur les calculs eux-mêmes. Nous restituons ensuite une série d'informations aux acteurs locaux, qu'il s'agisse des collectivités locales ou des services déconcentrés de l'État. Différentes cartographies peuvent être réalisées. Les directions régionales de l'Insee effectuent cet exercice à la demande et fournissent des informations publiques. Nous devons assurer la confidentialité des données.

Afifa SMIRI, Mairie de Nanterre

Sur Nanterre, nous avons suivi le travail réalisé sur la géographie prioritaire et nous avons assisté à tous les séminaires organisés par l'Insee présentant la nouvelle méthode d'Amiens. En interne, nous disposons d'un SIG très performant. Nous avons essayé de réaliser nos propres calculs à partir des données disponibles au carreau sans savoir quel serait le critère de seuil pris en compte. Cet outil de méthodologie aurait pu être communiqué aux collectivités afin qu'elles puissent anticiper cette phase de négociation dans laquelle nous entrons aujourd'hui. La nouvelle géographie prioritaire a été rendue publique mercredi dernier. Le maire rencontre le préfet le 15 juillet et la négociation doit se dérouler jusqu'en septembre. Or nous ignorons quelles sont nos marges de manœuvre. Je regrette que ces outils ne soient accessibles que pour les services de l'État et non pour les collectivités. Nous pouvons regretter la prise en compte de l'unique critère des revenus et si seuls les services de l'État disposent de ces informations, comment les collectivités pourront-elles argumenter ?

Michel THOMAS, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Nous sommes satisfaits que certaines communes rurales puissent être intégrées dans la politique de la ville. Existe-t-il des statistiques de pauvreté pour les communes rurales de moins de 1 000 habitants ?

Laurence GIRARD

Cette définition du critère unique a fait l'objet d'une longue négociation. Vous aurez sans doute constaté que la superposition, sur Amiens, des cartes du chômage, des familles monoparentales, de l'immigration et autres montrait une vraie corrélation entre les revenus fiscaux des ménages et ces différents critères. La loi

a été votée à une très large majorité tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat et elle fixe un seul et unique critère. Ce débat est clos. Un décret en Conseil d'État sera prochainement promulgué. Il précise les références prises en compte, la population légale, la base fiscale des revenus 2011. Or cette base n'est pas publique. Cet aller-retour avec les collectivités locales n'a pas pour but de balayer la ville pour identifier d'éventuelles nouvelles zones, mais d'utiliser leur connaissance fine du territoire pour préciser les contours des zones préétablies selon une vision purement cadastrale. Je vous rappelle que nous avons pour objectif de conserver une concentration en termes de nombre d'habitants. Il est donc donné comme consigne dans la concertation avec les collectivités locales de partir du nombre d'habitants du premier périmètre et de rester dans une marge raisonnable de l'ordre de 10 % pour s'adapter au contexte local. sans remettre en cause le périmètre d'origine. S'agissant des statistiques rurales, j'imagine que les mêmes données sont disponibles à tous les niveaux, puisque les carreaux couvrent l'ensemble du territoire.

Sylvie MARCHAND

A ce propos, nous disposons aussi de statistiques communales. Nous présenterons à la prochaine commission Territoires un travail sur le territoire rural, ou plus exactement sur les différents niveaux de densité de population, qui nous avait été demandé par le Cnis en complément des travaux que nous avons conduits sur la délimitation des aires urbaines. Nous sommes en train d'élaborer une grille qui part des carreaux pour mesurer le degré d'urbanisation et de concentration de la population afin d'analyser le territoire rural suivant sa densité. Ce travail pourra servir de base à de nouvelles statistiques en la matière.

Bernard SUJOBERT

J'ai compris que l'Insee jouait le rôle de tiers de confiance dans cette opération. D'ici le 30 septembre, date butoir de la concertation, les collectivités territoriales concernées pourront-elles saisir l'Insee ? Si oui, sont-elles informées de cette possibilité ?

Brigitte BACCANI, Insee

Le CGET constitue le seul interlocuteur des collectivités. Les discussions sont engagées à l'échelon local et les propositions remontent par l'intermédiaire des préfetures jusqu'au CGET. L'Insee joue un rôle purement technique dans la démarche. Le CGET nous renvoie les propositions de contours et nous réalisons les calculs afin de vérifier que le critère de revenu est bien respecté. Nous n'intervenons en aucune manière dans la négociation politique locale.

Etienne KOSIANSKI, Mairie de Gennevilliers

Je partage, comme de nombreuses villes concernées par cette nouvelle géographie prioritaire, les critiques sur le flou de la méthodologie entretenu pendant longtemps. Nous devons aujourd'hui travailler dans l'urgence, sommés d'émettre en quelques jours des propositions sur la délimitation des zones. Nous souhaitons connaître la marge de manœuvre dont nous disposons pour faire passer certaines zones en quartier « Anru²³ ». Comment pouvons-nous obtenir les cartes au carreau avec les revenus réels ?

Laurence GIRARD

Le Commissariat général à l'égalité des territoires n'a pas accès à la base des revenus que seul l'Insee détient. Nous communiquons le nombre d'habitants par carreau et des indications de niveau de revenus médians en utilisant des codes couleur. Ces cartes sont accessibles aux services déconcentrés de l'État qui peuvent les imprimer et les communiquer aux collectivités. La plate-forme locale d'échange constitue un outil technique permettant de redéfinir les contours. Il importe pour les collectivités locales d'analyser les quartiers qui ressortent en fonction d'autres critères pour exclure ou ajouter certaines zones afin de coller au plus près des réalités locales. S'agissant de l'Anru, la loi du 21 février 2014 précise bien que seuls les quartiers prioritaires de la politique de la ville pourront bénéficier du nouveau programme de renouvellement urbain. Nous ne revenons pas sur la liste des quartiers, nous ajustons simplement les quartiers pour tenir compte des réalités locales. L'ajout d'un nouveau quartier au sein de la géographie prioritaire s'avère impossible.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

J'ai été maire d'Arras, dans une ville où la politique de la ville est à l'œuvre depuis de nombreuses années. Je me réjouis de ce changement rendu possible par le carroyage de l'Insee. La façon dont nous procédions par le passé ne se révélait pas très objective. Nous disposons là de données statistiques fournies par l'Insee, une base avec un critère synthétique, qui est celui de la pauvreté, ce qui permet d'élargir l'application de la politique de la ville à des quartiers pauvres qui n'étaient pas pris en compte par les anciens critères. La politique Anru visait à déconcentrer certains secteurs, mais aboutissait parfois à reporter la pauvreté dans d'autres zones. Il importait de changer de méthode. C'est aujourd'hui chose faite. Cette évolution suscitera des discussions. Je pense que l'information peut être partagée, mais le critère synthétique ne sera pas remis en cause.

²³ Agence nationale pour la rénovation urbaine

Afifa SMIRI

Nous ne remettons pas en cause le fond ou les enjeux de cette réforme, mais le partage d'information. Nous demandons seulement de pouvoir accéder à toute l'information. Nous sommes contraints de rechercher les informations de part et d'autre.

Laurence GIRARD

Les services déconcentrés de l'État peuvent imprimer des extraits de la base.

Afifa SMIRI

Les élus souhaitent partager tous ces éléments méthodologiques. Nous devons leur apporter quelques éléments pédagogiques.

Pierre AUDIBERT

Nous avons diffusé des informations au carreau voilà un an environ. Elles ont soulevé un problème de confidentialité. Nous avons d'ailleurs évoqué dans cette enceinte la rupture de confidentialité rendue possible par cette diffusion extrêmement large réalisée par l'Insee. Nous avons été contraints de reconstituer la base pour assurer une diffusion totalement sécurisée. Ce faisant, nous avons appauvri l'information pour des raisons de confidentialité. Cette confidentialité s'applique à tous, y compris aux services de l'État. Seul l'Insee peut accéder à cette base. C'est pour cette seule raison qu'elle ne peut être mise à disposition ni des collectivités ni du CGET. Du point de vue de la statistique publique, cette démarche me semble témoigner d'une mécanique plutôt exemplaire.

Bernard SUJOBERT

Les informations publiées en ligne se révèlent différentes des informations confidentielles de la base de l'Insee. Je vous renvoie au dossier méthodologique sur le carroyage qui explique que les vraies valeurs de revenus figurent dans la base à laquelle personne ne peut accéder et que les données disponibles sont « winsorisées ».

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Ces aspects ont été expliqués dans les réunions précédentes. Nous ne pouvons pas diffuser l'intégralité de ces informations sauf à cibler précisément les revenus d'une personne sur un quartier faiblement peuplé.

Laurence GIRARD

Nous travaillons sur la base la plus récente.

Brigitte BACCANI

La source des données reste la même – il s'agit de la base des revenus fiscaux localisés, mais nous avons traité les informations pour permettre leur diffusion tout en respectant la confidentialité. Pour la politique de la ville, nous utilisons les données brutes. Je pense que si les mairies réalisent des cartes avec les données diffusées, elles devraient aboutir peu ou prou aux mêmes résultats.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Il nous faut conclure sur le sujet. Nous n'aurions pas pu réformer la politique de la ville, une réforme souhaitée par divers rapports parlementaires et promis par les ministres depuis dix ans, sans ce progrès statistique et l'agrégation des données sur cette notion de pauvreté. Il reste néanmoins des marges de manœuvre. Tel est l'objet de la négociation qui s'ouvre aujourd'hui.

ς. LES DEPENSES TERRITORIALISEES DE L'ETAT

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Nous réclamions tous depuis de longues années déjà, des éléments statistiques sur la répartition des dotations, des subventions et plus généralement des dépenses de l'État sur les territoires. Certains élus ont l'impression que certaines régions ou certains secteurs sont mieux traités que d'autres. Il me paraît nécessaire, pour mener des politiques d'aménagement convenablement, de connaître l'argent dépensé sur les territoires et de disposer d'un état des lieux pour établir une ambition et des perspectives et mesurer les résultats de cette dépense.

1. Point d'étape

Olivier TOUVENIN, Direction générale des finances publiques (DGFIP)

C'est un sujet qui nous occupe effectivement de longue date. Nous avons l'ambition de couvrir l'ensemble des dépenses publiques, c'est-à-dire à la fois les dépenses de l'État, les dépenses des collectivités locales et les dépenses des administrations sociales. Nous avons néanmoins été confrontés à une difficulté conjoncturelle. Nous avons adopté le nouveau logiciel Chorus, qui s'est déployé entre 2010 et 2012 et, en parallèle, les services de l'État se sont profondément réorganisés. Ce mouvement rendait délicate l'obtention de restitutions parfaitement fiables, à même de satisfaire aux demandes présentées par la commission. Nous avons malgré tout réussi à sortir un certain nombre de résultats et nous continuons nos travaux.

L'an dernier, nous sommes parvenus à reconstituer, à partir des données de Chorus, les dépenses de l'État par région en fonction des centres de coût, c'est-à-dire du service de l'État à l'origine de la dépense. En parallèle, nous avons livré à nos directions régionales les tableaux qui leur permettent de donner aux préfets de région des informations concernant la dépense territorialisée pour les années 2011 et 2012, sauf pour le ministère de la Défense qui répond à une logique extrêmement différente et dont les dépenses ne peuvent être territorialisées. Nous avons reproduit l'opération en 2014 sur les données 2013.

Par ailleurs, nous avons mené une expérimentation en grandeur réelle sur le programme 131 correspondant à la mission « culture » afin de déterminer ce que nous pouvions obtenir à partir des infocentres et de Chorus. Nous sommes parvenus à extraire des fichiers qui nous donnent une ventilation de la dépense pour 2013 par année, titre budgétaire (personnel, fonctionnement, investissement, intervention) et par département. Début juin, nous avons transmis une ventilation des dépenses de l'État en 2013 par région et par titre. Cet exercice poursuivait lui aussi une vocation expérimentale et visait à déterminer si nous pourrions répliquer ces fichiers chaque année pour pouvoir réaliser des comparaisons fiables et obtenir une série temporelle suffisamment satisfaisante. Nous devrions pouvoir livrer chaque année – dans l'idéal en février de l'année n+1 – une ventilation de la dépense de l'État par région, par titre et par mission avec une comparaison sur les années n et n-1. Pour les années antérieures à 2013, en revanche, cet exercice se révélera difficile, la diversité des infocentres nécessitant des retraitements de nature à fausser les données.

Nous avons dégagé d'autres axes de travail. Le service comptable de l'État coanime un groupe de travail sur la dépense territorialisée. Il s'est réuni à de multiples reprises. Nous le réunirons de nouveau en juillet ou en septembre afin de couvrir un champ plus large que les seules dépenses de l'État. Nous avons identifié cinq points sur lesquels devraient porter nos efforts :

- travailler sur les nomenclatures fonctionnelles (fonctions pour les collectivités territoriales et missions, programmes et actions pour l'État). Le secteur local présente la spécificité que les nomenclatures varient d'une collectivité à une autre et il ne s'avère pas forcément aisé de les resituer. Ce travail exige une évaluation et une évolution préalables des normes budgétaires des entités publiques ;
- fiabiliser les renseignements de ces différents axes fonctionnels, ce qui nécessite une évolution relative au contrôle du comptable public ;
- neutraliser les différents flux croisés entre les entités publiques, notamment au niveau du secteur local. Il s'agit sans doute du point statistique le plus complexe ;
- faire évoluer les systèmes d'information financiers des divers organismes publics pour prévoir l'indication de la localisation de la dépense publique, un exercice dépendant des budgets, du temps disponible et de la très grande diversité des systèmes d'information, notamment pour les établissements publics nationaux ;
- faire en sorte que les périmètres des collectivités publiques restent relativement stables, ce qui peut apparaître comme un vœu pieux, compte tenu des réformes en cours d'élaboration. Ce point dépasse le champ de maîtrise de la DGFIP et des statisticiens.

Enfin, il nous reste le champ des organismes sociaux à explorer. Nous devrions d'ailleurs élargir prochainement notre groupe de travail pour les associer à nos chantiers.

2. Premier éclairage statistique

Luc BRIERE, Insee

Je vous présenterai un premier travail exploratoire rendu possible grâce aux données transmises par la DGFIP il y a trois semaines. Mon exposé comprend de premiers résultats statistiques relativement simples et des éléments sur des expériences lancées avant la mise à disposition de ces données en Nord-Pas-de-Calais et en région Paca²⁴, grâce à des échanges entre DRFIP et Direction régionale de l'Insee.

²⁴ Provence-Alpes-Côte d'Azur

En termes de champ, nous couvrons les dépenses exécutées de l'État au titre des lois de finances de l'année 2013, pour les missions du budget général et les comptes d'affectation spéciale. Restent pour l'instant hors champ les remboursements et dégrèvements d'impôt, les dépenses fiscales, la prime pour l'emploi et les crédits d'impôt. En outre, nous ne couvrons pour l'instant que la France métropolitaine. Les dépenses sont comptabilisées dans Chorus et ventilées suivant les nomenclatures mises en place avec la Lof²⁵ en termes de missions et de programmes, mais aussi suivant les titres habituels (personnel, fonctionnement, investissement et intervention), les dépenses fiscales étant exclues. La limite principale à la territorialisation de l'État concerne les dépenses mutualisées ou regroupées sur plusieurs régions ou départements. Ainsi, le paiement des pensions civiles et militaires de l'État est centralisé à Nantes. Lorsque nous nous intéressons aux dépenses de la région Pays de la Loire, nous devons neutraliser ces dépenses de retraite pour ne pas fausser le résultat. Il en est de même pour les pensions de guerre des militaires et victimes de guerre.

Cette première consolidation des données a été conduite par DGFIP. Au niveau de l'Insee, nous avons exploité ces premiers résultats sous forme de premiers indicateurs, à travers des ratios de dépenses par habitant, afin de conduire quelques comparaisons interrégionales. Les dépenses totales prises en compte pour 2013 s'élèvent à 245 milliards d'euros exécutés en France métropolitaine, dont 56 % de dépenses de personnel, 26 % de dépenses d'intervention (transferts vers les ménages, les entreprises ou les collectivités locales), 17 % de dépenses de fonctionnement et 1 % de dépenses d'investissement. Cette masse ne recouvre toutefois pas l'ensemble du budget de l'État tel qu'il est voté en loi de finances.

Le ratio de dépenses de personnels de l'État en euros par habitant en 2013 place l'Île-de-France en première place, du fait de la présence, dans cette région, des administrations centrales et d'une structure de qualification du personnel souvent différente. En dehors de l'Île-de-France et en excluant aussi les pensions civiles et militaires, les dépenses de personnel de l'État s'échelonnent entre 1 000 euros en Pays de la Loire et 1 500 euros par habitant en Lorraine. Ces résultats bruts nécessiteraient des travaux de terrain, notamment un rapprochement avec les effectifs et les services de l'État représentés, pour approfondir l'analyse. Si nous essayons d'établir un lien entre les dépenses de personnel et les effectifs de la fonction publique d'État, la corrélation apparaît assez clairement. Les résultats des deux items restent relativement proches à quelques exceptions près. Ainsi, la région Pays de la Loire affiche, en effectif et en dépense de personnel, un écart similaire alors que d'autres régions présentent une situation plus contrastée, qui peut aussi s'expliquer par des niveaux de qualification différents.

S'agissant des dépenses d'intervention, la Corse ressort nettement. Cette prééminence s'explique par le concours financier de l'État à la collectivité territoriale de Corse en raison de son statut particulier. Les autres régions présentent des écarts peu élevés, toutes recevant autour de 200 euros par habitant, hors pensions des invalides et victimes de guerre. Pour les concours financiers de l'État aux communes, les écarts se révèlent plus importants, même si les montants restent faibles, compris entre 5 à 20 euros par personne. Les régions affichant le taux de transfert le plus élevé constituent aussi les régions les plus faiblement peuplées, avec un territoire plus rural et des communes en plus grand nombre et de plus petite taille. Les régions plus urbaines comme l'Île-de-France, Paca, Nord-Pas-de-Calais ou Pays de la Loire perçoivent des montants en euro par habitant plus faibles. Les concours financiers de l'État aux départements présentent les mêmes caractéristiques. Il en est de même pour les concours financiers de l'État aux régions. La région Champagne-Ardenne présente une situation atypique exigeant une analyse plus approfondie. Le montant de ces transferts varie de 3 à 20 euros par habitant.

Les expériences menées en région, en Nord-Pas-de-Calais et plus récemment en Provence-Alpes-Côte d'Azur, avaient pour objectif initial de mettre à disposition des préfets de région des informations structurées sur la nature des dépenses et les missions couvertes aux différentes échelles, mais également des éléments de suivi temporel et de ratio pour comparer les différents indicateurs et tenter d'articuler les informations entre les niveaux national et régional. Les DRFIP devaient ainsi élaborer des rapports annuels à l'usage des préfets. Ces travaux ont récemment connu des avancées par la mise en place par la DGFIP d'une base de données harmonisées pour toutes les régions, permettant d'identifier le cœur des dépenses de l'État, avec des informations localisées par département, centre de coût et titre de la loi de finances. Ce module expérimental a été calculé par l'Insee de façon comparable pour toutes les régions sur des strates complémentaires de dépenses. Ces informations, y compris les dépenses sociales pour lesquelles un financement de l'État était inscrit dans la loi de finances sous forme de dotation ou subvention, ont été transmises aux DRFIP. Nous souhaiterions également couvrir dans un second temps les dépenses fiscales.

La démarche d'expérimentation régionale se trouve encore en phase de test. Ce module Insee produit par la direction régionale de l'Insee en collaboration avec la DRFIP de Lille constitue un prototype. Il doit faire l'objet de vérifications et contrôles de vraisemblance. Des hypothèses et des partis-pris méthodologiques doivent être testés dans d'autres régions. Ce travail est en cours en région Paca. Nous avons pour ambition de mettre à disposition des acteurs publics régionaux une lecture consolidée des dépenses publiques pour

²⁵ Loi organique relative aux lois de finances

appréhender le poids global de l'économie publique et les moyens affectés à chaque mission, mais aussi pour mettre en relation les dépenses de l'État et des collectivités, exercice qui se heurte néanmoins à l'hétérogénéité des grilles et nomenclatures utilisées par les collectivités locales.

Plus globalement, les travaux d'approfondissement doivent permettre de :

- systématiser les analyses par domaine de dépenses ;
- réaliser des comparaisons temporelles ;
- consolider les éléments d'interprétation ;
- engager des investissements en matière de dépenses des administrations publiques locales et des opérateurs de l'État ;
- prendre en compte les DOM.

Ces évolutions exigent une coordination des travaux entre la DGFIP et l'Insee à l'échelon régional, l'Insee ne pouvant apporter qu'un appui technique pour calculer les ratios.

3. Échanges avec la salle

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Ces informations ont pour objet de mesurer l'efficacité de l'action de l'État dans les régions. Je souhaiterais même qu'il soit possible de réaliser cette mesure au niveau des départements. Il importe de connaître les masses et de pouvoir les comparer, sans qu'il soit nécessaire de disposer d'une précision à l'euro près. Le mieux est souvent l'ennemi du bien. Vous ne disposez pas de toutes les informations. Les nomenclatures et les périmètres changent, mais la démarche a pour objectif d'avancer dans la connaissance économique de notre territoire sous ses différentes formes. Nous pouvons peut-être essayer de disposer d'un outil plus performant. Vous aurez noté à la lecture rapide que les régions rurales affichent des dépenses par habitant supérieures aux régions urbaines. Ce résultat mérite une analyse, car il pourrait inciter les élus à conduire leurs réflexions différemment à un moment où l'on redéfinit la carte du territoire. Des éléments chiffrés permettraient peut-être d'adopter des décisions plus « raisonnables ».

Christophe TERRIER

Nous sommes nombreux à avoir travaillé sur cette problématique et à avoir pris notre retraite sans y être parvenus. L'État n'est pas fondamentalement organisé pour identifier où il dépense son argent. J'ai noté plusieurs pistes intéressantes sur lesquelles nous devrions pouvoir avancer un peu, mais reste la question de la localisation de la dépense considérée comme une variable à enregistrer. Sur ce point, s'agit-il d'un problème technique ou éminemment politique ? Faudra-t-il introduire dans la loi voire la Constitution que toute dépense publique doit être localisée ? Sans cela, je crains que les techniciens s'épuisent à la tâche en essayant de définir des variables qui ne sont pas enregistrées. Au passage, il ne faudrait pas non plus oublier toutes les entrées financières localisées. En l'absence d'une information complète sur la localisation des dépenses et des recettes publiques, est-il vraiment sérieux d'entamer une réforme territoriale ?

Emmanuel WOITRAIN

Mesurer l'efficacité de l'État dans les territoires d'outre-mer paraîtrait tout aussi intéressant. La Commission nationale de l'évaluation des politiques publiques dans l'outre-mer a été constituée récemment, témoignant de la prééminence de la problématique d'évaluation dans la réflexion sur les outre-mers. La DGOM a également établi un programme d'évaluation dans les territoires. Je suis surpris que l'exercice mis en œuvre par la DGFIP s'attache à couvrir l'exhaustivité des dépenses sans prendre en compte pour autant les dépenses de l'État sur l'ensemble du territoire national donc y compris les territoires d'outre-mer.

Laurence GIRARD

Il est évident que le Commissariat général à l'égalité des territoires, pour travailler sur les politiques d'égalité des territoires, a besoin de disposer de données financières de flux entre l'État et les collectivités. Je ne peux que vous rejoindre, Monsieur le Président, sur le souhait de départementaliser ces dépenses, dans la mesure où, avec des régions élargies, l'infrarégional va devenir un échelon indispensable.

Bernard SUJOBERT

Merci pour les informations apportées, qui montrent que le sujet avance et que des résultats sont d'ores et déjà présentables. L'opportunité politique et sociale du sujet va de soi. Elle est plus actuelle que jamais. Nous ne pouvons donc que vous encourager à avancer. La CGT n'a aucune objection de principe. Cette question illustre le fait que les acteurs territoriaux doivent se saisir des premiers résultats pour formuler des besoins et des demandes. Je garde toutefois une petite déception, tenant à l'absence de résultats départementaux. Nous souhaitons que les résultats expérimentaux soient publiés, même avec toutes les précautions d'usage, afin que nous puissions réagir rapidement. Les consultations au sein des directions

régionales de l'Insee et des DRFIP doivent très vite s'élargir à ceux qui ont besoin de ces informations. Pour définir les livrables, il faut interroger les acteurs territoriaux. Nous demandons que les premiers résultats tangibles fassent l'objet d'un point au sein de cette commission.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Je voudrais faire part de la contribution du SGAR de Bourgogne. « *Le SGAR et la DRFIP ont collaboré en 2013. Compte tenu d'une demande très forte des préfets de disposer de données territorialisées à l'échelon départemental, des travaux ont été réalisés afin d'aboutir à une analyse affinée par département. Cet exercice a été rendu possible grâce à la possibilité offerte par Chorus de cocher une case "localisation", qui permet de ce fait de localiser la dépense. Or nos collègues de la DRFIP nous ont fait part récemment de leur inquiétude au regard d'une évolution à venir de Chorus qui prévoit la suppression de cette case* ». La suppression de cette case rendrait la localisation fastidieuse, voire impossible et nous resterions à l'échelle régionale. Peut-être est-ce le souhait de certains d'opacifier la dépense.

Olivier TOUVENIN

Nous n'avons pas souhaité écartier volontairement l'outre-mer, mais ces territoires soulèvent des questions techniques différentes et relativement complexes. Nous avons donc préféré dégrossir le travail avec des éléments plus simples. Nous examinerons toutefois la possibilité de réaliser dans un premier temps une expérimentation sur un territoire d'outre-mer. S'agissant de la finesse et la nécessité de disposer de systèmes d'information adaptés à la départementalisation des dépenses, je n'ai pas connaissance d'une telle évolution pour Chorus. Je me renseignerai. Il serait logique de pouvoir identifier les dépenses par département, mais cela repose sur une manipulation humaine et les erreurs que celle-ci peut entraîner. Il est parfois difficile de déterminer avec précision où va la dépense. Un travail d'affinage devrait être réalisé pour déterminer des règles d'affectation. Nous nous rapprocherons de la DRFIP de Dijon pour savoir ce qu'il en est. La DGFIP livre un certain nombre de données et opère des recoupements, en lien avec l'Insee. Nous fournissons des livrables. L'interprétation des chiffres ou leur publication n'est pas de notre ressort. Nous avons pour mission de renseigner les préfets. Si ces données devaient être publiées, elles le seraient sans doute dans le cadre des travaux de l'Insee. Nous allons continuer les travaux, en veillant à donner satisfaction aux différentes demandes. L'extraction des données nécessite un travail lourd et relativement long.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Nous vous donnons rendez-vous pour un prochain point.

çI. PROPOSITIONS D'AVIS

Dominique ALLAIN

L'avis est construit en trois parties.

Le Conseil note avec satisfaction que de premières données sur les dépenses territorialisées de l'État ont été mises à disposition des directions régionales des finances publiques et de l'Insee pour les dépenses exécutées au titre de 2013. Cette mise à disposition permet de tester de premiers travaux statistiques.

Le Conseil recommande de réaliser un suivi de ces tests et des utilisations de ces données à intervalles réguliers en pointant les sujets sur lesquels des progrès restent à faire, comme la diffusion d'indicateurs et l'élargissement du champ des données disponibles aux DOM, aux administrations publiques locales et aux opérateurs de l'État.

La poursuite de ces travaux nécessite de réunir à nouveau le groupe de travail piloté par la DGFIP, qui associait l'Insee et le Cnis, afin de systématiser les analyses par fonction et de consolider les éléments d'interprétation des résultats.

Il ressort en effet de l'exposé de Monsieur Brière un besoin de documenter ces fichiers et de se rapprocher du terrain pour donner des éléments d'interprétation des résultats. Deux avis sur les dépenses ont été adoptés par le Cnis, l'avis général de moyen terme n°36 et l'avis n°3A de la commission Territoires.

Bernard SUJOBERT

Un indicateur constitue une information statistique préformée. Mieux vaudrait remplacer le terme par l'expression « *informations statistiques* » afin que chacun puisse construire ses propres représentations. Nous avons déjà tenu ce débat à propos des inégalités sociales, où le mandat initial consistait à construire

des indicateurs. Nous avons finalement obtenu que soient produites des informations statistiques mises à disposition. Ne cadrons pas trop la démarche.

Dominique ALLAIN

S'agissant des mesures conservatoires sur Chorus, il faudrait se donner les moyens de pouvoir continuer de localiser les dépenses publiques.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Je pense effectivement que la remarque formulée par Madame Mergey en Bourgogne mérite d'être reportée sur l'avis comme une alerte.

Dominique ALLAIN

Nous pourrions ajouter : « *Le Conseil souligne la nécessité de maintenir la localisation...* »

Sylvie MARCHAND

Nous pourrions ne pas entrer dans le détail, en précisant que les systèmes d'information doivent permettre de localiser la dépense.

Dominique ROUAULT

Il me paraît important de détailler notre propos. Si nous perdons l'outil actuel, nous perdons une information cruciale.

Dominique ALLAIN

Je vous propose la phrase suivante :

Le Conseil souligne la nécessité que les systèmes d'information conservent la possibilité de localiser la dépense.

Anne GUILLABERT, SGAR Rhône-Alpes

Nous pouvons mentionner Chorus à titre d'exemple.

Olivier TOUVENIN

Je n'ai pas vérifié l'information. Je préférerais que nous ne visions pas spécifiquement un système d'information, mais que nous mentionnions plutôt « *les systèmes d'information* », sans cibler Chorus.

Dominique ALLAIN

Nous rajouterions la phrase suivante :

Le Conseil souligne la nécessité que les systèmes d'information permettent de localiser la dépense.

Anne FOUSSAT, Conseil général de Seine-Saint-Denis

Ne serait-il pas nécessaire de préciser l'idée de localisation de la dépense, en indiquant s'il s'agit de l'échelon régional, départemental ou communal ? Le manque d'information ne permet pas de conduire des réflexions au niveau des communes. Tout dépend des objectifs que l'on se fixe et des besoins que l'on exprime.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

La Bourgogne évoquait la nécessité de conserver une finesse des données à l'échelle du département.

Michel DUEE

Je tenais à préciser le champ. Il est fait référence aux administrations publiques locales. La DGCL publie déjà, chaque année, des informations sur les dépenses des régions, des départements et des grandes communes, avec une ventilation par fonction. Ces informations résultent en partie de données de la DGFIP. J'avais voilà quelques années participé aux travaux sur ce sujet et nous avons évoqué alors la question des dépenses sociales, qui n'apparaît pas dans l'avis. Est-ce un oubli ou un choix volontaire ? De nombreuses dépenses peuvent être ventilées au niveau régional ou départemental pour le champ des dépenses sociales. Les bénéficiaires permettent en effet de réaliser une première estimation.

Dominique ALLAIN

Nous ne mentionnons effectivement pas les dépenses sociales, au même titre que les dépenses fiscales. Nous souhaitons souligner que nous attendons ces avancées depuis longtemps et qu'il convient peut-être d'agir étape par étape, sans englober l'ensemble du champ. S'agissant des dépenses sociales, les directions régionales du Nord-Pas-de-Calais et de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont lancé des expérimentations. D'autres directions régionales pourraient engager des démarches du même type, en liaison avec les DRFIP.

Luc BRIERE

Nous couvrons les dépenses sociales de l'État, mais celles des organismes de sécurité sociale sont exclues du périmètre.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Je suis d'accord pour encourager une démarche pas à pas, mais je retiens l'idée de conduire des expérimentations et de s'en servir pour aller plus loin dans les années à venir. Nous pourrions ajouter une phrase pour indiquer qu'en fonction des tests poursuivis dans le Nord-Pas-de-Calais nous envisagerons d'approfondir l'exploitation statistique des dépenses sociales ou fiscales.

Pierre AUDIBERT

L'avis lui-même est accompagné d'un compte rendu *in extenso* de nos débats. Nous conserverons donc toutes vos remarques.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Nous vous laissons le soin de trouver la bonne formule. Je vous propose, si vous n'y voyez pas d'objection, d'adopter cet avis.

Le projet d'avis intégrant les remarques formulées en séance est présenté en page...

CONCLUSION

Sylvie MARCHAND

Aujourd'hui, à midi, seront disponibles sur le site internet de l'Insee les données détaillées du recensement pour la période 2006-2011. C'est la première fois que nous disposons d'un cycle quinquennal, qui nous permettra d'effectuer des analyses en comparaison, sans qu'il soit besoin de se référer à 1999. Nous publions également aujourd'hui un *Insee Première* qui analyse la façon dont les territoires ont traversé la crise en termes d'emploi. Chaque direction régionale publie par ailleurs une étude sous une forme harmonisée, puisque les directions régionales de l'Insee ont adopté les mêmes maquettes pour leurs publications.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Je vous remercie tous pour votre présence.

La prochaine réunion de cette commission se tiendra le 15 octobre prochain.

La séance est levée à 12 heures.

PROPOSITION D'AVIS

Avis n° 1

Le Conseil note avec satisfaction que de premières données sur les dépenses territorialisées de l'État ont été mises à disposition des directions régionales des finances publiques et de l'Insee pour les dépenses exécutées au titre de 2013 ; cette mise à disposition permet de tester de premiers travaux statistiques. Il souligne la nécessité que les systèmes d'information permettent de localiser la dépense à un niveau suffisamment fin.

Le conseil recommande de réaliser un suivi de ces tests et des utilisations de ces données à intervalle régulier en pointant les sujets sur lesquels des progrès restent à faire comme la diffusion d'informations statistiques et l'élargissement du champ des données disponibles aux DOM, aux administrations publiques locales et aux opérateurs de l'État. En fonction des tests, les dépenses des organismes sociaux et des collectivités locales seront incluses dans le champ de l'analyse.

La poursuite de ces travaux nécessite de réunir à nouveau le groupe de travail piloté par la DGFIP qui associait l'Insee et le Cnis afin de systématiser les analyses par fonction et de consolider les éléments d'interprétation des résultats.

Référence : avis général de moyen terme n° 36, avis n° 3.A de la commission "Territoires »