



Conseil national
de l'information statistique

MOYEN TERME 2009–2013

Les rencontres du Cnis en 2008

- *Connaître pour agir : quelle information statistique construire et partager au service des politiques de solidarité ?*
- *Les statistiques monétaires et financières à moyen terme*
 - *Les statistiques régionales et locales à l'horizon 2013*
 - *Le développement durable à moyen terme*

Conseil National de l'Information Statistique

Les rencontres du Cnis en 2008

Dans le cadre de la préparation du programme à moyen terme 2009-2013

SOMMAIRE

Connaître pour agir : quelle information statistique construire et partager au service des politiques de solidarité ?	5
Réunion du 23 janvier 2008	
Les statistiques monétaires et financières à moyen terme	83
Réunion du 21 mars 2008	
Les statistiques régionales et locales à l'horizon 2013.....	117
Réunion du 19 septembre	
Le développement durable à moyen terme.....	175
Réunion du 22 octobre	

Les rencontres du Cnis

23 janvier 2008

Connaître pour agir : quelle information statistique construire et partager au service des politiques de solidarité ?

**Colloque Cnis/ADF/CG44
Conseil national de l'information statistique
Assemblée des départements de France
Conseil général des Pays de la Loire**

sous la présidence de Messieurs

Patrick MARESCHAL, Président du Conseil général de Loire-Atlantique

Claudy LEBRETON, Président de l'Assemblée des départements de France (ADF),

Jean-Pierre DUPORT, Vice-président du Conseil national de l'information statistique (Cnis).

Les Conseils généraux, chefs de file de nombreuses politiques sociales, doivent mieux appréhender les besoins afin de construire des réponses pertinentes dans un contexte budgétaire souvent très contraint.

L'observation et l'évaluation prennent donc une place de plus en plus importante dans la conduite des institutions. Parallèlement, les services de la statistique publique sont confrontés à de nécessaires évolutions pour s'adapter aux conditions créées par la décentralisation de ces politiques.

Ce colloque s'adresse aux élus, aux cadres et techniciens de l'action sociale, aux statisticiens et responsables de l'évaluation et des systèmes d'information. Il vise à faire connaître et partager des expériences locales et s'attachera à présenter les enjeux nationaux et départementaux d'une meilleure connaissance statistique des publics

Rappel de l'ordre du jour

Ouverture de la rencontre

Patrick MARESCHAL, Président du Conseil général de Loire-Atlantique

Bernard HAGELSTEEN, Préfet de la région Pays de la Loire

Table ronde d'introduction : les enjeux de l'observation et de l'évaluation 12

Quatre atelier thématiques

Atelier 1 - Bénéficiaires du RMI et insertion 23

Atelier 2 - Personnes âgées..... 33

Atelier 3 - Enfants et jeunes en danger 44

Atelier 4 - Personnes en situation de handicap 53

Les ateliers thématiques sont préparés et co-animés par un représentant d'un Conseil général. Ils visent à partager et mettre en débat des expériences d'observation, d'évaluation ou plus simplement de traitement de données statistiques : méthodes, limites, difficultés, résultats, contributions des services de la statistique publique, échanges ou collaboration avec d'autres institutions ou collectivités.

Synthèse et propositions des ateliers..... 65

Séance plénière - De la bonne utilisation de la statistique pour la conduite et l'élaboration des politiques de solidarité 71

En présence d'Yves FRÉVILLE sénateur, président de la formation statistiques régionales et locales du Cnis

Intervenants : élus, techniciens de l'action sociale, statisticiens

Clôture de la rencontre 80

- Jean-Pierre DUPORT

- Philippe CUNEO

Ouverture de la rencontre

Patrick MARESCHAL

Président du Conseil général de Loire-Atlantique et représentant de l'ADF au Cnis

Je vous souhaite la bienvenue et tiens à remercier pour leur présence Jean-Pierre DUPORT, vice-président du Cnis, Claudy LEBRETON, président de l'ADF ainsi que Monsieur le Préfet de région. Je remercie également tous ceux qui ont déjà travaillé à la préparation de ce colloque et l'ensemble des personnes qui montrent par leur présence leur intérêt pour le sujet, pourtant austère, que nous allons aborder. Il s'agit en effet d'étudier les conditions dans lesquelles les départements peuvent bâtir ou discuter avec le système statistique public de l'État des systèmes d'information nous permettant de piloter nos politiques devenues nombreuses et variées au cours de ces vingt dernières années.

Je suis d'autant plus heureux de vous accueillir au sein du département de la Loire-Atlantique que je ne sais pas si nous serons de nouveau en mesure de vous accueillir dans les années à venir. Il semble en effet que nous soyons devenus une collectivité inutile. Je me demandais ainsi ce matin si nos 4 600 kilomètres de routes seraient mieux entretenus, mieux aménagés par d'autres. Je me demandais si nos 63 000 collégiens, répartis dans 134 collèges, seraient mieux logés, nourris et éduqués par d'autres. Je me demandais si les 4 500 enfants en danger que nous accompagnons et protégeons seraient mieux traités ; si les 18 000 bénéficiaires de l'Allocation personnalisée à l'autonomie seraient mieux entourés et soutenus ; si les 15 000 bénéficiaires du RMI que nous réussissons souvent à ramener vers l'emploi seraient mieux lotis. Je me demandais aussi si les 50 000 élèves transportés chaque jour vers leurs établissements scolaires seraient mieux pris en charge et, enfin, si les 800 hectares d'espaces naturels sensibles que nous entretenons, aménageons et acquérons seraient mieux protégés. Tout ceci sera-t-il réalisé mieux et à moindre coût par d'autres ? Le soin que nous apportons aux personnes les plus fragiles de notre société représente-t-il une charge insupportable pour les vainqueurs ou les compétiteurs, ceux qui tirent la croissance ? Ce boulet les empêche-t-il d'avancer ? Derrière le département qui accompagne les individus les plus fragiles, ne vise-t-on pas les politiques publiques elles-mêmes ? « Arrêtons d'aider ceux que la société laisse au bord du chemin » serait-il le message que contient un tel projet ?

Nous gardons cependant espoir puisque les rapports qui ont toujours été nombreux n'ont pas toujours vocation à se traduire en faits. Nous nous préparons – aujourd'hui encore – en étudiant comment nous pouvons mieux organiser le pilotage de nos politiques publiques. Nous nous apprêtons à poursuivre ces politiques et je vous remercie sincèrement d'y contribuer par le biais de cette journée.

Bernard HAGELSTEEN

Préfet de la région Pays de la Loire

Monsieur le Président LEBRETON, président de l'Assemblée des départements de France, Monsieur le Vice-président du Conseil national de l'information statistique, Monsieur le Président du Conseil général, Mesdames, Messieurs, je tiens avant tout à vous souhaiter la bienvenue et à vous dire à quel point en tant que Préfet de la région des Pays de la Loire je suis heureux que ce colloque « sur l'échange et la construction des données en matière de politiques de solidarité » ait lieu à Nantes.

La région des Pays de la Loire et le département de Loire-Atlantique se caractérisent par un grand élan et un plus fort dynamisme démographique, économique et social. Les Pays de la Loire bénéficient d'un taux de chômage moins élevé qui concourt à des niveaux de pauvreté ou de précarité plus faibles que les autres régions françaises. Ainsi, un quart des allocataires de la CAF disposent de revenus en dessous du seuil de pauvreté, contre un tiers en moyenne en France. De même, un peu plus de 5 % des ligériens (âgés de moins de 65 ans) bénéficient de minima sociaux, contre de l'ordre de 7 % pour la France métropolitaine.

De manière plus générale, ces territoires se caractérisent aussi par une moindre présence des « situations extrêmes ». Les revenus et les salaires des ligériens, par exemple, se situent dans une position médiane. Leur répartition est moins inégalitaire qu'en moyenne en France.

Bien évidemment, la région n'échappe pas au besoin d'une information, d'un suivi et d'une observation sociale des territoires. La pauvreté concerne particulièrement les moins de 25 ans et les plus de 50 ans. Les personnes en difficultés sont pour la moitié des personnes seules. Les territoires ligériens sont inégalement touchés. Les bénéficiaires de minima sociaux sont plutôt des personnes isolées dans les villes-centres et des familles en milieu rural. Ces tendances vont incontestablement s'amplifier avec le vieillissement de l'ensemble de la population, qui concernera plus les Pays de la Loire car c'est une région plus dynamique sur le plan démographique.

Par nature, les politiques de solidarité ne peuvent se construire sans l'appui d'une information statistique. Généralement cette information est assurée par les services de l'État, au premier rang desquels les directions régionales de l'Insee.

Aussi bien, il faut souligner que l'évocation même des statistiques nous ramène à la construction historique de notre pays. Nous savons tous que les nécessités d'enquêtes et l'établissement des statistiques sont, depuis la royauté, l'une des missions régaliennes de l'État et qu'ils sont historiquement liés à la construction de l'État.

Mais ce qui compte par-dessus tout aujourd'hui, c'est le besoin que nous ressentons d'échanger et de partager l'information. Ce partage de l'information est indispensable à l'action publique et, de ce constat je vous propose quatre illustrations.

- La première illustration tient à la nécessité incontestable selon laquelle nous, agents des services de l'État et vous, agents des services des collectivités locales, avons besoin d'**échanger des données**, des informations ainsi que nos appréciations en matière économique et sociale. Ainsi, en matière sociale, je suis très heureux d'avoir participé à l'élaboration et à la rédaction de la loi du 5 mars 2007, dont l'article 8 organise l'échange d'informations entre les acteurs sociaux de collectivités et de services différents, pour leur permettre de mieux agir dans les cas de familles ou de personnes présentant des difficultés sociales graves. Pour faire avancer les politiques sociales, nous ne pouvons pas maintenir des notions de secret et de confidentialité qui tendent à servir de paravent à une forme de paralysie de l'action. Nous avons besoin d'un décloisonnement des informations, organisé et respectueux des règles.
- La deuxième illustration concerne l'**évaluation de l'action publique**. Dans le département de la Loire-Atlantique, une innovation forte, voulue par le gouvernement et partagée par le Conseil général, est en cours d'expérimentation. Il s'agit en effet de tester la mise en place du revenu de solidarité active (RSA). Cette expérimentation implique une évaluation approfondie sous peine d'en voir la portée considérablement diminuée. Du fait de cette évaluation, nombre de nos habitudes et de nos façons de faire sont remises en question.
- La troisième illustration tient au développement des partenariats pour **croiser les expertises** des services de l'État, des collectivités territoriales et des autres acteurs. Nous avons organisé des observatoires départementaux et régionaux pour partager les réalités de ces territoires. Lorsque nous identifions un besoin particulier d'action, d'information au sein de nos services ou de nos collectivités, nous créons en effet très volontiers des organismes, pour fédérer des volontés, pour mutualiser des données géographisées qui permettent de disposer de données plus tangibles, plus utiles à l'action publique.

- La dernière illustration concerne plus largement la mission permanente des services de l'État d'assurer une coordination, une **mise en réseau des données statistiques** pour comparer les territoires entre eux et construire des politiques et, en particulier, des politiques de solidarité.

Je souhaite donc beaucoup de réussite, de sérieux et d'intérêt à ce colloque dont nous pressentons bien qu'il constitue le point de départ de nombreuses transformations. Il est, en tout cas, le départ d'une pratique qui consiste à asseoir les politiques de solidarité sur une véritable connaissance des situations. Une telle pratique nous est indispensable.

Je souhaite à chacun d'entre vous une journée de travail très fructueuse.

Table ronde - Les enjeux de l'observation et de l'évaluation

Intervenants :

Claudy LEBRETON, président de l'Assemblée des départements de France (ADF)

Jean-Pierre DUPORT, vice-président du Conseil national de l'information statistique (Cnis)

Patrick MARESCHAL, président du Conseil général de Loire-Atlantique, représentant de l'ADF

*Les débats sont animés par **Cécile PETIDENT**, journaliste.*

Cécile PETIDENT

Bonjour à toutes et à tous. Je vais vous accompagner durant une grande partie de cette journée. La table ronde que nous sommes sur le point de débiter posera la question essentielle des enjeux de l'observation et de l'évaluation. Pour examiner cette question sont réunis Jean-Pierre DUPORT, Claudy LEBRETON et Patrick MARESCHAL.

Nous pourrions commencer, Jean-Pierre DUPORT, par rappeler ce qu'est le Cnis, Conseil national de l'information statistique, et quel est son rôle.

Jean-Pierre DUPORT

Par comparaison, le Cnis pourrait être considéré, toutes proportions gardées, comme le Conseil économique et social (CES) de l'Insee. Il s'agit en effet d'une instance qui réunit des représentants des forces économiques et sociales, ainsi que des collectivités territoriales. Elle donne des avis à l'Insee et à l'ensemble du système de statistiques publiques sur les orientations de la politique statistique. Cette vaste assemblée se réunit une fois par an et regroupe notamment des représentants des collectivités territoriales, des représentants des assemblées parlementaires, de toutes les grandes confédérations syndicales, du MEDEF, des CCI, des chambres de métiers et d'agriculture, ainsi que des personnes supposées qualifiées.

Outre cette assemblée, le Cnis comprend essentiellement deux types d'instances. Les premières sont les formations, au nombre de treize, qui sont spécialisées dans certains champs particuliers comme le commerce et les services, l'industrie, l'urbanisme ou le logement. L'une de ces formations revêt une importance particulière : la formation Statistiques régionales et locales.

Le Bureau du Cnis constitue la seconde instance. Il s'agit d'une entité plus restreinte regroupant une quinzaine de personnes représentant les principales forces économiques et sociales. Les collectivités territoriales n'y sont pour l'instant pas représentées. Il me semble que les corrections à venir devront remédier à cette absence. Le Bureau constitue en effet une instance de pilotage dans laquelle sont adoptées les décisions les plus stratégiques.

Cécile PETIDENT

Qu'est-ce que l'ADF ? Même si nous connaissons cette entité, nous pourrions cependant rappeler son rôle. Je crois que Claudy LEBRETON souhaitait en outre réagir suite aux propositions émises par la commission présidée par Jacques ATTALI.

Claudy LEBRETON

Si je comprends bien, je suis à la tête d'une association en fin de vie, puisque la commission donne dix ans aux départements pour disparaître. Le suspens est toutefois toujours à son comble, puisque nous ne connaissons pas encore les conclusions du rapport Attali.

L'Assemblée des départements de France est une association qui représente les 96 départements métropolitains et les six départements d'outre-mer. L'ADF a deux consœurs : l'Association des régions de

France et l'Association des maires de France. Nous représentons les 102 départements français, les 4 218 conseillers généraux et les 200 000 fonctionnaires territoriaux qui travaillent au sein de nos administrations. En un mot, nous sommes une tête de réseau. Nous sommes reconnus par les institutions de la République comme étant le partenaire du Parlement et du Gouvernement. Nous nous trouvons dans le jeu démocratique national aux côtés des fédérations, des associations ou des organisations syndicales. Nous sommes donc au cœur du mouvement social en ce qui concerne nos compétences. Nous avons en effet le souci de tenir notre rang et notre place, de constituer une force de proposition et, surtout, d'entrer de plus en plus dans le champ de la négociation sociale lorsqu'il s'agit de nos responsabilités et de nos compétences.

Depuis quatre ans que je préside cette assemblée, j'ai été soucieux de faire en sorte qu'elle se trouve être très en avance sur tous les sujets liés notamment à la décentralisation. Ces dernières années, nous avons été appelés à nous montrer extrêmement réactifs.

Je souhaite ainsi illustrer mon propos par deux exemples : l'Allocation personnalisée d'autonomie et le financement des allocataires du RMI. Bien souvent, les décrets ont tardé à paraître. Pour autant, dès le 2 janvier, toutes les administrations départementales étaient prêtes à servir ces prestations dont nous avons désormais la responsabilité.

Je salue par ailleurs l'initiative prise par le vice-président Jean-Pierre DUPORT et par Patrick MARESCHAL pour avoir organisé avec l'ADF ce colloque qui va permettre de discuter d'un enjeu qui, même s'il est particulièrement technique, constitue un véritable enjeu politique au sens noble du terme. Je saisis cette occasion pour rappeler que Patrick MARESCHAL représente l'ADF au sein du Conseil d'administration du CNIS, ce dont je le remercie.

Cécile PETIDENT

Patrick MARESCHAL, vous ne direz pas le contraire : lorsque l'on se trouve à la tête d'un département qui doit décider et mener des politiques, il est nécessaire de « connaître ». Vous attendez donc beaucoup de ce colloque.

Patrick MARESCHAL

En effet. Je suis aussi sensibilisé à ces questions du fait de mon expérience professionnelle. Lorsque je suis entré en fonction, je me suis rendu compte que les départements, malgré leur prise de conscience, devaient encore réaliser un travail important pour mettre en place des systèmes d'information utiles au pilotage des différentes politiques publiques. Ce travail doit en outre être réalisé dans le cadre d'un pays qui a organisé ses systèmes d'information et ses statistiques de façon centralisée. Notre investissement dans ce domaine ne peut donc s'effectuer que par une collaboration avec le système statistique public.

Le poids et l'importance des compétences des départements sont relativement récents, puisqu'ils datent de 1982. Auparavant, même si les départements possédaient des compétences propres, les services de l'Etat mettaient en œuvre les politiques décidées par les assemblées départementales. La mise en œuvre, l'évaluation et les propositions étaient effectuées au sein des services départementaux de l'Etat, en liaison avec la statistique publique dont, notamment, l'Insee. Aucun investissement n'a été rapidement réalisé pour remplacer ce système. Nous devons donc essayer de rattraper ce retard le plus tôt possible.

Cécile PETIDENT

La statistique publique est-elle aujourd'hui encore en mesure de s'améliorer et de répondre de mieux en mieux aux besoins des départements ?

Jean-Pierre DUPORT

Cela va de soi. Aucun système ne peut manquer de devoir s'améliorer en permanence. Le Cnis rend chaque année des avis sur l'évolution de l'outil statistique. Tous les cinq ans, nous donnons un avis à moyen terme. Nous préparons ainsi actuellement l'avis pour la période 2009-2013. Cet avis sera adopté à la fin de l'année 2008 et il revêt une importance particulière en ce qu'il permet de définir une orientation. L'organisation de ce colloque est donc intervenue à un moment opportun. En effet, une des interpellations principales de l'appareil statistique aujourd'hui tient au sentiment de la population selon lequel le résultat

des statistiques ne correspond pas à sa situation personnelle. Il est évident qu'avec plus de 63 millions de citoyens, il est impossible d'obtenir une réponse complète. L'un des éléments importants de réponse consiste à considérer que si un travail plus fin est réalisé au niveau des territoires, il est probable que les résultats statistiques seront plus proches du sentiment de la population. Je crois que nous sommes confrontés à cette exigence. Il s'agit davantage d'une déclinaison territoriale des statistiques d'État.

Il existe en outre une seconde justification, évoquée par Patrick MARESCHAL, selon laquelle il convient de tirer les conséquences de la décentralisation, notamment des transferts locaux de compétences qui confortent encore le rôle social des conseils généraux. Dans ce domaine, l'appareil statistique doit répondre aux besoins des conseils généraux. C'est l'objet même du présent colloque. Afin de construire des politiques de solidarité, les conseils généraux ont en effet besoin d'obtenir une information statistique plus fine au niveau des territoires.

Évidemment, cette question ne concerne pas uniquement les départements. Elle se pose aussi en matière de politique de la ville ou dans le domaine des politiques régionales.

Le Cnis est en tout cas parfaitement légitimiste. De ce fait, je travaille avec les départements, d'autant plus que je ne suis pas certain que les départements n'aient pas encore devant eux de nombreuses années d'existence. Ce n'est pas en effet la première ni la dernière fois qu'il est question de supprimer les départements. Jean-Louis DEBRE me rappelait hier que la première proposition de loi visant à une telle suppression remonte à 1815.

Cécile PETIDENT

Les départements français expriment aujourd'hui des besoins forts quant à des informations plus fines.

Claudy LEBRETON

L'enjeu de la statistique pour nos départements est le suivant. Certains départements ont mis en place des observatoires. Dans mon propre département des Côtes-d'Armor, la création d'une agence départementale de développement économique, Côtes-d'Armor développement, nous permet de bénéficier d'un observatoire départemental de l'économie et des territoires. Cet observatoire est mis à la disposition des chefs d'entreprises et des collectivités locales, c'est-à-dire les communes et les intercommunalités. Nous avons d'ailleurs institué un partenariat avec l'Insee par le biais d'une convention signée au niveau régional afin de pouvoir alimenter cet observatoire avec des statistiques. Il est nécessaire que cet observatoire se trouve toujours en mouvement. Il doit en effet constamment actualiser ses données dans un but d'exactitude et de précision.

Revenons sur les propos de Jean-Pierre DUPORT. Chacun ici sait que, depuis un quart de siècle, le fait territorial revêt une importance particulière pour notre pays. Par fait territorial, il convient d'entendre la place occupée aujourd'hui par les collectivités territoriales au sein de la République, avec l'objectif d'une plus grande efficacité du service public. Je rappellerai deux chiffres essentiels. Le budget de la Nation a été voté récemment, à hauteur de 330 milliards d'euros. Le budget des collectivités territoriales s'élève, lui, à 180 milliards d'euros. Nous nous trouvons donc au sein d'un mouvement historique qui conduira un jour à l'équivalence entre le budget des collectivités territoriales et celui de l'État. La modernisation de notre pays passe en effet par la décentralisation.

Partant, nous aurions pu imaginer que les collectivités territoriales par le biais notamment de l'Association des Régions de France ou de l'Association des Maires de France, décident de s'emparer de la statistique et de construire un observatoire territorial de la statistique, alimenté par les données que la loi impose aux collectivités de fournir à l'État. Il faut toutefois garder à l'esprit que la statistique est un métier et que les fonctionnaires territoriaux, aussi compétents soient-ils, ne sont pas en mesure de l'exercer, sauf à recruter des statisticiens dans nos administrations.

L'ADF, partenaire du Cnis, souhaite réfléchir à la bonne gouvernance. Il convient avant tout d'examiner ensemble comment l'Insee, la Drees et les autres partenaires peuvent obtenir le retour de l'information fournie à l'État, en temps réel.

Si l'on examine les statistiques concernant les allocataires du RMI, une croissance du nombre des bénéficiaires a été observée pendant plusieurs années. Depuis 2006 ou 2007, nous constatons un reflux du nombre des allocataires bien que le volume de dépenses continue d'augmenter. Or les situations sont très différentes selon les départements. Nous avons donc besoin d'une analyse pointue. Nous devons

ainsi connaître précisément la situation de chaque département pour permettre à l'administration de mieux réagir.

Ce colloque ne constitue pas une étape, mais plutôt un départ pour une vraie relation construite avec le Cnis et les autres partenaires sur le sujet de la statistique et de son utilisation pour une action publique plus efficace.

Cécile PETIDENT

Quels sont les facteurs qui expliquent que ces besoins exprimés ne soient pas encore assez bien connus et pris en compte aujourd'hui, alors que les organismes statistiques existent ? Les besoins des départements sont-ils mal exprimés ?

Patrick MARESCHAL

Dans de nombreux domaines, les questions ne sont pas posées ou ne le sont pas correctement. La ressource d'informations est importante en ce qui concerne les bénéficiaires du RMI. Nombre de données sont en effet fournies par la Cnaf et les Caisses d'allocations familiales qui gèrent l'allocation de RMI pour le compte des départements. Il nous appartient cependant de préciser quelles questions se posent.

Ainsi, en Loire-Atlantique, le nombre de bénéficiaires du RMI a diminué de 3 000 individus. Ce chiffre est important mais il convient de se demander ce qui explique une telle diminution. Comment les allocataires sont-ils sortis du dispositif ? Devons-nous y voir le fruit des actions fortes d'accompagnement que nous menons avec les associations pour réinsérer les personnes concernées ? Cette évolution est-elle un effet de la conjoncture ? Qui sont les allocataires sortis du dispositif ? Il s'agit généralement des personnes qui étaient les plus proches de l'emploi. Restent ainsi dans le dispositif ceux qui sont les plus éloignés et les plus en difficulté. Toutes ces questions sont posées au sein des commissions locales d'insertion. Toutefois, il n'existe pas toujours de suivi, ni d'éléments de comparaison avec les autres départements.

Une partie importante du problème tient donc au choix et à la formulation des bonnes questions de façon à être entendu par les statisticiens. Le plus souvent, aucune nouvelle investigation lourde n'est nécessaire ; il suffit plutôt de faire un meilleur usage des ressources existantes. Nous devons donc mieux coopérer, passer des conventions et clarifier les relations entre le système statistique public, centralisé, et nos collectivités.

Il convient en outre de se demander comment nous pourrions nous-mêmes mobiliser les données que nous produisons dans le cadre de notre action. Nous devons être capables d'extraire de nos multiples actions des données intelligibles, comparables et fiables. Pour cela, nous avons besoin, outre la réalisation d'un effort, de coopération technique.

Dans cette optique, de même que l'Insee dans son rôle de coordination de l'ensemble du système statistique public délègue ses cadres et ses statisticiens dans les différents ministères, il serait souhaitable qu'une telle délégation puisse être mise en place dans les collectivités territoriales. Elle pourrait se faire par le biais de mises à disposition, voire de contrats. Nous devons en effet être capables de mettre en forme nos propres données. Ce travail nécessite, en plus d'un conseil technique, l'apport de cette culture de comparabilité des statistiques agrégées au niveau national, qui donne toute sa valeur aux chiffres.

Une autre hypothèse pourrait consister à laisser chacun mettre en place son propre système. Je pense que nous irions droit au désastre. Nous ne devons pas perdre un avantage de la centralisation séculaire du pays : un système d'information homogène et fiable. Nous devons donc conserver ce système et lui permettre de répondre à nos besoins territoriaux.

Cécile PETIDENT

Jean-Pierre DUPORT souhaite peut-être réagir à l'idée d'une mise à disposition de techniciens de l'Insee. Monsieur le Préfet évoquait, plus tôt, la confidentialité qui pèse parfois sur l'information statistique. Il appelait au décroisement. Est-ce possible ?

Jean-Pierre DUPORT

Oui, cela va de soi. L'un des thèmes récurrents des assemblées générales du Cnis porte sur les questions relatives au secret des statistiques et à la possibilité d'accéder à l'information. S'il existe parfois des réserves, c'est parce que, *in fine*, se posent des problèmes qui mettent en cause le respect des personnes et des données individuelles. Les questions importantes soulevées dans ce domaine nous amènent à travailler régulièrement avec la CNIL. Je ne reviendrai pas sur la question des statistiques ethniques. Le Conseil constitutionnel vient de prendre position sur le sujet. Ce dossier constitue d'ailleurs une illustration des difficultés auxquelles nous sommes confrontés.

Pour revenir au débat initié par Claudy LEBRETON et Patrick MARECHAL, je crois que nous n'avons pas perdu de temps. Nous avons à mettre en œuvre des politiques qui se sont construites de façon relativement récente. Ainsi, la mise en œuvre de l'APA date seulement de 2002. Par ailleurs, dans les domaines dans lesquels nous intervenons, du temps est nécessaire pour identifier ce dont nous avons besoin en termes d'information, après la construction des politiques. Comme l'APA, le RMI reste un dispositif assez récent.

En outre, l'appareil statistique doit être relativement centralisé et concentré. Des règles centralisées sont ainsi nécessaires et il ne serait pas imaginable d'effectuer un recensement différemment commune par commune. Une règle doit donc être définie au niveau national. Pour autant, nous ne pouvons pas faire l'économie de tirer les conséquences de la décentralisation. Il est donc nécessaire de répondre aux aspirations de la population, c'est-à-dire se rapprocher des données du terrain, donc du ressenti et du vécu. Je pense que, de ce point de vue, la territorialisation constitue un élément de réponse. Enfin, nous devons également répondre aux aspirations des collectivités territoriales.

L'un des enjeux à moyen terme sera celui de la gouvernance de l'ensemble du système de l'Insee. Il s'agira notamment de réfléchir à la question du rôle et de la place des directions régionales de l'Insee. Ces directions n'ont peut-être pas aujourd'hui un poids suffisant par rapport aux aspirations des collectivités.

S'agissant de la possibilité de mettre à disposition des statisticiens, nous donnerons éventuellement notre avis. En tout état de cause, nous ne gérons pas les personnels de l'Insee. Comme le soulignait Patrick MARECHAL, il est possible de traiter par une gouvernance appropriée la réponse à la question des besoins des collectivités territoriales. En effet, il est évident qu'une compétence technique est nécessaire dans la maîtrise d'ouvrage. La question consiste donc à savoir comment répondre aux besoins des collectivités territoriales en termes de maîtrise d'ouvrage. Les personnels de l'Insee peuvent apporter un élément important de solution à cette question.

Claudy LEBRETON

Le Préfet HAGELSTEEN a rappelé qu'il avait participé à la rédaction d'un article de loi qui semble quelque peu oublié. L'ADF souhaite lui redonner sa vigueur. Cet article disposait : « les collectivités qui produisent des statistiques doivent être rémunérées par l'État ». Cette possibilité n'a pas encore été mise en œuvre. Nous allons donc étudier le moyen de faire en sorte que l'État honore la loi qui a été votée.

S'agissant de la mise à disposition, nous pourrions déjà imaginer un partenariat avec l'ADF. Comme je le rappelais plus tôt, la statistique est un métier. L'Assemblée des départements de France étant une tête de réseau rassemblant des fonctionnaires de chaque département, pourquoi ne pas travailler sur une définition de la statistique ? Il s'agit aussi de savoir comment y participer et exploiter les statistiques. Un travail important reste donc à réaliser d'autant plus que la décentralisation est récente. Si l'on remonte à mars 1982, le chemin parcouru est considérable. Les avancées se sont produites à une vitesse impressionnante. Il a cependant fallu 25 ans pour parvenir à ce résultat.

En outre, nous sommes dans une période de renouvellement. Le 16 mars prochain se dérouleront les élections locales. Il s'agit toujours, dans les départements, d'un moment opportun pour repenser notre organisation politique et revoir notre organisation administrative. Depuis quelques années, les départements s'intéressent de près à l'évaluation de leurs politiques, mettent en place des observatoires et se soucient du contrôle financier. Ils évoquent parfois aussi la création d'une inspection des services départementaux. Aujourd'hui, de nombreux départements ont décidé de s'investir dans la prospective.

Nos directions, nos services, nos administrations se trouvent souvent trop occupés à gérer et mettre en œuvre les politiques publiques du quotidien comme l'insertion sociale et professionnelle, la politique en direction des personnes âgées et des personnes handicapées ou la protection de l'enfance. Les décisions dans ces domaines doivent être préparées, adoptées et appliquées. La statistique et la prospective constituent des tâches supplémentaires. Nous sommes en train de changer de culture à ce sujet. Par ailleurs, nous construisons des politiques à cinq ou dix ans. Il est donc important d'affirmer que nous travaillerons encore davantage en partenariat à l'avenir. Nous savons aussi que les collectivités doivent constamment se battre pour être véritablement reconnues à la place qui est la leur.

Je terminerai par une anecdote. Le gouvernement a décidé de fusionner l'Unedic et l'ANPE. Les collectivités territoriales étaient membres du conseil d'administration de l'ANPE. Or, au sein du conseil d'administration de la nouvelle entité, il était prévu de faire siéger cinq représentants de l'Etat, cinq représentants des partenaires sociaux et trois personnalités qualifiées. Les collectivités territoriales avaient ainsi disparu. Nous avons donc indiqué au ministre en charge du dossier qu'une telle absence n'était pas acceptable. Nous avons été entendus. Ainsi, le conseil d'administration comptera une personnalité qualifiée de moins et comprendra deux représentants des collectivités territoriales. C'est aussi de cette façon que nous conquérons la place que nous devons occuper. En effet, à travers les politiques publiques, nous sommes un partenaire incontournable de l'État lui-même.

Cécile PETIDENT

Nous allons procéder dans quelques instants à la restitution de l'enquête que l'ADF a menée auprès des départements de France. Vous avez déclaré que vous attendiez beaucoup de ce colloque. Dans l'avenir proche, quelles sont les avancées qui peuvent se concrétiser ? De nouvelles conventions de partenariats peuvent-elles ainsi voir le jour ? L'ADF est peut-être susceptible de se positionner, plus que jamais, comme étant l'interlocuteur national pour les départements en vue de négociations fortes sur l'amélioration de la statistique et de l'information. Sur quelles pistes allez-vous travailler après ce colloque ? Qu'en attendez-vous ?

Jean-Pierre DUPORT

Vous posez les questions avant la conclusion du colloque. Nous y répondrons à la fin de cette journée. Jusqu'à présent, nous avons entretenu un partenariat assez fort avec l'AMF, moindre avec l'ARF et l'ADF. Je crois que, ce partenariat avec l'ADF, nous le scellons aujourd'hui. Ce n'est que le début d'une relation étroite entre nos organismes.

Je souhaite, en ce qui me concerne, que le problème territorial soit placé au cœur de notre programme à moyen terme. Concernant la réponse aux besoins au service des politiques locales, je crois qu'il s'agit d'un devoir qui pèse sur nous. Nous tirerons donc les leçons de cette journée, afin de savoir ce que nous devons, de façon concrète, proposer à l'Insee. Nous avons, en effet, l'intention de lui suggérer une direction d'action. Le Cnis assumera le rôle de gardien du respect des orientations que nous aurons présentées au ministre et à l'Insee. Les sujets des tables rondes et des ateliers montrent bien les points sur lesquels il convient de travailler. L'appareil statistique doit toutefois répondre à beaucoup d'autres questions. Ainsi, nous devons envisager la déclinaison des informations par quartier ou par communauté d'agglomérations. Le problème du découpage communal pose de nombreuses questions. Il est en effet nécessaire de répondre à la fois aux besoins des communautés d'agglomérations ou de communes, et à ceux des communes pour une information sur les quartiers. Cet enjeu est d'importance et, pour y répondre, un peu de temps est nécessaire.

Claudy LEBRETON

Les élus sont souvent invités à poser la première pierre des édifices. De même, de façon symbolique, nous posons aujourd'hui la première pierre d'un travail que nous réaliserons dans les années à venir.

Concrètement, dans les jours qui viennent, je confierai une mission à Patrick MARESCHAL, président du Conseil général de Loire-Atlantique, pour qu'au sein de l'ADF il anime un groupe de travail politique sur la statistique. J'ai choisi Patrick MARESCHAL en raison de son statut de membre du Cnis. Je crois que nous devons agir au sein de l'ADF mais de façon concomitante avec Jacques PELISSARD de l'AMF et Alain ROUSSET de l'ARF. Il est en effet préférable de conduire ce travail en même temps. Nous devons aussi étudier avec le CNFPT un moyen de former les personnels territoriaux. Le CNFPT doit s'adapter à la demande. J'espère que nous aborderons aussi la question de savoir en quoi la statistique peut être utile pour nos concitoyens.

Cécile PETIDENT

Il peut être intéressant d'aborder cette question après la restitution de l'enquête qui devrait permettre de nourrir nos échanges.

Jean-Pierre DUPORT

J'ai reçu hier une lettre du président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), Bernard DEROSIER, par laquelle il me demandait d'établir un partenariat entre l'ensemble du système de formation de la fonction publique territoriale et le Cnis. Sa proposition était d'actualité.

Cécile PETIDENT

Pour présenter cette restitution, je demanderai à Hélène NICOLEAU, du Conseil général de Loire-Atlantique, Michel CASTELLAN, de l'Insee et Jean-Michel RAPINAT, de l'ADF, de nous rejoindre.

Michel CASTELLAN

Nous présentons les résultats de l'enquête lancée au mois de juillet 2007 auprès des départements. Nous souhaitions en effet bâtir ce colloque à partir d'un état des lieux du développement des fonctions d'études statistiques et de l'évaluation au sein des conseils généraux. Nous souhaitions, en effet, connaître la situation de l'ensemble des conseils généraux. Cette enquête avait également pour objectif d'associer les départements à l'élaboration du colloque en fondant les ateliers sur leurs travaux. Suite à la réception des réponses à l'enquête, Hélène NICOLEAU a pris contact avec les départements pour connaître leur situation et leurs centres d'intérêt afin d'approfondir les simples réponses au questionnaire. Nous avons aussi souhaité nous fonder sur leurs attentes pour construire cette journée.

Il ressort du questionnaire que la fonction d'observation existe dans près de 90 % des cas. Par ailleurs, 47 départements ont répondu à cette enquête, soit environ un sur deux. Ce résultat est satisfaisant.

A propos de la localisation de cette fonction d'observation, il apparaît qu'elle est organisée dans 60 % des départements au sein de la direction de la solidarité. Elle est également fréquemment rattachée à la direction générale des services.

Parmi l'ensemble des réponses reçues, nous avons identifié une vingtaine de départements qui sont plutôt axés sur l'observation, l'évaluation et la mise en place d'un véritable système d'information au service du pilotage.

De nombreuses réponses signalaient que les cellules ou unités mises en place étaient récentes et souvent en cours de montée en charge. En effet, les départements ont créé un certain nombre de dispositifs ces dernières années et commencent seulement à se poser la question du pilotage.

A travers l'appellation de ces unités, les réponses témoignent de conceptions assez différentes du pilotage. Son domaine s'étend de la logistique au contrôle budgétaire ou au contrôle de gestion. Le pilotage sert aussi parfois à mesurer l'impact auprès des publics visés par les politiques. Le pilotage consiste ainsi à constituer un système d'observation et d'analyse en vue d'une évaluation des politiques. Il n'existe donc pas de conception unifiée ni de culture commune sur ces questions.

De plus, ces unités sont positionnées de façon transversale dans les services. Le questionnaire ne rend pas compte de la mise en place de ces unités dans le cadre d'une démarche initiée par les élus ou les directeurs des services. L'observation ne constitue donc pas une question uniquement technique. Elle

permet en effet de disposer d'une intervention en vue de l'action. Le titre de cette journée, « connaître pour agir », a d'ailleurs été emprunté au département de la Loire qui avait initié une démarche de ce type.

Cette démarche mobilise les personnels en place et fait appel à des compétences pluridisciplinaires. Elle exige donc des compétences nouvelles. Les questions liées à la formation qui viennent d'être évoquées, sont, dès lors, importantes.

Nous avons essayé de savoir à travers le questionnaire quels étaient les travaux réalisés par le département. Plusieurs éléments ressortent des réponses retournées.

Ainsi, le premier stade consiste à recenser l'information, à la mettre en forme et à travailler à l'établissement de tableaux de bord sur les différents points des politiques suivies. En prolongement de ces tableaux de bord, les départements travaillent avec des indicateurs qui synthétisent l'information pour guider les politiques.

L'approfondissement des schémas constitue une étape supplémentaire. A cette occasion, les départements font fréquemment appel à des prestataires. Cette étape régulière est destinée à mettre en forme l'information et à s'interroger sur les politiques.

Par ailleurs, de nombreux départements s'inscrivent dans une démarche territoriale. Ainsi, au-delà d'une organisation thématique de leur action, ils tendent à envisager une vision transversale de leur action sur leur territoire. C'est pourquoi de nombreux travaux sont menés sur les diagnostics territoriaux.

Enfin, une question fondamentale est récurrente : comment se comparer aux autres et obtenir une information comparable et homogène ? Beaucoup de travaux notamment de *benchmarking* sont, en effet, conduits en réseau avec d'autres départements.

S'agissant de l'accès aux données, c'est surtout le système interne qui est mobilisé. Cependant, il n'est pas toujours accessible d'autant qu'il est très axé sur la gestion et ne travaille pas nécessairement à l'élaboration de données statistiques utilisables immédiatement. Beaucoup de départements mentionnent d'ailleurs l'usage de requêtes Infocentre pour structurer une information régulière destinée à alimenter les tableaux de bord.

Les Caf constituent la deuxième source privilégiée d'information. Les départements entretiennent avec ces organismes des rapports assez étroits. D'autres fournisseurs sont également évoqués mais de façon beaucoup plus marginale. Enfin, il est souvent fait appel à la notion de partenariat avec l'Insee.

Jean-Michel RAPINAT

Comme l'a souligné Michel CASTELLAN, nous avons obtenu un taux de réponse élevé. Cette enquête fait apparaître un besoin fort de la part des départements de mobilisation de l'information, notamment pour piloter les politiques publiques. Beaucoup de répondants ont d'ailleurs insisté sur la notion de pilotage des politiques, plutôt que sur celle de gestion.

Une forte attente est également exprimée par les conseils généraux. Cette demande s'adresse à l'Assemblée des départements de France. La grande majorité des réponses expriment le souci d'obtenir une aide à la décision. L'optimisation de la gestion apparaît comme un critère souvent retenu. De même, la dimension liée à la prospective apparaît aussi fréquemment. Il s'agit d'anticiper la conduite des politiques publiques et de prévoir pour ne pas subir.

Une donnée particulièrement importante concerne par ailleurs la maîtrise des coûts. Il est ainsi indiqué que la difficulté réelle consiste à sortir de ce problème, lié aux politiques sociales, qui vise à gagner des marges de manœuvre et mieux maîtriser les coûts. Enfin, nombre de départements évoquent le développement d'une culture nouvelle.

Parmi les difficultés rencontrées, beaucoup de répondants citent le manque de culture partagée sur l'observation, même si des initiatives existent, ainsi que le caractère hétérogène des systèmes d'information. Ainsi, le système d'information des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) est souvent pointé du doigt. De même, en regard de la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance, peuvent être citées comme exemples les remontées d'information du niveau local au niveau national sur la protection de l'enfance. Je vous renvoie aux travaux réglementaires en cours qui concernent directement les observatoires départementaux de la protection de l'enfance.

Une autre difficulté est pointée : le manque de compétences dans le domaine ainsi que de moyens dédiés.

Il est possible de résumer les attentes des départements en cinq grands points :

- connaître les informations disponibles et pouvoir y accéder facilement ;
- disposer de données externes à différents niveaux géographiques, notamment au niveau infra départemental ;
- disposer de données et d'indicateurs départementaux comparables – il existe un besoin de repères communs ;
- nouer des partenariats locaux ;
- mieux prendre en compte les besoins des départements – dans le domaine des politiques de solidarité, les départements ont une connaissance de plus en plus affinée des situations.

L'attente porte donc aussi sur la correspondance entre cette meilleure connaissance du public et la meilleure prise en compte des besoins des départements dans la conduite des politiques publiques.

Une attente forte s'exprime aussi pour un travail en réseau entre les départements. Un besoin relatif d'échanges d'expériences est ainsi exprimé. La définition d'indicateurs communs constitue également un besoin identifié de même que le développement des compétences et la mutualisation des travaux. La possibilité de négocier avec les producteurs de logiciels ainsi que le développement du *benchmarking* ressortent enfin des attentes évoquées.

Certaines demandes sont formulées à l'égard de l'Assemblée des départements de France. Sont ainsi souhaitées la stimulation et la coordination des initiatives. De même, il est attendu de l'ADF un accompagnement de la diffusion et une mutualisation des bonnes pratiques. La mise en place de lieux d'échanges apparaît également. Ces lieux visent non seulement à partager les données mais aussi à les comprendre par une meilleure analyse objective. La traduction concrète des actions doit se faire par la signature d'accords cadres avec les fournisseurs de données.

Nous remercions tous ceux qui ont participé à cette enquête. Nous essaierons dans les quatre ateliers qui vous seront proposés d'être en phase avec les demandes que vous avez exprimées.

Cécile PETIDENT

Nous avons constaté que les départements souhaitaient avant tout connaître les informations disponibles. Cette attente vous surprend-elle ?

Jean-Pierre DUPORT

Non, je ne suis pas surpris. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'Insee emploie un directeur de la diffusion. Nous pouvons considérer que nous réalisons de nombreux efforts sur la connaissance de l'information. Nous enregistrons ce qui ressort des résultats de l'enquête. Par ailleurs, je me suis toujours inspiré dans mon action d'une phrase que j'attribue au Président Edgar Faure : « une opinion erronée est un fait exact ». Ainsi, même si l'opinion de l'enquête peut être considérée comme erronée par rapport à toutes les actions que nous menons, il est exact que l'enquête fait apparaître que nous n'agissons pas suffisamment dans ce domaine. Nous devons donc être plus attentifs.

Par ailleurs, je n'ai rien à déclarer sur les résultats de l'enquête. Je crois qu'elle va dans le sens de l'action que nous souhaitons mener à l'avenir.

Cécile PETIDENT

J'ai noté que les départements réclamaient des données comparables. Patrick MARESCHAL affirmait plus haut que les départements avaient besoin de savoir comment agissaient les autres départements.

Patrick MARESCHAL

Je crois que ce besoin de comparaison est naturel. Lorsque notre situation semble satisfaisante par rapport aux autres, nous sommes rassurés. A l'inverse, quand la comparaison fait apparaître un retard, elle permet de nous interroger sur les raisons de cet écart et sur nos propres actions.

Au moment où nous avons commencé à préparer cette enquête auprès des départements, je pensais qu'elle resterait lettre morte. Je croyais, en effet, que les services du département ne sauraient pas à qui confier la tâche de répondre.

Cécile PETIDENT

Est-il si difficile de trouver qui répondra au questionnaire ?

Patrick MARESCHAL

C'était en tout cas mon opinion mais elle s'est révélée erronée. Mon expérience me faisait penser qu'essayer d'intéresser les conseils généraux aux travaux de l'Insee était particulièrement difficile. En une dizaine d'années, l'évolution a donc été considérable. L'attente est désormais forte et nous devons nous organiser pour y répondre. Ce type de question commence enfin à se poser.

Par ailleurs, il conviendra d'être attentif à ce que ce nouvel intérêt et ce besoin de données ne conduisent pas à chasser la bonne statistique par la mauvaise. En effet, les outils techniques sont aujourd'hui tellement perfectionnés et simples d'utilisation qu'une foule de rapports apparaissent, remplis de graphiques et de chiffres mais dont la qualité est quasiment nulle. Nous ne savons pas interpréter ces rapports qui ont l'apparence de la statistique. Nous devons donc être vigilants pour que cette tentation de chiffrer ne devienne pas seulement une apparence de statistique. Pour cette raison, les compétences doivent être réunies.

Cécile PETIDENT

Les résultats de l'enquête montrent que les attentes vis-à-vis de l'ADF sont très fortes. Les départements demandent plus que jamais à l'ADF de coordonner, mutualiser les bonnes pratiques ou initier des accords cadres. C'est ce que vous vous apprêtez à concrétiser.

Claudy LEBRETON

Je souhaite d'abord remercier Jean-Michel RAPINAT, Hélène NICOLEAU et Michel CASTELLAN pour leur travail et pour avoir contredit par vos résultats ce que vient d'évoquer Patrick MARESCHAL sur le taux de réponse. En effet, lorsqu'un questionnaire est élaboré, il convient aussi de mobiliser.

Nous devons avoir le souci de restituer les conclusions à celles et ceux qui ont répondu au questionnaire, et, au-delà, d'organiser la restitution auprès de ceux qui n'ont pas répondu afin de les sensibiliser au travail réalisé.

Je retiens de ce travail que des mesures sont déjà élaborées dans les départements. Nombre d'entre eux utilisent les tableaux de bord afin de mesurer l'efficacité des politiques menées. J'ai par ailleurs bien entendu l'idée de comparaison entre les actions des différents départements. Souvent, les représentants des départements se rencontrent et rendent visite à ceux qui mettent en place des actions nouvelles.

En outre, vous avez évoqué le parangonnage.

Cécile PETIDENT

Il s'agit de la traduction française du *benchmarking*.

Claudy LEBRETON

Il y a quelques mois, l'ADF a émis l'idée de monter un conseil scientifique et technique, c'est-à-dire de mobiliser des universitaires de différents domaines. En effet, le monde dans lequel nous vivons aujourd'hui est particulièrement complexe. Or nous, qui inscrivons notre action dans le quotidien, avons besoin de comprendre le monde et son évolution tant au niveau de nos territoires qu'au plan européen.

Nous devons appréhender la complexité du monde. Ce travail d'évaluation, d'observation et de prospective est essentiel et plus nécessaire aujourd'hui qu'auparavant.

Après 31 ans d'expérience personnelle du mandat municipal, il me semble que le monde était plus simple dans les années 70. La société telle qu'elle était organisée alors a, depuis, volé en éclats. En effet, la société actuelle est fragmentée. Pour un responsable de collectivité, s'il ne comprend pas la réalité de la société, de ses communautés (j'entends les hommes et les femmes qui vivent sur un territoire), il devient de plus en plus difficile de pouvoir agir et être efficace. Je considère que la statistique constitue un véritable outil pour connaître et pour agir.

Cécile PETIDENT

95 % des départements ayant répondu à l'enquête ont affirmé leur besoin d'informations et de statistiques dans le cadre d'une aide à la décision.

Atelier 1 - Bénéficiaires du RMI et insertion

Intervenants :

Michel CASTELLAN, chargé de mission à l'Insee

François RAYNAUD, responsable service informatique suivi d'activité et gestion des droits RM, l direction de l'insertion - Conseil général de l'Hérault

Françoise MATHIEU, responsable des statistiques du RMI à la Cnaf

Magda TOMASINI, responsable du département des statistiques, prévisions et analyses à la Cnaf

Serge DOBEL, chargé d'études à l'Observatoire départemental du Val-d'Oise

Khelil BELHEINE, responsable de la mission Insertion au Conseil général du Val-d'Oise

Emmanuelle NAUZE-FICHET, chef du bureau « lutte contre l'exclusion » de la Drees

Les débats sont animés par **Christophe SIRUGUE**, président du Conseil général de Saône-et-Loire et président de la commission « insertion et cohésion sociale » de l'ADF.

Christophe SIRUGUE

Toute politique publique a besoin d'être évaluée. Or cette évaluation nécessite des outils. Si ces outils ont parfois une vocation interne, ils ont aussi une vocation externe. Cet aspect externe se traduit par la question des relations avec les partenaires ainsi que celle des bases de diagnostic ou de financement.

Ces considérations sont encore plus actuelles lorsqu'il s'agit du RMI. Nous savons en effet que ce sujet est politiquement sensible. Ces dernières années, les variations des bénéficiaires du RMI ont placé les collectivités départementales dans une situation parfois délicate. Il a, en outre, été constaté que les chiffres donnés par l'ANPE, les départements, l'Insee ou les Caf ont parfois engendré une véritable confusion. Il apparaît donc nécessaire de travailler sur la pertinence des chiffres donnés et l'analyse qui en est faite. Il s'agit ainsi d'améliorer la statistique quantitative comme la statistique qualitative. Des outils existent, d'autres doivent être créés.

Notre atelier consiste à tenter d'établir avec l'ensemble des intervenants un état des lieux de ce qui existe. Il s'agit également d'examiner la façon dont les outils doivent être adaptés voire renouvelés, et quels outils peuvent être créés.

François RAYNAUD

Je vais vous présenter ce qui est réalisé au niveau du département de l'Hérault en termes de politique de suivi du RMI. Les données sont fournies par nos propres systèmes d'information ainsi que par les organismes payeurs, notamment les Caf.

Une des finalités d'un tableau de bord consiste à suivre un objectif déterminé. Il permet ainsi de définir la situation à un moment précis par rapport à l'objectif et de corriger les écarts éventuellement constatés.

Les indicateurs peuvent avoir pour objectif de suivre l'activité des services au public. Nous avons ainsi mis en exergue le service à l'usager concernant les droits à l'allocation. Ce type d'indicateur permet de constater l'activité ainsi que les évolutions, les pics et l'adéquation des besoins et des moyens à cette activité.

Une des difficultés tient à la localisation des problèmes et des besoins. Avec des statistiques fournies au niveau départemental par les différents organismes, il est particulièrement difficile de les décliner sur le terrain. Une telle tâche suppose des moyens d'analyse ainsi que des moyens humains de traitement.

Nous avons par ailleurs mis en place des indicateurs financiers. Les écarts entre les dépenses et les recettes de l'allocation RMI sont ainsi pointés. De même, un suivi de la gestion des indus RMI est organisé. Dans l'Hérault, le dispositif représente près de 150 millions d'euros par an. Il existe également un suivi des crédits destinés à l'insertion, crédits qui représentent environ 20 millions d'euros.

Nous avons établi une courbe d'évolution générale des bénéficiaires du RMI. Il s'agit de connaître leur nombre, le montant des allocations versées et leur évolution. Il est intéressant d'examiner les évolutions par rapport au niveau national. Chaque trimestre, nous réalisons ainsi un comparatif avec les chiffres fournis par la Cnaf.

Il existe un autre indicateur : le taux de population couverte par rapport à la population totale. Il intègre les allocataires ainsi que leurs ayants droit. Dans le département de l'Hérault, ce taux s'élève à près de 5 %. Des indicateurs annuels permettent d'évaluer le profil des allocataires. D'autres données permettent par ailleurs de comparer les évolutions du chômage et du RMI. Du fait du nouveau mode de calcul du taux de chômage, nos données n'ont pu être actualisées depuis le premier trimestre.

Enfin, nous essayons d'analyser les flux, c'est-à-dire les entrées et les sorties.

Je voudrais toutefois insister sur les limites de ces indicateurs. Il s'agit d'abord de limites techniques. Il est en effet particulièrement difficile de territorialiser l'information. Cette limite suppose d'aller au-delà des indicateurs fournis par les organismes partenaires nationaux. Nous devons nous doter des moyens de faire descendre l'information au niveau des territoires. Ainsi, dans le département de l'Hérault, nous travaillons à l'exploitation des différents fichiers fournis par les Caisses d'allocations familiales.

S'agissant par exemple de l'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI, fondée sur les données de la Cnaf, nous avons travaillé avec la Caf à l'élaboration d'un fichier détaillé et consolidé qui permettra de descendre les données relatives au nombre d'allocataires payés. Ce fichier sera consolidé au niveau des territoires ainsi qu'au niveau des quartiers. Il permettra aussi de croiser ces données avec nos propres informations sur le parcours d'insertion des bénéficiaires.

Une autre difficulté consiste à analyser les sorties du dispositif RMI. Nous ne sommes pas en mesure de déterminer les raisons de ces sorties. Nous nous efforçons donc de comptabiliser les résultats des organismes que nous finançons en matière de réinsertion professionnelle. D'une façon générale, cependant, nous manquons de visibilité pour évaluer l'impact de l'action du département sur l'ensemble des sorties. Un indicateur est en cours de construction à partir de l'analyse des bilans des organismes conventionnés, qui permettra d'évaluer le détail de l'action du département. Il s'agira également de mettre en relation les moyens financiers consacrés à cette action.

Par ailleurs, l'Hérault expérimente la mise en place du RSA. Des indicateurs spécifiques devront donc être développés.

Enfin, un autre indicateur est en cours d'élaboration concernant l'analyse des sorties. Nous allons ainsi produire des indicateurs à partir des sorties avec mesures d'intéressement, qui correspondent donc à des sorties avec une activité. Ces données sont issues d'un fichier mensuel des sorties, produit localement par les CAF à partir d'une requête spécifique. . Nous pourrions aussi, à partir de ce fichier, savoir quelle proportion de ces sortants avaient signé un contrat d'insertion. Nous essayons parallèlement d'analyser le taux de retour ou de récurrence des personnes qui sortent du dispositif.

Tous ces travaux nécessitent des moyens importants de la part du département ainsi que l'existence d'un service au niveau des CAF à même de produire ces extractions de fichier.

Magda TOMASINI

Nous allons vous présenter l'organisation, la diffusion et les pistes d'évolution du système d'information statistique de la Cnaf sur le RMI. Ce système d'information statistique est activé à partir d'une Caf. Ainsi, un technicien conseil saisit les dossiers des allocataires et transmet les données de gestion vers les centres régionaux. Ces données sont ensuite rendues anonymes et stockées dans un entrepôt national. Il s'agit d'un entrepôt vivant, alimenté en permanence par les modifications des dossiers des allocataires. Nous prenons donc des photographies de cet entrepôt à des dates fixes afin d'alimenter nos fichiers statistiques.

Nous collectons ainsi des données mensuelles, trimestrielles et annuelles sur des stocks d'allocataires. Chaque périodicité correspond à un usage différent. Ainsi, pour les données mensuelles, le protocole d'extraction s'effectue entre le 1^{er} et le 5 du mois suivant. Il s'agit donc de données précoces mais incomplètes car elles n'intègrent pas l'ensemble des modifications des dossiers des allocataires au titre du mois. S'agissant des données trimestrielles, elles sont extraites six semaines après la fin du trimestre. Ces données sont donc consolidées. Cependant, pour compenser ce rythme rapide de production, nous collectons un nombre limité de variables. Enfin, les données annuelles sont extraites six semaines après la fin de l'année. Ces données sont consolidées sur les allocataires et comportent davantage de variables notamment relatives aux enfants des allocataires.

Dans tous les cas, les données sont homogènes sur l'ensemble du territoire et font l'objet d'un référencement sur un dictionnaire d'informations institutionnelles national.

Les données mensuelles du fait de leur caractère incomplet sont surtout utiles pour suivre les montées en charge de nouvelles mesures. Ces données ne sont pas publiées. Les données trimestrielles servent

plutôt à l'analyse conjoncturelle du RMI et permettent de bâtir des prévisions de dépenses et du nombre de bénéficiaires du RMI. Enfin, les données annuelles servent à élaborer des études structurelles. Elles peuvent par exemple être exploitées à un niveau géographique fin.

Françoise MATHIEU

Le tableau de bord mensuel a été conçu suite à différentes réunions avec les conseils généraux, les Caf et la Cnaf. Ce document est élaboré très rapidement puisque les extractions s'effectuent entre le 1^{er} et le 5 de chaque mois et est mis à votre disposition dans les jours qui suivent. Théoriquement, une personne du Conseil général est avertie de l'arrivée de ces statistiques et doit les télécharger.

Aujourd'hui, ce document comporte trois parties. La première partie consiste en une analyse des flux. Pour cela, nous comparons deux fichiers mensuels et comptabilisons les entrées et les sorties. Les entrées sont détaillées selon que l'allocataire a été muté d'une autre caisse ou qu'il est entré durant le mois en cours ou le mois précédent. Les sorties indiquent les motifs administratifs du départ de l'allocataire.

La deuxième partie du document porte sur l'analyse du stock. Les résultats sont présentés sur trois colonnes :

en colonne 1 il s'agit des droits payables,

en colonne 2, le paiement est suspendu pour diverses raisons qui sont détaillées en fin de tableau (le montant calculé de la prestation est inférieur au seuil de versement, non renvoi de la déclaration de revenu trimestrielle....)

Dans cette seconde partie, est indiquée l'ancienneté de l'allocataire dans le RMI.

Puis les diverses aides retour à l'emploi sont détaillées : anciens intéressements, nouvelles mesures d'octobre 2006, les contrats d'avenir, ainsi que les revenus minimum d'activité,

La troisième partie du tableau de bord est en cours de « fiabilisation », elle concerne l'aspect financier des dossiers allocataires.

Ce tableau n'est en aucun cas le reflet des situations comptables constatées.

Notamment en raison des différentes opérations de régularisation sur les périodes antérieures.

Il existe un tableau trimestriel dit « consolidé » dans la mesure où les données sont extraites six semaines après la fin du trimestre. Les résultats présentés par ce tableau sont plus fiables. Ce tableau reprend une partie des résultats du tableau de bord mensuel (nombre de dossiers ou dispositifs d'aide au retour à l'emploi). Puis, le document effectue une déclinaison selon la situation de famille, l'ancienneté dans le dispositif, les différentes tranches d'âge, la situation de logement et les revenus extérieurs éventuels.

Lorsque l'extraction est réalisée, vous recevez ce tableau avec le résultat de votre département. Lorsque la Cnaf a reçu et consolidé les résultats de tous les départements, vous recevez les résultats nationaux.

Les résultats consolidés font toujours apparaître, au niveau national, une différence du nombre d'allocataires d'environ 5 % par rapport au tableau mensuel. Dans les départements, ce chiffre peut varier de 2 à 10 %. La plupart des résultats trimestriels sont disponibles sur notre site Internet.

Avec les fichiers, surtout annuels, nous avons des conventions avec la Drees, notamment pour le rapport au Parlement. Nous alimentons également les indicateurs de la LOLF, l'ENIAMS et la Base de données sociales localisées.

Magda TOMASINI

Parmi les pistes d'évolution figure l'enrichissement par les données financières évoqué plus haut. Des travaux sont en cours notamment pour alimenter les créances inférieures au seuil de recouvrement. Le dénombrement des montants des primes mensuelles et forfaitaires constitue une seconde voie d'évolution concernant les tableaux de bord.

Les adaptations au système d'information statistique est un élément d'évolution permanente. L'expérimentation du RSA en est un exemple. Il convient ainsi de créer des variables nouvelles, d'adapter les variables existantes puis d'alimenter les tableaux de bord demandés par le comité d'évaluation du RSA. Une difficulté tient au fait que le RSA n'est pas une prestation uniforme sur le territoire national.

Enfin, la création d'un indicateur de sortie du dispositif RMI répondrait à un réel besoin mais pose des difficultés. En effet, la sortie du RMI s'effectue en deux temps : la suspension puis la radiation. En outre, si la personne sort de nos fichiers, nous ne savons pas ce qu'elle devient. Parmi les pistes possibles, il est envisagé d'utiliser les déclarations trimestrielles de ressources.

Christophe SIRUGUE

Je suggère de laisser la parole à la salle.

Frédéric SAUDRAIS, direction de l'insertion du département de la Seine-Maritime

Dans les statistiques annuelles de la Cnaf figure systématiquement un taux de contrat d'insertion. Or je n'ai jamais trouvé de définition de ce taux. Des travaux sont-ils en cours ? Existe-t-il une définition nationale ?

Par ailleurs, sur les tableaux mensuels et trimestriels de la Cnaf portant sur les mesures d'intéressement, nous sommes aujourd'hui capables de savoir combien de primes sont versées. En revanche, nous ne sommes pas en mesure de connaître le nombre de bénéficiaires concernés sur la période considérée.

Françoise MATHIEU

Dans nos résultats annuels nous dénombrons les bénéficiaires détectés des contrats. Cependant, je n'ai pas connaissance d'un taux de contrat.

Frédéric SAUDRAIS

Ce taux est émis par la Drees et non par la Cnaf.

Françoise MATHIEU

Actuellement, dans le tableau de bord mensuel il n'existe qu'une ligne pour les mesures d'intéressement. Ce tableau est en perpétuel mouvement. Dans les mois à venir, ce tableau sera revu et les mesures seront dissociées. S'agissant du nombre de mesures réalisées dans l'année, nous ne sommes pas encore capables de le connaître. Nos fichiers sont anonymes ; nous ne pouvons donc pas suivre chaque allocataire.

Emmanuelle NAUZE-FICHET

Nous recueillons les données relatives aux contrats d'insertion auprès des conseils généraux. Nous adoptons deux modes de calcul. Le premier, brut, porte sur le nombre de contrats en cours de validité à la fin du trimestre, rapporté au nombre de foyers allocataires. Que l'on rapporte au nombre de foyers ou au nombre de bénéficiaires, ce calcul pose problème, car il existe des contrats individuels et des contrats familiaux. Nous avons donc retenu l'approche la plus simple.

Normalement, une note vous est restituée qui explicite les résultats, les définitions et leurs limites.

Le second mode de calcul, plus rigoureux, consiste à connaître, parmi les foyers entrés dans le dispositif RMI depuis moins d'un an (et depuis au moins trois mois), le nombre de ceux ayant signé au moins un contrat d'insertion.

Christophe SIRUGUE

A mon avis, il n'existe qu'une définition. Ainsi, la personne qui entre dans le dispositif du RMI doit se voir proposer un contrat. Le taux de contractualisation correspond donc au nombre de personnes ayant un contrat en cours quelle que soit la nature du contrat par rapport au nombre de bénéficiaires.

Il existe une difficulté liée au temps d'instruction durant lequel la personne se trouve dans le dispositif alors que le contrat n'est pas validé.

François RAYNAUD

S'agissant des mesures d'intéressement, nous travaillons actuellement sur la production d'un fichier détaillé qui mentionne, parmi les personnes sorties, celles qui sortent avec une mesure d'intéressement.

Béatrice BUGUET, IGAS

J'ai pu constater que les autres départements réalisent des efforts importants et montrent un grand intérêt pour ces questions. C'est également le cas au sein des Caf et de la Cnaf. Malgré cela, nous observons toujours une sorte de dispersion et le besoin de comparaison n'est pas satisfait.

Par souci d'économie d'énergie et afin d'assurer cette plus grande comparabilité, serait-il envisageable de remplacer progressivement ces efforts ponctuels par des efforts mis en commun ? Il s'agirait ainsi de se fonder sur les actions performantes réalisées dans les départements pour proposer aux conseils généraux et, naturellement à la Cnaf, un socle plus uniforme.

Par ailleurs, j'ai observé dans les Bouches-du-Rhône le dispositif Iirmi qui permet une gestion beaucoup plus directe et plus simple du RMI. Ce système facilite considérablement les transmissions d'informations. Ne pouvons-nous pas à travers une gestion simplifiée faciliter le transfert de statistiques ?

Magda TOMASINI

Il existe déjà un groupe de travail à l'initiative de l'ADF et de la Cnaf pour constituer les tableaux de bord. Ce groupe se réunit régulièrement et permet de recueillir les besoins complémentaires des conseils généraux.

S'agissant d'Iirmi, ce dispositif traite des données de gestion. Les données de gestion, qui sont des données vivantes, doivent faire l'objet d'un traitement avant de devenir des données statistiques. Cette transformation des données de gestion en données statistiques doit faire l'objet d'un protocole bien défini pour permettre par exemple les travaux de comparaison.

Philippe MICHEL, directeur de la DRASS de Corse

Avec l'expérience et le recul, j'ai réalisé que nous avons tous consenti des efforts pour essayer de quantifier ou de comparer. Toutefois nous finissons toujours par être confrontés à un manque d'explication de ces chiffres. La population attend des réponses de la part des pouvoirs publics sur ces questions. Quant à nous, nous sommes fréquemment interpellés au sein des territoires.

Si nous souhaitons poursuivre nos efforts de clarification, d'étalonnage et de définition, il est nécessaire de se réunir et de travailler ensemble pour quitter la culture du chiffre et entrer dans la connaissance partagée. Nous avons intérêt à développer une culture du partage qui permet de véritables échanges. En Corse, nous avons initié des réunions régulières dans ce sens.

Christophe SIRUGUE

Il convient de bien se rendre compte de la très forte diversité des départements. Cette diversité est encore accentuée sur la question du RMI. Je ne suis donc pas certain que l'analyse régionale soit capable d'apporter une avancée dans ce domaine. En revanche, une analyse nationale me paraît indispensable. Il me semble cependant que l'échelon départemental doit être privilégié dans l'analyse, même si la mutualisation des connaissances est nécessaire.

Béatrice BUGUET

J'ai évoqué la piste des données par typologie de collectivité. Il me semble que l'information fournie est un peu grossière du point de vue de la comparabilité.

Maryse LARPENT, chargée de mission à l'agence d'urbanisme du Pays de Brest

Quelles évolutions sont possibles pour obtenir des données de comparaison entre villes de même importance ? La Cnaf envisage-t-elle de mettre à disposition ce type de données ?

Magda TOMASINI

S'agissant des données communales, les acteurs locaux échangent. Ces transferts d'informations s'organisent au niveau local entre les Caf et les conseils généraux.

Christophe SIRUGUE

Je comprends l'intérêt de la comparaison. Toutefois, l'analyse de l'ADF montre que nous ne parvenons pas à définir les typologies. C'est là que se trouve le véritable problème dans le dossier du RMI. En effet, la thématique de l'exclusion n'est pas liée à des impératifs identiques partout. C'est pourquoi il est difficile de définir une typologie de comparaison.

Evelyne RENAUDAT, expert en études régionales à la Caf de la Manche

Je suis chargée de mutualisation et d'animation des données sur les régions Bretagne et Normandie. Avec l'Observatoire social de Basse-Normandie, nous venons de conduire des travaux sur les personnes âgées ainsi que sur les enfants pauvres et leurs conditions de vie. Nous réfléchissons à une typologie du territoire. Je souhaitais suggérer de reprendre la typologie de l'Insee : pôles d'emploi urbain, pôles d'emploi rural, autres communes de l'espace rural et communes multipolarisées. Nous pensons en effet que les conditions de vie ne sont peut-être pas les mêmes selon ces territoires. Il est toujours difficile de trouver le bon zonage d'étude.

Serge DOBEL

Nous allons vous présenter une démarche d'enquête menée dans le département du Val d'Oise auprès des bénéficiaires du RMI.

En 2002, le département du Val-d'Oise avait déjà réalisé une étude d'évaluation des pôles permanents d'insertion. L'enquête avait amené à la conclusion selon laquelle le dispositif n'était pas évaluable. Cette conclusion est symptomatique du manque de moyens que nous possédons pour mesurer l'effet de nos politiques.

C'est pourquoi en 2003, le département a souhaité se doter des moyens de conduire une politique d'insertion, avec la volonté de pouvoir en mesurer, à terme, les résultats.

A la fin de l'année 2003, le département du Val-d'Oise affichait un taux de chômage de 10 %, plus élevé que dans la plupart des départements de la grande couronne d'Île-de-France. Nous comptons 15 300 allocataires du RMI et nous trouvons en pleine phase d'augmentation du nombre de ces allocataires. Nous étions dans le contexte de la poursuite de la décentralisation qui a confié au seul conseil général la gestion du dispositif RMI. Cela a permis au département de lancer la fondation d'une véritable politique départementale d'insertion.

Deux enquêtes ont ainsi été menées auprès de la population avec des objectifs communs. Il s'est en effet agi de mieux connaître le public des bénéficiaires, au-delà des seules sources de données administratives ; d'adapter et personnaliser l'orientation des bénéficiaires et les actions proposées en prenant en compte la diversité des publics ; de faire évoluer les modalités de l'accompagnement.

Une première étude qualitative a été réalisée en 2003 et 2004. Elle a consisté à interroger une trentaine de professionnels de l'insertion et 150 bénéficiaires. Nous avons essayé de dresser un portrait des bénéficiaires du RMI, afin d'identifier les facteurs susceptibles de jouer sur leurs difficultés à s'engager dans une démarche de réinsertion sociale ou professionnelle.

Cette enquête a permis de formuler certains constats sur les caractéristiques des bénéficiaires et leur perception du dispositif RMI. Il en ressort notamment un fort sentiment de virtualité vis-à-vis des actions proposées de même qu'un manque de lisibilité du parcours d'insertion. L'étude a aussi permis la mise en exergue d'une capacité du bénéficiaire à se mobiliser dans une démarche de réinsertion, plutôt liée à l'investissement dans le domaine des relations sociales.

L'étude nous a proposé une typologie fondée sur cette notion d'investissement et de mobilisation des bénéficiaires qui remettait fortement en cause les pratiques habituelles d'orientation des bénéficiaires et la mesure de « l'employabilité » qui était jusqu'à présent utilisée.

Une seconde enquête a été menée, de façon quantitative. Cette étude avait pour objectif de quantifier les constats issus de la première enquête et de définir des parcours types avant et après le passage dans le dispositif.

Au début de l'année 2006, une enquête a porté sur 1 000 bénéficiaires présents dans le dispositif RMI un an plus tôt. 700 personnes ont été interrogées par téléphone et 300 l'ont été lors d'entretiens.

Globalement, cette enquête quantitative a permis de confirmer la plupart des constats formulés dans la première étude. Notamment le lien entre le degré de mobilisation des bénéficiaires dans leur parcours d'insertion et l'existence de relations sociales actives a été mis en évidence.

Le sentiment de découragement dévoilé par la première étude est relativisé. Le dispositif est majoritairement perçu de manière positive par les bénéficiaires.

L'enquête quantitative a également permis d'identifier les principaux freins à l'insertion. Ces freins sont connus : niveau de formation, santé ou mode d'hébergement. Elle a permis de quantifier la typologie que la première étude nous avait proposée. Ainsi, près de la moitié des bénéficiaires du RMI peuvent être considérés comme proches de l'emploi. En revanche, 25 % de ces bénéficiaires se trouvent sur des parcours dont la finalité n'est pas la réinsertion professionnelle.

Ces deux études ont produit des conséquences sur la manière dont la politique de RMI a été redéfinie dans le département.

Khelil BELHEINE

L'ensemble de ces études a permis d'alimenter la refondation de la politique d'insertion, c'est-à-dire la mise en œuvre du deuxième acte de la décentralisation à partir de 2003. Il s'est donc agi de la définition pour le département d'une véritable politique d'insertion avec la fixation d'objectifs, la mise en œuvre, l'allocation des moyens et une évaluation.

Ces enquêtes ont notamment aidé à définir les enjeux de cette refondation pour le département du Val-d'Oise. Le premier enjeu consiste à inscrire le RMI dans une politique d'ensemble, par un découplage et le développement de la transversalité. Le deuxième objectif visait à recrédibiliser l'insertion, c'est-à-dire à sortir du virtuel. Le département doit donc définir des objectifs précis de résultats, assignés aux opérateurs des actions d'insertion. Ces résultats doivent être liés à des indicateurs d'activité et de résultat. Enfin, le troisième objectif consistait à montrer que l'insertion est productive et sous tendue par un enjeu majeur : la légitimité du financement des politiques sociales. Au final, nous souhaitons montrer que l'insertion est utile.

Les enquêtes ont entraîné une conséquence opérationnelle majeure. En effet, le moment le plus important dans le parcours d'insertion étant celui du diagnostic, il convient d'essayer de l'envisager autrement. Pour ce faire, les méthodes de profilage fondées sur des caractéristiques sociodémographiques et les méthodes basées sur la capacité des personnes à se mobiliser peuvent être utiles. L'enquête nous apprend que des personnes peuvent être employables mais non mobilisables dans nos actions et inversement. Nous devons donc essayer de repérer l'ensemble de ces typologies de personnes à travers ces indicateurs et leur proposer ensuite des parcours différenciés.

Sur la base de la première enquête, le département a conçu un guide de diagnostic qui repose sur la typologie proposée. Elle consiste à considérer qu'il faut appréhender l'investissement des personnes dans les différents champs de vie (professionnel, personnel et social). Ce guide d'entretien a pour objectif d'orienter les bénéficiaires sur les différents parcours.

Le conseil général du Val-d'Oise a ainsi mis en place un nouveau système de parcours d'insertion, fondé sur les résultats de ces enquêtes. Ce système repose sur le rôle stratégique du service instructeur pour déterminer l'orientation.

Il existe deux grands types de parcours. Le premier constitue le parcours personnalisé qui correspond à ce qui est classiquement réalisé. Il vise les personnes identifiées comme non mobilisables ou comme non employables. Le conseil général a mis en place une logique de commande publique. Dorénavant, toutes les actions sont définies par un cahier des charges. La grande nouveauté est relative au parcours spécialisé en termes de santé ou d'emploi. Dans ce parcours, des personnes sont détectées comme étant mobilisables et employables. Ce parcours est décomposé en deux phases. L'évaluation approfondie de la situation du bénéficiaire par un opérateur spécialisé constitue la première. Elle se situe dans une logique

de marché public. Le financement des actions est, quant à lui, indexé sur le résultat. Ensuite, l'opérateur évaluateur spécialisé établit le contrat d'insertion. Il élabore, après, un diagnostic approfondi et met au point un plan d'action puis oriente le bénéficiaire vers un opérateur placement, uniquement en charge de la mise en œuvre du plan d'action.

Aujourd'hui, nous sommes dans une phase d'évaluation. Le département a mis en place un outil statistique de remontée d'information.

Emmanuelle NAUZE-FICHET

Je vais vous présenter le système d'information instauré par la Drees au niveau national sur le RMI.

A cet échelon, nous devons, en effet, répondre à tous les acteurs de tous les niveaux. Notre objectif consiste à rassembler l'information en vue de rendre compte du poids économique et social du RMI, des caractéristiques des populations concernées par le RMI et des variations temporelles et géographiques de ces données.

A un second niveau, le système d'information doit nous permettre d'aller plus loin dans l'analyse. Il s'agit ainsi de savoir pourquoi des personnes entrent dans le dispositif RMI, quels facteurs jouent sur les risques d'entrée dans le RMI et quels facteurs influent sur les chances de sortie. Nous avons donc besoin d'informations sur les trajectoires.

Un enjeu d'analyse essentiel tient à la connaissance des facteurs ayant un impact sur les chances de sortie. Nous devons aussi nous demander si ces sorties du dispositif sont durables en étudiant la récurrence des mouvements.

Nous avons donc mis en place un panel appelé ENIAMS (échantillon national interadministratif d'allocataires de minima sociaux). Il est basé sur un rapprochement de sources administratives. Ce panel est complété ponctuellement par des enquêtes.

Le panel ENIAMS part d'un échantillon de personnes physiques, constitué par l'Insee puis envoyé à la Cnaf, la MSA et l'Unedic. Chacun de ces organismes confronte la liste des personnes avec leur base d'allocataires des minima sociaux. Les trois organismes précisent, pour chaque personne de la liste, si elle est allocataire de minima sociaux puis nous adressent un fichier de résultat. Les fichiers que nous récupérons et rassemblons ont un numéro d'identifiant pour chaque personne, mais ce n'est pas l'identifiant officiel géré par l'INSEE (le NIR). Cet identifiant nous permet seulement de retrouver les personnes concernées d'une année sur l'autre dans l'ENIAMS sans pour autant pouvoir les identifier nominativement.

Des études sont ensuite réalisées. Elles permettent notamment d'examiner l'évolution des bénéficiaires dans le parcours d'insertion sur plusieurs années. Nous pouvons également éclairer les phénomènes de récurrence. Le panel s'enrichit donc à mesure qu'il vieillit. Entre 2002 et 2005, nous avons ainsi observé que le phénomène d'aller-retour touchait 12 % des panélistes. Nous n'observons toutefois que les situations individuelles en fin d'année : c'est donc une estimation minimale du phénomène.

L'ENIAMS apporte des informations sur les trajectoires sans coût d'enquête. Ces renseignements restent toutefois limités dans la mesure où nous ne sommes pas en mesure de déterminer les raisons exactes des sorties du dispositif. C'est pourquoi, de façon ponctuelle, nous menons des enquêtes auprès de personnes qui font partie du panel ENIAMS. Dans la mesure où nous continuerons de suivre, avec l'ENIAMS, les trajectoires de ces personnes enquêtées ponctuellement, nous sommes capables d'enrichir les résultats de ces enquêtes ponctuelles.

Un tel outil n'est pas nécessairement simple à mettre en place mais la démarche est intéressante. Il constitue aussi une occasion de réfléchir avec les départements sur les besoins d'analyse, que nous pouvons essayer de prendre en compte dans nos analyses.

Christelle MARTIN, conseillère technique départementale au Conseil général de Charente-Maritime

Je souhaite témoigner de ce que j'observe dans mon propre département. Nous butons sur les moyens d'action, sur la compatibilité des recueils de données, sur la disponibilité et les compétences des personnels ainsi que sur l'évaluation qualitative. Or tous les départements comportent un service social de polyvalence, qui est proche du public, possède des compétences de diagnostic à l'entrée et à la sortie du dispositif RMI. Ce service est très mal outillé pour rendre compte de son activité et du lien qu'il entretient avec les publics sur le parcours d'insertion.

Etienne PETITMENGIN, Conseil général du Territoire de Belfort

Je suis particulièrement sensible à l'articulation du quantitatif et du qualitatif. Nous suivons trois indicateurs simples : le chômage, les bénéficiaires du RMI et l'allocation du RMI. Le chômage est en forte baisse dans notre territoire et, parallèlement, le nombre de bénéficiaires du RMI diminue dans une bien moindre mesure. En revanche, le troisième indicateur augmente. Nous avons examiné la courbe des allocataires du RMI. En observant le flux des entrées et des sorties, nous avons constaté que le flux des sorties était très important. Toutefois, nous tendons à analyser beaucoup moins le flux des entrées. Nous avons en effet l'intuition que se développe une sorte de zone grise de personnes qui sortent du RMI mais qui sont mal insérées et finissent par bénéficier à nouveau de ce dispositif. Ce phénomène nous préoccupe beaucoup.

Magda TOMASINI

S'agissant de la question de l'adéquation des dépenses du RMI et de l'évolution du nombre d'allocataires, l'évolution des dépenses de RMI doit être comparée avec celle des allocataires en moyenne annuelle. Il convient également d'intégrer la revalorisation du barème du RMI. Pour 2007, il faut également prendre en compte la prime d'intéressement qui n'était pas dans les comptes auparavant. Une fois contrôlés l'effet des revalorisations de barèmes, de l'intégration de la prime d'intéressement, on trouve une évolution des dépenses très proches de celle des bénéficiaires en moyenne annuelle.

Par ailleurs, nous réalisons tous les trimestres avec la Drees un bilan des entrées dans le RMI.

Emmanuelle NAUZE-FICHET

Nous aimerions pouvoir appréhender la question de la récurrence avec le panel.

Benoît ROBIN, délégué confédéral CGT-FO au bureau du Cnis

Il y a quelques années, le Cnis avait mené un débat avec les collectivités locales sur l'appareillage statistique et les attentes des collectivités locales en la matière. Force est de constater qu'en quelques années, la situation a sensiblement évolué. En particulier, le service statistique public a consenti un effort particulièrement important par rapport aux données disponibles.

Par ailleurs, je partage la préoccupation concernant la pertinence des analyses. Le président a justement fait valoir qu'il fallait élaborer différents niveaux d'analyse. J'estime qu'il est nécessaire que l'analyse soit effectuée au moins aux plans national et départemental.

Enfin, il convient de se demander comment l'appareillage statistique peut permettre de croiser un certain nombre de données sur la question de l'insertion, du logement et de la santé.

Christophe TERRIER, Insee

Je me demande, en écoutant les débats, s'il était bien sérieux de réaliser la décentralisation. J'ai l'impression que, depuis 1982, des outils nationaux cohérents ont disparu. Nous redécouvrons aujourd'hui comment redonner de la cohérence et rendre les statistiques comparables. En outre, nous tendons à agir comme si tout le monde était fixé à vie dans son département. Pourquoi se figer sur de telles limites ?

Bernard THIERY, Observatoire social du Conseil général du Val-de-Marne

J'apprécie les efforts visiblement consentis par les experts pour rendre appropriables leurs travaux et leurs données par les départements. Cependant, les acteurs sont souvent loin d'être en capacité de faire leurs ces données. J'attire l'attention sur notre exigence de réponses rapides et sur le fait que, paradoxalement, l'appropriation des données suppose du temps.

Ainsi, dans le Val-de-Marne, nous avons construit à partir de 2001 un dispositif d'évaluation des actions du PDI. Le parti a été pris de bâtir ce dispositif progressivement avec les opérateurs de terrain et les référents d'insertion. Nous nous sommes rendu compte que cette méthode fonctionnait. L'outil

d'évaluation était en effet approprié par l'ensemble des acteurs et nous a permis de reconfigurer notre dispositif d'insertion.

Christophe SIRUGUE

Suite à ces échanges, nous avons le sentiment que tout le monde a essayé de mettre en place ses outils statistiques et d'analyse en raison de la compétence très forte des conseils généraux. Au-delà même de l'utilité, le suivi du dispositif RMI était nécessaire.

Les discussions montrent bien que nous avons besoin de temps pour réaliser l'analyse la plus fine possible. Cependant, je ne suis pas certain que les évolutions à venir ne complexifieront pas la tâche. Nous devons intégrer ce fait dans notre réflexion.

J'ai, par ailleurs, recensé quatre sujets qui méritent d'être approfondis. Le premier tient au besoin de mise en commun dont nous devons travailler au développement. Il ressort également des discussions un besoin d'affiner territorialement et qualitativement les données. Le troisième sujet essentiel consiste en l'analyse nécessaire des sorties positives. En effet, nous ne disposons pas des éléments suffisants pour les analyser de façon qualitative. Il convient donc d'imaginer un outil qui permettra de connaître les véritables raisons de la sortie du dispositif RMI. Enfin, nos échanges ont fait apparaître un besoin de comparatif. S'il est complexe à satisfaire, les données comparatives sont néanmoins indispensables pour que nous puissions effectuer notre travail d'accompagnement des personnes en situation d'exclusion dans les meilleures conditions.

L'évaluation des politiques publiques, aujourd'hui incontournable, nécessite que nous possédions ces outils. Avec la décentralisation, la responsabilité politique s'est transmise à l'échelon territorial.

Atelier 2 - Personnes âgées

Intervenants :

Rémi LECLERC (directeur du diagnostic et de l'évaluation, direction de la solidarité départementale, Conseil général de la Manche)

Nicole ROTH (sous-directrice Observation de la solidarité, DREES)

Didier LEPERS (directeur général adjoint, Conseil général du Pas-de-Calais)

Nathalie CLOAREC (chef d'unité au service des études et de la diffusion de l'Insee Pays de la Loire)

Philippe GAUTHIER (directeur général adjoint, chargé de la vie sociale, Conseil général de la Loire)

Pascal FUCHS (Conseil général des Hauts-de-Seine)

Les débats sont animés par **Gérard MAUDUIT**, vice-président du Conseil général de Loire-Atlantique, chargé des personnes âgées, dépendances et handicaps.

Gérard MAUDUIT

Je suis vice-président du Conseil général de Loire-Atlantique, délégué aux personnes âgées, dépendances et handicaps. C'est à ce titre que l'animation de cet atelier m'a été confiée.

Jusqu'à une date récente, le département de Loire-Atlantique n'avait pas défini de schéma départemental des personnes âgées. Cette démarche a donc représenté l'un de nos premiers chantiers en 2004.

Pour élaborer un tel schéma, nous avons dû tout d'abord nous efforcer de comprendre la situation des personnes âgées de notre département et la comparer à celle qui prévaut en France et dans les départements voisins. Dans un tel cas de figure, l'élus est en demande de chiffres. C'est d'ailleurs également l'objet de ce colloque : « Connaître pour agir ». Il s'agit de faire en sorte que les élus aient à leur disposition toutes les données pour prendre des décisions en connaissance de cause.

Ensuite, lors de l'élaboration de ce schéma, nous avons examiné les collaborations possibles avec d'autres départements. Ce sujet constitue également une deuxième piste de réflexion pour nos débats de la matinée. Des contacts que j'ai pu nouer, ressortent deux éléments importants : d'une part, la nécessité de se doter d'indicateurs communs et, d'autre part, le respect de règles du jeu tacites.

La troisième question qui s'est posée à l'occasion de la mise en place de ce schéma recouvrait la manière dont nous devons sélectionner et organiser les chiffres en notre possession pour mieux évaluer nos politiques publiques. La qualité de ces chiffres dépend en effet de la structure et de la qualité de l'équipe qui les traite.

Enfin, notre dernière préoccupation concernait les débats avec l'Etat. Par exemple, nous avons fait part à l'Etat de notre souhait de combler le retard que certaines zones du département accusaient en matière de lits médicalisés. L'Etat nous a alors répondu que la Loire-Atlantique affichait déjà un taux de médicalisation supérieur à la moyenne nationale. Il nous a donc fallu mettre en avant la situation particulière de la Loire-Atlantique. En effet, de par son attractivité économique, notre département compte une population active importante qui sera appelée à vieillir et, de par sa localisation en bord de mer, il attire nombre de retraités. De manière plus générale, se pose la question d'un partenariat entre l'Etat et les départements pour mettre en commun des éléments de prospective.

Ce sont, à mes yeux, quelques-unes des questions qui pourront alimenter notre débat.

Une démarche d'observation partagée au sein du CRCOS de Basse-Normandie (Rémi Leclerc)

Rémi LECLERC

Le service Diagnostic et évaluation du Conseil général de la Manche dispose d'une cellule « statistiques » qui travaille en lien avec les partenaires sociaux pour développer des diagnostics territoriaux.

C'est dans ce cadre qu'il m'a été demandé de participer à l'Observatoire social de Basse-Normandie, le CRCOS (Comité régional de coordination de l'observation sociale). Cette structure est un organisme multipartenarial qui associe notamment des représentants de l'Etat, du monde associatif, de la sécurité

sociale, des conseils généraux, de la Région et de l'Insee. Elle est pilotée par la DRASS de Basse-Normandie. Opérationnel depuis maintenant plus de cinq ans, le CRCOS est composé d'un comité de pilotage qui décide des études à mener et d'un groupe opérationnel permanent à géométrie variable selon les thématiques qui est chargé de réaliser ces études.

A l'origine de cet observatoire social régional, un deuxième travail important nous incombait : la mise en place d'une base de données d'une centaine d'indicateurs sociaux et médico-sociaux. Ces données sont fournies par l'ensemble des partenaires et déclinées par sexe, classe d'âge... Elles portent sur des zonages les plus précis possibles jusqu'à l'échelle de la commune lorsque cela est envisageable. Elles sont traitées grâce au logiciel Babord et l'ensemble de la base est transmis annuellement aux partenaires qui peuvent l'utiliser. Il est possible d'en extraire les données selon le zonage souhaité, y compris sur des territoires quelconques, regroupant plusieurs communes (le secret statistique est géré par le logiciel). Ceci permet, par exemple, au conseil général de réaliser des études sur des niveaux de territoire relativement fins. C'est donc une source de données très utile.

Une fois ce socle d'indicateurs construit, nous avons entamé une analyse partagée. Nous avons ainsi mené une étude sur les divers aspects de la précarité en Basse-Normandie dans le prolongement d'un travail de l'Insee datant de 2001. Enfin, nous avons également conduit en 2007 une étude sur les personnes âgées dépendantes à l'horizon 2015 pour quantifier et qualifier les besoins face à la dépendance, en préparation notamment des schémas départementaux et du schéma PRIAC. L'étude quantitative a été réalisée par l'Insee et nous avons essayé de mesurer l'impact de ce phénomène sur l'évolution du nombre de places, aussi bien en établissements que dans les services d'aide à domicile. L'étude qualitative a été confiée à un groupe ressources qui a émis des propositions d'amélioration, des mesures et des pratiques de prévention à partir des informations collectées dans le cadre d'une enquête réalisée auprès de bénéficiaires de l'APA et de leurs aidants.

Ces différents outils et études présentent des avantages et des limites.

La base de données fournit des éléments statistiques annuels qui permettent d'établir des diagnostics territoriaux. Les données sont récentes, détaillées et peuvent être zonées. Les difficultés rencontrées concernent des données non fournies ou incomplètes et renvoient au fait que nombre de statistiques ne sont pas disponibles sur des zonages infra-départementaux. Dans ces conditions, la base de données n'est peut-être pas utilisée de façon optimale.

Les études quant à elles, permettent une analyse partagée des problématiques ainsi que le développement des échanges entre les partenaires. Parmi les difficultés rencontrées sur l'étude Personnes âgées par exemple, les données sur les places disponibles ne sont pas homogènes avec celles des autres départements. Enfin, il s'avère extrêmement difficile d'utiliser les statistiques de l'Insee pour effectuer des projections, notamment concernant les personnes âgées dépendantes.

Gérard MAUDUIT

Nous avons bien compris l'intérêt d'une telle base de données et surtout noté le partenariat dans l'analyse de ces données. Malheureusement, les difficultés que vous rencontrez se retrouvent assez généralement dans la remontée des données.

Pierre MULLER (directeur régional, Insee Pays de la Loire)

La mise en place et l'actualisation de la base de données font-elles l'objet d'une convention entre les partenaires ? Celle-ci prévoit-elle notamment une répartition des coûts ? Quelles sont les données provenant du conseil général qui sont incluses dans cette base ?

Rémi LECLERC

Une convention associe effectivement l'ensemble des partenaires au fonctionnement du Comité régional. Cette convention est signée par chaque partenaire avec la DRASS de Basse-Normandie qui prend en charge financièrement la base de données. Les partenaires ne financent donc pas cette base. En revanche, ils peuvent apporter leur financement aux études partenariales. Cependant, l'apport des partenaires se matérialise, avant tout, par la mise à disposition de salariés pour les travaux communs.

Pour répondre à votre deuxième question, le conseil général fournit des données en matière de protection de l'enfance ainsi que sur les aides sociales pour les personnes âgées (APA, prise en charge dans les établissements...) et le handicap.

Loïc AUBREE (directeur, CRESGE)

Je voudrais témoigner de l'expérience mise en place dans la région Nord-Pas-de-Calais. Elle est tout à fait comparable à celle qui vient de nous être présentée puisqu'elle a vu le jour à l'initiative de la DRASS. Le Nord-Pas-de-Calais a mis en place un système d'observation régional qui couvre les quatre champs du secteur médico-social, dont les personnes âgées. Nous avons, nous aussi, créé une base de données et mis en œuvre une démarche partagée. Notre base de données est mise en ligne avec un accès restreint avec une partie des données accessible au grand public. A ce stade, cet observatoire n'a pas encore engagé d'études. En revanche, les groupes de travail mis en place s'efforcent de valoriser les travaux menés dans la région.

Annie FOUQUET (IGAS)

Il est très intéressant de voir la convergence de ces deux exemples. Quel lien faites-vous avec la BDSL (Base de données sociales localisées) qui a été mise en place sous l'égide de la DGAS ? Pourquoi ne l'utilisez-vous pas ?

Rémi LECLERC

Elle n'est pas intégrée dans la base de données du CRCOS. Néanmoins, je l'utilise en parallèle ce qui me permet d'effectuer certaines comparaisons même si des différences apparaissent entre les deux bases.

Loïc AUBREE

Nous connaissons également la BDSL en Nord-Pas-de-Calais. Le DRASS nous a incités à nous appuyer sur l'existant et notamment sur cette base. Cependant, notre base est légèrement plus riche en matière d'indicateurs, les données sont plus récentes que dans la BDSL et, surtout, elle traite de niveaux géographiques plus fins.

Le système d'information de la DREES sur les personnes âgées dépendantes

Nicole ROTH

La DREES (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) assume au sein du service public la responsabilité du suivi des politiques sociales au niveau national.

La DREES n'étant que très peu impliquée dans le pilotage local, je tiendrai un propos plus généraliste que mon prédécesseur à cette tribune, en vous présentant des outils d'observation et de compréhension des phénomènes développés par la DREES.

Dans un premier temps, je souhaite vous en rappeler ses objectifs :

assurer un suivi quantitatif des prestations (pour les personnes âgées, principalement l'allocation personnalisée d'autonomie) ;

assurer un suivi de l'offre de places en établissements ;

connaître l'adéquation entre les dispositifs de prise en charge et la satisfaction des usagers ;

mesurer les disparités territoriales qui pour certaines, contribuent largement à l'explication des phénomènes observés.

apprécier l'adéquation entre les besoins des populations et les dispositifs de prise en charge.

Les outils sont mis en place, d'une part, à partir des données administratives issues essentiellement des conseils généraux et, d'autre part, de données d'enquête pour lesquelles la DREES intervient en maîtrise d'ouvrage. Ces différents outils quantitatifs ne peuvent pas être déclinés à tous les niveaux géographiques. Toutefois, nous veillons à la cohérence et à l'homogénéité de nos données ce qui nous permet de réaliser des comparaisons et d'évaluer l'équité des politiques et leur déclinaison selon les

différents types de territoires. Enfin, un dernier type d'outils recouvre des études plus qualitatives, soit à partir de monographies réalisées pour quelques départements, soit par le biais de séminaires de réflexion au cours desquels tous les types d'acteurs sont réunis.

Les outils quantitatifs mis en place sont :

Le suivi, trimestriel et annuel, des prestations versées par les départements

Ces données sont restituées dans les publications de la DREES et sur internet.

La connaissance de l'offre et des structures (places installées et places autorisées)

Des enquêtes quadriennales sont également réalisées auprès des établissements qui nous permettent de connaître les taux d'équipement de chaque département, le taux d'occupation des établissements, des personnels et le taux d'encadrement ainsi que les caractéristiques des personnes accueillies (taux de dépendance, origine géographique...).

Les outils permettant d'apprécier la satisfaction des bénéficiaires

Par exemple, l'outil mis en place sur l'APA en 2003 montrait une forte satisfaction des bénéficiaires.

L'enquête en population générale

Celle-ci permet de connaître les besoins en matière de handicap ou de dépendance. En 1998-1999, avait eu lieu la grande enquête « handicap-incapacité-dépendance » qui est aujourd'hui en cours de réédition. Une nouvelle phase de terrain « Handicap santé » commencera en avril prochain. Elle permettra d'actualiser la mesure de la prévalence du handicap et de la dépendance. L'enquête a été également enrichie des aspects santé avec la mesure des aides existantes puisque l'APA n'existait pas lors de la précédente édition. Elle permettra d'apprécier la participation à la vie sociale, les éventuelles discriminations et de connaître les conditions de vie des personnes (revenus, prestations). Enfin, elle devrait nous aider à identifier les facteurs de l'entrée en institution qui constitue un paramètre important pour les politiques locales au niveau de la programmation.

Je réaffirme sur ce dernier point la volonté de la DREES de travailler sur des aspects de projection au niveau national et en lien avec l'INSEE sur la départementalisation. L'exposé de Nathalie Cloarec devrait illustrer en partie ce point.

Gérard MAUDUIT

Un document sur les études pilotées par la DREES a été joint au dossier des participants.

Vous avez évoqué l'étude destinée à mesurer les disparités entre les territoires à l'échelle nationale. Nous avons été confrontés à la même problématique pour comparer les différents territoires d'un même département. La méthodologie devrait donc être la même, même si les sources de données sont différentes. Nous partageons les mêmes préoccupations sur l'origine des personnes dans les institutions. Nous cherchons notamment à évaluer si celles-ci doivent se déplacer à l'autre extrémité du département pour obtenir une place dans ces institutions.

Nicole ROTH

Les modèles de données sont effectivement utilisables au niveau départemental voire inférieur. Il est vrai que la DREES n'utilise pas les données infra-départementales. Néanmoins, le fait d'avoir des outils cohérents d'un département à l'autre suppose aussi une cohérence au sein des départements qui permette de comparer différents territoires. De plus, une connaissance localisée exige généralement un travail beaucoup plus lourd qu'une vision à l'échelon du département. Reste que nous partageons effectivement un même souci de cohérence.

L'expérience du Conseil général du Pas-de-Calais

Didier LEPERS

L'expérience que je vais vous présenter n'était guère ambitieuse à l'origine. Néanmoins, dans ses conclusions, elle s'est révélée ensuite très importante tant pour le Pôle solidarité du Pas-de-Calais que le département dans son ensemble.

Le Pas-de-Calais compte 895 communes et 1 460 000 habitants, dont 19,2 % ont plus de 60 ans et 7,7 % plus de 75 ans. On anticipe une augmentation des plus de 60 ans de 22 % d'ici 2015 et de 7,8 % pour les plus de 75 ans.

S'agissant des équipements, les établissements sont encore insuffisants avec 210 établissements autorisés, 13 314 places et 215 places d'accueil de jour. Au 1^{er} janvier 2005, nous comptons moins de 100 places offertes pour 1000 personnes quand la moyenne pour la France métropolitaine s'établissait à 130. Cette situation a incité les responsables régionaux du PRIAC à lancer un programme de rattrapage. Dans cette perspective, nous allons créer 1 600 places supplémentaires entre 2007 et 2011.

Le Conseil général met également en oeuvre une politique volontariste de soutien à domicile, à travers la prise en charge du coût réel, en faisant entrer l'ensemble des services concernés dans le champ de l'autorisation afin de contrôler le tarif et la qualité des prestations. 80 services à domicile seront autorisés par le Conseil général cette année, avec une perspective de 130 services à terme.

Enfin, l'accueil familial nous semble une solution intéressante que nous essayons de développer avec 435 places agréées pour l'accueil familial des personnes âgées. Nous avons également quelques perspectives en termes d'expérimentation de la délégation de suivi des accueillants familiaux.

C'est la problématique du devenir des foyers logements, inscrite dans notre deuxième schéma gérontologique, qui nous a menés à une logique d'évaluation. Dans ce schéma, l'une des propositions concernait la définition de repères méthodologiques pour les gestionnaires souhaitant réfléchir au devenir de leur établissement et une aide dans le montage des dossiers. En 2004, nous recensons 77 foyers logements pour 1 512 places, soit 30 % de l'offre d'accueil en faveur des personnes âgées. Cependant, ces foyers s'étaient écartés de leur vocation primaire puisque 25 % des résidents étaient alors dépendants. De plus, ce parc était vieillissant (30 ans en moyenne). Nous nous inscrivions alors dans un cadre réglementaire, modifié avec la refonte du dispositif de tarification des établissements, la mise en place de l'APA, la rénovation de l'action sociale et médico-sociale, et la déréglementation sur la sécurité incendie.

L'étude départementale avait pour objectifs de mettre en oeuvre les dispositions du schéma gérontologique lancé en 2000, de répondre à l'inquiétude des gestionnaires et de mettre en place un outil d'aide à l'élaboration des stratégies locales.

Sa méthodologie était basée sur l'envoi de questionnaires ciblés à l'ensemble des gestionnaires, l'exploitation des réponses à travers une base de données et une analyse sur les neuf territoires de notre département. Enfin, une étude des stratégies proposées par logement foyer et par territoire était prévue. Nous avons dû composer avec un manque de moyens en termes d'observations et d'analyses prospectives. Toutefois, nous avons pu répondre à la commande sur le plan de la connaissance du parc et de sa clientèle, des structures. Huit scénarios d'évolution ont été analysés qui vont du maintien de la vocation initiale au changement d'usage en passant par la diversification d'activité ou la vente.

L'étude que nous avons remise était accompagnée de scénarios pour chaque foyer-logement et a été mise à la disposition des gestionnaires.

Les difficultés que nous avons rencontrées, liées à l'émergence de forts besoins d'informations au plan départemental, ont amené dans un premier temps la direction des personnes âgées à se restructurer avec la création d'un service de pilotage et de développement, incluant une mission d'expertise statistique. Le pôle Solidarité s'est engagé à mettre en oeuvre un système d'information sociale qui rassemblera l'ensemble des données sociales à l'horizon 2010-2011. Enfin un observatoire social départemental est en cours de création.

Les tableaux de bord territoriaux offrent aujourd'hui une organisation structurée de l'information. Ils sont destinés aux services de gestion des établissements ainsi qu'aux territoires. Ils ont alimenté les groupes de travail instaurés dans le cadre de l'élaboration du troisième schéma qui a débuté en 2008.

Aujourd'hui, tout concourt à ce que les collectivités mettent en place des systèmes d'analyse statistique dans un souci d'exigence de qualité du service public, de recherche de rationalité permanente, de prise en compte des nouveaux pouvoirs que sont les EPCI et de partage d'informations internes et externes.

Gérard MAUDUIT

Il s'agit là d'un bon exemple d'anticipation et d'analyse de la situation. J'ai également noté la référence aux EPCI qui correspondent à une réalité physique du territoire à l'échelle de laquelle il est intéressant de travailler.

Pierre MULLER

Les tableaux de bord territoriaux sont-ils accessibles en ligne ? Quelle est la taille de l'unité statistique que vous êtes en train de créer ?

Didier LEPERS

Aujourd'hui, ces tableaux de bord ne sont pas accessibles mais leur existence est très récente et nous étudions la possibilité de les partager avec nos partenaires territoriaux. Nous étudions aussi la possibilité d'apporter des éléments d'information tout public.

Concernant la taille de l'unité statistique, le service de pilotage des personnes âgées ne compte à ce stade qu'une personne. Cependant, l'équipe est en train de se constituer. Elle se mettra certainement en place en fonction des partenariats que nous mettons en œuvre afin d'éviter les redondances et de créer des synergies.

Le partenariat Insee – Conseil général de Loire-Atlantique

Nathalie CLOAREC

Le partenariat avec le Conseil général de Loire-Atlantique s'est mis en place en 2007 et a abouti à une publication en janvier 2008 que vous trouverez dans le dossier des participants.

Aujourd'hui, l'Insee cherche de plus en plus à répondre aux acteurs publics locaux mais également à analyser les problématiques d'intérêt public. C'est dans cette volonté que s'inscrit le partenariat avec le Conseil général.

Le dossier « La vie après 60 ans en Loire-Atlantique » est une première étape dans cette collaboration autour d'un enjeu très important : le vieillissement de la population. Cette démarche vise à appréhender l'ampleur de ce phénomène sur le département et à évaluer si le territoire de Loire-Atlantique était organisé pour y faire face.

Le dossier est basé sur un état des lieux que nous avons voulu le plus complet possible à la fois au niveau du département mais également des territoires. Dans un deuxième temps, nous nous sommes efforcés d'avoir une vision prospective du vieillissement, en intégrant en partie les données plus récentes des recensements et, également, en abordant les différences entre les générations en termes de revenus, de propriétés, de caractéristiques des personnes, de localisation... Nous avons souhaité couvrir de manière assez large les problématiques concernant les personnes âgées mais, le sujet étant vaste, nous n'avons pas pu tout développer. Nous étions surtout limités par l'apport des données. Pour l'analyse du territoire, nous nous sommes basés sur les EPCI qui correspondent à un zonage assez opérationnel.

Deux autres partenaires importants sur la santé et l'hébergement des personnes âgées ont été associés à ce dossier : la DRASS et l'ORS qui ont participé au comité de suivi de l'étude. Seule, la DRASS a participé à la rédaction à partir de l'enquête EHPA que nous a décrite Nicole Roth et pour laquelle nous avons rencontré quelques difficultés sur le degré de finesse des données exploitables. L'exhaustivité de la prochaine enquête nous permettra donc d'améliorer le suivi que nous avons entamé.

Outre les sources de l'Insee, nous avons essayé de mobiliser de nombreuses autres sources externes : la MSA, la CRAM, l'Urssaf, la direction régionale du travail, la TAN pour les transports... Cependant, sur certaines parties, les données sont très disparates comme sur les revenus. Dès lors, nous n'avons pu répondre à un certain nombre de questions. Nous avons notamment constaté avec étonnement que les données émanant des cartes grises n'étaient pas mobilisables techniquement pour des études statistiques. De la même façon, toutes les données, relatives aux particuliers-employeurs utilisant les CESU, ne sont pas accessibles.

Nous devons maintenant construire un avenir ensemble, notamment sur l'établissement d'indicateurs de suivi.

L'Insee a apporté dans ce partenariat une vision généraliste des personnes âgées, une bonne connaissance des sources, la coordination des services statistiques. Néanmoins, ce partenariat a aussi bénéficié du soutien très fort du Conseil général, à la fois en termes de fourniture de données, mais aussi de choix des orientations. Il s'est également appuyé sur une implication très forte des élus qui nous a permis à chaque étape d'apprécier si la démarche allait ou non dans le bon sens.

Gérard MAUDUIT

Cette étude a ceci d'intéressant qu'elle nous apporte des éléments sur les projections. Les obstacles que vous avez rencontrés sont eux-mêmes riches d'enseignements, par exemple quand ils font apparaître l'incompatibilité technique entre certains fichiers de différents services de l'État.

Olivier LEON (responsable de pôle, Insee Nord-Pas-de-Calais)

Je voulais apporter deux précisions. Les données sur les particuliers-employeurs auxquelles il est aujourd'hui difficile d'avoir accès devraient être plus accessibles d'ici un an et demi. S'agissant des projections liées aux personnes âgées dépendantes, un partenariat est en cours entre l'Insee et la DREES. Il vise à réactualiser les anciennes projections au niveau des départements, ceci jusqu'à l'horizon 2020. Ces projections intégreront également des éléments descriptifs et prospectifs sur l'emploi lié à la dépendance et un module sur les ressources des personnes âgées. L'ensemble devrait être disponible d'ici deux mois.

René DANG (responsable service Études statistiques, DRASS Nord-Pas-de-Calais)

Je voulais préciser que l'observatoire social, piloté par la DRASS, a pu voir le jour grâce à une aide financière de la DREES. Dans chaque direction régionale des affaires sanitaires et sociales, un service d'études statistiques assure le relais de la DREES. Enfin, au niveau régional, nous n'avons pu instaurer un système cohérent qu'en mettant en place un partenariat entre le service statistique de la DRASS, l'Insee, les conseils généraux... C'est tous ensemble que nous pouvons aboutir à un système d'observation précis, clair, utile.

Gérard MAUDUIT

Il reste une question simple : dans quinze ans en Loire-Atlantique, combien devra-t-on prévoir de places en établissements pour les personnes âgées dépendantes ? En effet, si nous avons aujourd'hui une vision du nombre de personnes âgées dépendantes, la réponse à cette interrogation dépendra aussi des résultats de la politique volontaire de maintien à domicile et du nombre de personnes qui pourraient alors opter pour ce choix.

L'observation au service d'une démarche d'évaluation des politiques en faveur des personnes âgées

Philippe GAUTHIER

La création de l'observatoire d'action social était inscrite dans notre projet d'action sociale 2003-2005. Il a été mis en place dès 2004 et s'appuie aujourd'hui sur trois chargés d'études qui sont intégrés au sein de la délégation à la vie sociale. Ces trois personnes interviennent comme maîtres d'œuvre pour le compte des maîtres d'ouvrage que sont les services personnes âgées, personnes handicapées, enfance, RMI...

Cet observatoire a déjà produit un certain nombre de documents dont des diagnostics de territoire et un atlas cantonal annuel. Toutefois, nous avons souhaité aller plus loin à travers l'évaluation d'une politique en faveur des personnes âgées que je vais vous présenter.

Plutôt que de partir des données disponibles, nous avons cherché à déterminer les outils dont nous avons besoin pour évaluer notre action. Nous avons également défini quatre axes d'analyse :

Axe 1 : Le maintien à domicile est-il une réponse adaptée au bien vieillir ?

Axe 2 : L'APA est-elle une prestation performante ?

Axe 3 : La politique gérontologique répond-elle bien aux besoins recensés ?

Axe 4 : Comment le conseil général exerce-t-il sa fonction de chef de file de la politique gérontologique ?

Nous avons engagé la réflexion en juin 2005. Par la suite, cette démarche s'est poursuivie pendant un an et demi et a alimenté les travaux de notre troisième schéma qui est en cours d'élaboration.

Pour chaque axe ont été définis des indicateurs d'évaluation qui doivent permettre d'apprécier la cohérence, la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'impact de l'action.

Par exemple, pour la question « *Le maintien à domicile est-il cohérent avec l'environnement de la personne âgée ?* », nous nous sommes attachés à apprécier l'entourage de la personne en utilisant comme indicateur le pourcentage de demandeurs d'APA en situation d'isolement. Nous avons également cherché à savoir s'il y avait suffisamment de professionnels en fonction des lieux de vie des personnes. Nous avons recherché cette information auprès des services de l'État, des associations... pour cartographier les services disponibles. Nous nous sommes également appuyés sur le fichier Siren de l'Insee qui date, malheureusement, de 2002. Ceci nous a, toutefois, permis d'esquisser une démarche de type repérage des zones enclavées où manquaient les services indispensables au maintien à domicile.

Autre exemple de question : « *Les résultats sont-ils en adéquation avec les moyens mobilisés pour le maintien à domicile ?* » Nous avons étudié l'écart entre les frais supportés par une personne restant à domicile et ceux que doit payer une personne en établissement. Nous avons également évalué la qualification des intervenants à domicile. Ainsi nous avons constaté que plus les personnes étaient dépendantes, moins le personnel intervenant à domicile était qualifié.

Pour répondre à ces questions, nous avons dû rechercher les informations là où elles existaient et compléter celles qui n'existaient pas. Nous avons, par exemple, étudié l'origine des personnes inscrites en établissement afin d'identifier d'éventuels flux (entrants ou sortants) entre notre département et les autres. Nous avons examiné comment évoluaient les coûts à charge dans les différentes structures par rapport à la capacité contributive des personnes. Malheureusement, il nous a été difficile d'obtenir communication des revenus des personnes.

Parmi les points positifs, nous retiendrons que la démarche a été très riche au regard de la diversité des partenaires impliqués dans la construction de ces indicateurs. Cela nous a permis de mobiliser les différents métiers en interne (travailleurs sociaux, médecins...). Des fiches d'évaluation ont été établies sur lesquelles sont notamment rappelés, l'axe, le critère, et qui comportent également une analyse et des recommandations. Ces préconisations ont été mises à disposition des groupes qui ont travaillé à l'actualisation du schéma.

Les points faibles sont, là encore, les difficultés d'accès à certaines données telles que les revenus des personnes âgées, les équipements des communes, la connaissance infra-départementale des populations. L'information fine remonte au recensement de 1999. Or, celui-ci comporte peu d'éléments sur les personnes accueillies en établissement...

Cette analyse a demandé du temps mais les bénéfices que nous en tirons, aujourd'hui, sont intéressants. Par conséquent, nous allons déployer cette méthode sur les autres domaines notamment le handicap.

Gérard MAUDUIT

En termes d'observation, la question du temps est importante. Il faut être patient et savoir se projeter en matière d'outils. Vous avez commencé à répondre à ma question sur l'évaluation du maintien à domicile.

Pierre MULLER

Je n'ai pas compris pourquoi vous vous êtes arrêté à 2002 dans l'utilisation du répertoire Siren. Ces informations sont en effet disponibles et actualisées tous les ans. Vous devriez prendre contact avec la direction régionale Rhône-Alpes de l'Insee pour éclaircir ce point.

Concernant la connaissance infra-départementale des populations, il est vrai que l'Insee ne disposera pas avant 2009 du résultat statistique détaillé issu d'une enquête de recensement. Cependant, dans l'immédiat, au niveau infra-départemental, les directions régionales de l'Insee offrent un outil qui permet des estimations fondées sur des enquêtes plus récentes.

Enfin, je souhaiterais soulever une question : votre démarche d'évaluation a-t-elle l'ambition de produire un système pérenne ?

Philippe GAUTHIER

Sur les informations actualisées de population, nous avons effectivement conclu une convention de partenariat avec l'Insee Rhône-Alpes.

Concernant la pérennité de la démarche, pour chacun des indicateurs, nous avons défini une périodicité d'actualisation de l'information. Néanmoins, tous les indicateurs ne feront pas l'objet d'une actualisation systématique. C'est peut-être, là, une réflexion supplémentaire à mener dans le cadre du pilotage de la mise en œuvre du schéma.

Véronique BOITARD (DRASS Bretagne)

Votre mission était de mieux connaître pour mieux agir. Parvenez-vous vraiment à mieux agir en connaissant mieux ? Quelle action fait suite à toutes ces politiques d'observation ?

Philippe GAUTHIER

Sur un certain nombre de préconisations qui ont émergé de ces travaux, nous avons pu mettre en place certaines dispositions tandis que d'autres sont prévues dans le cadre du schéma. Cependant, tous les élus n'agissent pas toujours en fonction des connaissances qui leur sont fournies. Par exemple, il n'est guère agréable pour un président de conseil général de déclarer que son département vieillit.

Geneviève LEBOUTEUX (DRASS Pays de la Loire)

A propos de l'offre INSEE, vous pouvez utiliser, en complément de Siren, la base permanente des équipements. En effet, celle-ci répond aux questions que vous vous posez sur les équipements dans les communes et elle est mise à jour très régulièrement.

Votre étude est-elle publique ou un résumé est-il disponible ? En particulier, votre première question « *le maintien à domicile est-il une réponse au bien vieillir ?* » nous intéresse également.

Philippe GAUTHIER

L'étude n'est pas publique mais nous pouvons la mettre à disposition des participants à ce colloque.

Gérard MAUDUIT

Effectivement. Savoir que le département de la Loire a mené cette étude sur le maintien à domicile peut, peut-être, éviter à d'autres collectivités de recommencer le même travail.

Pierre-Yves TREHIN (vice-président, CRAM Pays de la Loire)

Le thème de cette journée est « Connaître pour agir ». Nous devons aussi décroisonner l'information pour décroisonner les politiques, qu'elles soient menées par l'État, les régions, les départements ou différentes institutions.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas ignorer dans l'évaluation toutes les actions qui concernent le mieux vieillir et qui sont mises en œuvre par la région dans le cadre du plan régional de santé publique.

S'agissant de l'action menée par les conseils généraux pour la prise en charge des conséquences du vieillissement, il faut amener les intervenants de la prévention de la perte d'autonomie à intégrer leur action, beaucoup plus qu'ils ne le font aujourd'hui, dans le cadre des schémas gérontologiques.

Nous devons aussi nous donner les moyens d'évaluer les campagnes de prévention de la perte d'autonomie qui sont financées par les CRAM. Des outils tels que l'ORS peuvent nous aider à y contribuer.

Gérard MAUDUIT

La prévention est effectivement une dimension importante. En Loire-Atlantique, c'est notre premier axe de travail.

Vincent HERVOUET (chercheur associé, CESTAN-Laboratoire de géographie de Nantes)

Il est essentiel de prendre en compte l'évolution démographique de ces dernières décennies. Monsieur Mauduit rappelait au début de l'atelier deux caractéristiques de la Loire-Atlantique : son attractivité économique et la proximité du bord de mer. J'y ajouterai un étalement urbain très important autour d'une métropole régionale comme Nantes. En outre, un enjeu majeur porte sur les premières personnes qui se sont installées en périphérie des villes dans les années 1960 et qui ont aujourd'hui 75 à 80 ans. Vont-elles migrer pour leur fin de retraite vers le littoral, revenir vers le centre-ville pour bénéficier d'un niveau d'équipements plus élevé, intégrer des foyers logements ou des maisons de retraite sur leur commune de résidence ou demeurer à leur domicile ?

Comment toutes les études présentées ont-elles intégré cette différence entre espaces ruraux, espaces urbains et espaces périurbains ?

Gérard MAUDUIT

Pour la Loire-Atlantique, nous avons effectivement essayé d'étudier les différents territoires du département (urbain, périurbain et bord de mer) et l'évolution du vieillissement de la population sur ces différents secteurs. La grande question du logement des personnes âgées, aujourd'hui, doit trouver réponse à partir de cette analyse. De manière générale, la personne âgée, propriétaire en milieu périurbain, souhaite après l'âge de 75 ans plutôt devenir locataire en centre-ville pour être plus proche des services. C'est un véritable enjeu de société.

Nathalie CLOAREC

Nous nous sommes intéressés aux EPCI et avons considéré Nantes Métropole dans son ensemble. Nous n'avons pas étudié l'approche périphérique. En revanche, nous constatons bien l'extension dans les EPCI proches de Nantes Métropole.

Bernadette MOREAU (CNSA)

En tant qu'organisme national, la CNSA est surtout utilisatrice de statistiques qui lui permettent ensuite d'agir, notamment pour répartir les enveloppes régionales des établissements médico-sociaux. Connaître pour agir, c'est aussi préparer les évolutions comme la convergence personnes âgées – personnes handicapées. Il est donc essentiel de connaître les bénéficiaires des prestations individuelles et ce que ces prestations leur apportent. Actuellement, on affirme que les personnes âgées souhaitent rester à domicile mais dans quelles conditions ce maintien à domicile s'opère-t-il ? Quelles sont les évolutions que nous pourrions attendre au niveau des établissements et services ?

Philippe GAUTHIER

Dans notre démarche nous nous sommes posé cette question. Pour y répondre, nous avons réalisé une enquête auprès de 835 personnes âgées à domicile, bénéficiaires de l'APA. Cette enquête a été menée par les travailleurs sociaux lors des renouvellements de plan.

Rémi LECLERC

Nous complétons nous aussi notre approche par une enquête auprès des personnes âgées par le biais des réseaux. Parfois, agir consiste également à corriger les ressentis des différents partenaires. Plus on connaît l'état de la population, des besoins et les services rendus, plus nous pouvons affiner les décisions pour l'avenir.

Synthèse de l'atelier

Pascal FUCHS

Une grille de restitution a été élaborée pour reprendre les débats autour de cinq points.

L'accès à l'information

Aucun point fort ne s'est dégagé ce qui met en évidence les difficultés à gérer l'accès aux données. On constate des problèmes de trous statistiques, d'adéquation entre les besoins locaux et l'offre nationale qui émane de la DREES et de l'Insee. Selon l'expérience de la Loire-Atlantique, l'Insee éprouve lui aussi des difficultés à recueillir ces informations.

La cohérence et la comparabilité des données

La question n'a pas été abordée.

L'échelle de territoire

Un des points forts que j'ai retenus dans l'expérience de la Manche tient au fait que celle-ci permet aux utilisateurs de recomposer des territoires qui leur conviennent. A l'inverse, son point faible tient aux données provenant de l'État qui ne sont pas disponibles aux niveaux infra-départementaux, voire infra-communaux pour de grandes communes.

La connaissance du public et des besoins

Pour ce qui est des points positifs, j'ai noté que la DREES avait développé une expérience en matière d'enquête de satisfaction. Je retiens également l'idée d'une réflexion autour des générations lancée par l'Insee Pays de la Loire. Cette suggestion me semble devoir être approfondie.

Les points faibles concernent la projection. Nous pouvons également regretter que l'enquête HID se limite à un échelon régional. Cependant, un travail sera peut-être conduit afin de la départementaliser. Concernant les personnes âgées, nous avons relevé deux difficultés majeures : d'une part, il nous est difficile d'évaluer leurs ressources et, d'autre part, nous manquons de visibilité sur les bénéficiaires de l'APA sous dotation

Usages et appropriation de l'information statistique

Les débats n'ont fait apparaître que des points positifs : le diagnostic partagé, les études d'impact, le développement d'outils méthodologiques exportables, le développement de la transversalité.

Dans la rubrique « Autres », j'évoquerai les questions d'organisation. Ainsi les partenariats locaux existent mais sans que la question du financement soit précisément définie. Nous avons également abordé l'émergence de services dédiés à l'évaluation, au pilotage. Quelles compétences sont nécessaires pour gérer de tels services, quelle place leur accorder dans l'organigramme ?

Enfin je conclurai par la question du temps et de la pérennité, sachant que les politiques nous demandent souvent d'être extrêmement réactifs alors que les démarches d'évaluation sont plutôt longues à mettre en œuvre.

Atelier 3 - Enfants et jeunes en danger

Intervenants

Paule JORDA, responsable du service Traitement de l'information, études et évaluation, DGAS du Conseil général des Bouches-du-Rhône

Elise CLEMENT, Espace Pôle aide sociale, DREES

Paul DURNING, directeur de l'Observatoire de l'enfance en danger (ONED)

Lucy MARQUET, ONED, démographe

Michel PAILLAT, responsable de la cellule Enfance en danger, DGAS du Conseil général de Loire-Atlantique

Michèle CREOFF, directrice générale adjointe au service Enfance et Famille du Conseil général du Val-de-Marne

L'atelier est animé par **Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS**, directrice Enfance et Famille du Conseil général d'Eure-et-Loir, présidente de l'AFIREM

Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS

Des objectifs de deux ordres nous sont assignés. Cet atelier doit nous permettre de faire un état des lieux de l'environnement statistique nécessaire à la conduite des politiques publiques. Le deuxième objectif est de dessiner les contours de recommandations qui permettraient l'évolution du système d'information et de l'outil de la statistique publique afin de trouver des réponses plus particulières à nos besoins autour de la question de l'enfance en danger. Nous aborderons enfin, notamment par le biais des deux dernières interventions, la question des besoins à identifier dans les services départementaux de protection de l'enfance.

Paule JORDA

Une évaluation a été mise en place dans le département des Bouches-du-Rhône pour répondre dans un premier temps à la demande de l'ODAS. Dès le départ, un système de recueil de données a été mis en place puis amélioré au fil des ans. Actuellement, cette évaluation s'appuie sur les définitions du guide méthodologique dans sa dernière version. Le champ de notre étude a été élargi par rapport à la demande de l'ODAS et a permis de retenir des données exploitées au niveau local. Cette enquête n'est pas exhaustive mais elle a permis d'observer, en continu, l'évolution d'un certain nombre de données. Nous avons pu formaliser les pratiques des acteurs de terrain par l'utilisation de concepts normalisés. Un des objectifs consistait également à faciliter la mise en place d'un langage commun entre les différents acteurs dans le domaine de l'enfance, entre les différents niveaux organisationnels au sein du Conseil général, entre les techniciens et les politiques, et entre le Conseil général et les autres institutions. Nos résultats ont été communiqués à nos partenaires dans le cadre de l'observatoire mis en place dans les Bouches-du-Rhône et ils ont provoqué des échanges. Le rythme annuel de l'enquête a permis l'amélioration régulière de la qualité des informations recueillies. Le travail d'appropriation des définitions a été réalisé au fil des enquêtes.

Les résultats de cette enquête ont permis d'obtenir des évaluations de type quantitatif : nombre d'enfants en danger, maltraités, en risque, origine de l'information. Nous avons également dégagé des évaluations qualitatives puisque nous avons pu mettre en évidence les types de danger, les caractéristiques des auteurs de mauvais traitements, les facteurs aggravants de la mise en danger. Au fil des années et des enquêtes menées ainsi depuis cinq ans, les profils définis restent souvent les mêmes et sont présents dans les mêmes proportions. Une sur-représentation est constatée par rapport à la population générale des enfants de moins de trois ans. Ce résultat peut s'expliquer en partie par le fait que nos services ont une compétence spécifique dans ce domaine. Par ailleurs, la population des enfants de 13 à 18 ans est sous-représentée par rapport au reste de la population.

En ce qui concerne les types de maltraitance, les violences lourdes et les violences psychologiques représentent la part la plus importante des maltraitances dans le département. Quant aux auteurs présumés des maltraitances, ce sont essentiellement les parents. Du point de vue des risques encourus, la santé et l'éducation sont les principaux domaines menacés dans les Bouches-du-Rhône. Ce constat est

également celui avancé par l'ODAS. Les sources de risque sont essentiellement la famille de l'enfant mais, également, l'enfant lui-même ou son environnement. Les cas de signalement se répartissent comme suit : 77 % des cas font l'objet d'une saisine judiciaire tandis que 23 % des signalements concernent des mesures administratives, contractuelles ou non contractuelles.

Une exploitation générale des données donne lieu à une publication tous les ans qui reprend l'ensemble des résultats de l'année pour le département. Nous avons choisi de faire un zoom chaque année sur une question spécifique. Dans les Bouches-du-Rhône, un observatoire départemental de l'enfance en danger a été créé en 2004. Il regroupe l'ensemble des partenaires institutionnels de l'enfance : conseil général, ministère de la Justice, Éducation nationale, police judiciaire... Les résultats de l'enquête sont régulièrement présentés dans ce lieu d'échanges et d'information. Les discussions ont permis par exemple d'ébaucher un certain nombre d'outils d'information avec l'Éducation nationale. En conclusion, cette enquête nous a apporté beaucoup d'informations pour mieux connaître la population que nous accueillons. Elle présente par ailleurs certaines limites. D'une part, cette enquête n'est pas exhaustive car elle ne prend en compte que les informations parvenues au conseil général. Les informations qui parviennent directement aux services de la Justice échappent à l'enquête. D'autre part, ce type d'étude n'intègre pas un suivi du parcours des enfants. La centralisation au niveau du conseil général des informations concernant les situations préoccupantes devrait permettre d'appréhender l'ampleur réelle du phénomène de l'enfance en danger. En outre, l'informatisation permettra d'être exhaustif dans le recueil des données. En dernier lieu, il faut souligner que cette étude a permis d'appréhender les différences de pratiques territoriales dans les Bouches-du-Rhône.

Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS

D'après votre témoignage, nous constatons que cette étude qui visait, en premier lieu, à connaître les indicateurs de l'enfance en danger se décline en enquêtes spécifiques et permet également de s'interroger sur les pratiques professionnelles.

Elise CLEMENT

Je suis mise à disposition par l'Insee auprès du ministère de la Santé. Les compétences de la DREES couvrent toutes les informations concernant la santé, la protection sociale, la lutte contre l'exclusion. La DREES a un rôle statistique fort, notamment dans la collecte et l'exploitation des données. Le Pôle aide sociale dont je suis responsable gère les enquêtes annuelles d'aides sociales auprès des conseils généraux. Ces études reposent sur deux types de questionnaires : l'un concernant les bénéficiaires, l'autre concernant les dépenses d'aide sociale. Les informations sont exhaustives : elles sont demandées à l'ensemble des départements et leur transmission est administrative. Les chiffres sont relatifs à tous les domaines de compétences des conseils généraux en matière d'aide sociale. En ce qui concerne plus particulièrement l'aide sociale à l'enfance, le questionnaire traitant des bénéficiaires recense les mesures qui sont prises : mesures de placement, actions éducatives, total des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance... La comptabilisation au 31 décembre dénombre les cas correspondant à chaque mesure. Un enfant peut donc être comptabilisé plusieurs fois s'il a bénéficié de plusieurs mesures. Les résultats bruts de l'enquête sur les dépenses sont ventilés en fonction du type d'allocation, de placement... Il s'agit bien de recenser les dépenses engagées par les départements au titre de leurs comptes administratifs.

La diffusion des résultats se fait par deux types de publications. La première publication est « Études et résultats », un document court qui communique des résultats agrégés et provisoires pour la France entière. Les résultats définitifs sont diffusés dans un deuxième temps dans la publication « Document de travail ». Ce fascicule détaille les données ventilées par département, par type de bénéficiaire et par type de dépense. Au-delà de ces publications récurrentes, la DREES publie des études plus ponctuelles. Je vous présente en exemple l'étude récente « Les disparités départementales en matière d'aide sociale », réalisée par Jocelyne MAUGUIN, qui porte sur l'ensemble de l'aide sociale et non uniquement sur le champ de l'aide sociale à l'enfance. Cette étude confronte des données issues des enquêtes de la DREES, des données socio-économiques (taux de chômage, proportion de foyers imposables dans un département...) et des données socio-démographiques (taux d'urbanisation, localisation des populations par tranche d'âge...).

Un des premiers résultats montre que la part des bénéficiaires de l'ASE sur la population des moins de 21 ans est restée stable sur la période étudiée (1999-2005). Le montant des dépenses par bénéficiaire

a augmenté sur la même période. Les disparités départementales se maintiennent en termes de bénéficiaires et en termes de dépenses. Par ailleurs, la moitié des départements présente un nombre de bénéficiaires inférieur à 17 sur 1 000. De manière générale, les départements qui présentent un fort taux de bénéficiaires sont ceux dont les dépenses par bénéficiaire sont les moins élevées. Ce phénomène est à nuancer car l'étude prend en compte tous les types d'aides : certains départements ont privilégié des mesures préventives qui ont un coût moins important que des mesures de placement. Les indicateurs de richesse sont corrélés négativement avec le nombre d'enfants bénéficiaires et positivement avec les dépenses par bénéficiaire. Les indicateurs de richesse retenus sont : la proportion de foyers imposables dans le département, le revenu fiscal médian. Les dépenses par bénéficiaire au titre de l'ASE sont les plus importantes au sein des aides sociales. La dernière partie de l'étude introduit des indicateurs afin de caractériser les spécificités de chaque département. Les variables utilisées sont le taux de chômage, le taux d'urbanisation, la répartition de la population par tranche d'âge... Trois variables semblent avoir un intérêt prépondérant : le taux de chômage, le taux d'urbanisation et la proportion de foyers imposables. Toutefois, ces éléments n'expliquent que 27 % des écarts entre les départements dans le champ de l'aide sociale à l'enfance. En ce qui concerne les dépenses par bénéficiaire, les variables significatives sont le revenu fiscal médian et le taux d'urbanisation. Elles expliquent 40 % des disparités entre les départements. Il semble que les politiques départementales spécifiques peuvent être un autre élément d'explication complémentaire au même titre que le contexte social et économique.

Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS

Il faut ajouter que vous disposez d'une banque de données sociales locales par l'intermédiaire de la BDSL. Les conseils généraux ont la possibilité de consulter les données de leur département et comparer les chiffres avec ceux d'autres départements. Je relève dans votre intervention un élément intéressant : l'introduction des indicateurs de contexte est une démarche essentielle pour comprendre les disparités entre départements. Il faudra peut-être un jour ajouter dans ces indicateurs l'offre de services qui semble maintenant incontournable dans l'analyse des besoins.

Paul DURNING

En introduction, j'aimerais préciser que le projet SOLED est indépendant de la démarche dans laquelle est impliqué l'ONED sous la responsabilité de l'État autour du décret relatif aux informations qui émanent des observatoires de protection de l'enfance. Dès son origine, l'ONED a travaillé sur l'analyse des bases de données existantes en matière d'enfance en danger. Un premier rapport publié en 2005 à partir de ces données a fait apparaître la nécessité de mettre en place un système d'observation centré sur l'enfant. Il s'agirait d'une étude du parcours de l'enfant dans le dispositif de la protection de l'enfance. Ce dispositif a été discuté et adapté au cours de nombreuses réunions avec les départements volontaires. Lorsque l'État a demandé un an plus tard que des informations remontent de manière obligatoire des départements vers l'ONED, nous avons souhaité tirer les leçons de l'expérience de SOLED. Le décret porte sur des données beaucoup plus limitées. Je rappelle qu'il ne faut pas mélanger les deux dispositifs même si la logique intellectuelle est la même.

Lucy MARQUET

Le système d'observation longitudinal des enfants en danger (SOLED) trouve son origine dans un recensement des sources existantes traitant de l'enfance en danger en France. Le résultat de l'étude a été publié en 2005. Les données sont issues des ministères de la Justice, de l'Éducation nationale et de l'Intérieur ainsi que du GIP pour le 119. D'autres informations étaient issues des départements à partir des données de l'ODAS et de la DREES. Ces données sont annuelles et agrégées. Elles ont rarement l'enfant comme unité et ont principalement des visées de gestion. Les informations recueillies sont les mesures prises, les plaintes, les appels au 119... Chaque département construit ses statistiques sur des méthodologies propres qui ne permettent pas de comparaisons aisées. L'ONED a proposé de mettre en place SOLED, un système de recueil de données individuelles, longitudinales et rendues anonymes. Les données sont recueillies de fait auprès des enfants et de leurs familles par les différentes institutions intervenant dans le champ de la protection de l'enfance dans les départements volontaires. Les axes de travail de l'ONED sont les suivants. Le premier axe de notre travail est de recenser, promouvoir et

analyser les sources de données existantes. Le deuxième axe est l'intégration des données recueillies par les institutions intervenant dans le champ de la protection de l'enfance afin d'obtenir plus d'informations sur les enfants pris en charge. Le troisième axe de notre travail est d'initier d'autres études et enquêtes pour connaître plus largement les enfants en danger en France, au-delà de ceux signalés dans les services départementaux. Un quatrième axe de travail se concentre sur l'analyse des données et des systèmes internationaux.

La population étudiée dans le cadre du projet SOLED est celle qui est recensée par l'exploitation des données du conseil général, des services de la protection judiciaire de l'enfance, des parquets, des tribunaux pour enfants. Il s'agit d'observer les enfants en danger repérés par ces institutions et identifiés comme étant en danger après évaluation de leur situation. Dans le projet initial, cinq objectifs initiaux étaient définis :

- étudier la situation de l'enfant au fil de son parcours en protection de l'enfance ;
- analyser la population des enfants en danger dans le temps ;
- comparer la population des enfants en danger avec la population générale en la caractérisant au niveau économique, socio-économique, culturel et familial ;
- comparer la population des enfants en danger avec le contexte de l'intervention départementale ;
- constituer une base de données assez objective avec des caractéristiques très générales dans le but de réaliser des enquêtes thématiques ultérieures.

La question qui nous préoccupe aujourd'hui est la suivante : comment proposer un système de recueil de données produites par les départements dans une optique d'harmonisation entre départements et de connaissance à un niveau national ? Le SOLED est un exemple de système d'information qui peut venir en soutien aux départements dans cette démarche.

Pour le projet SOLED, nous avons d'abord dû déterminer les données à recueillir. Nous avons choisi d'utiliser les bases existantes. En premier lieu, les bases informatiques donnaient un certain nombre d'informations dans le cadre de la gestion des dossiers ou grâce au recueil d'informations pour les bases de la DREES ou de l'ODAS. Nous avons utilisé également les informations recueillies pour évaluer la situation de l'enfant. Les données centralisées au niveau des conseils généraux sont essentielles puisque que 90 % des actions dans le domaine de l'enfance en danger sont réalisées à ce niveau. La détermination des variables d'étude a été réalisée en tenant compte des objectifs initiaux mais aussi en recherchant les indicateurs les plus objectifs possibles pour qualifier la population et les événements en protection de l'enfance car le recueil des informations au sein des conseils généraux est réalisé par des personnes très différentes. La question de la faisabilité de la collecte sur le terrain a toujours été omniprésente. Nous avons ensuite présenté les données que nous voulions recueillir aux conseils généraux. Ils ont constaté qu'il s'agissait d'informations dans l'ensemble largement recueillies mais de façon hétérogène. L'expérimentation au sein des premiers départements volontaires a permis de réfléchir à la définition des données. Le choix s'est arrêté sur les principes suivants :

- les informations sont centralisées au conseil général, qu'elles émanent des services déconcentrés du Conseil général ou des institutions partenaires (TGI, association) ;
- l'unité d'observation est toujours l'enfant et les données sont individuelles ;
- les données sont rendues anonymes grâce à une méthode de cryptage irréversible de l'identité ;
- les données sont recueillies en observation suivie.

Ce travail permet la caractérisation de la situation de l'enfant à différentes étapes de son parcours. Il est procédé également à une caractérisation de l'enfant au moment des événements en protection de l'enfance, dans une vision individuelle, comme l'enfant de deux parents, comme l'enfant attaché à un ou deux lieux de résidence habituelle.

Les événements en protection de l'enfance sont également caractérisés : Les informations utilisées sont les informations préoccupantes signalées, les résultats de l'évaluation de la situation, les décisions de prise en charge.

Michel PAILLAT

Je vais évoquer une étude que nous avons menée en Loire-Atlantique il y a un an environ, non pas pour vous en donner les résultats, mais afin d'aborder les difficultés rencontrées, les questions que nous nous sommes posées et les effets attendus, ou non, produits par cette étude. Fin 2005, le Conseil général de Loire-Atlantique a souhaité lancer une étude sur les enfants pris en charge au titre de l'aide à l'enfance sur le département. Les raisons de cette demande étaient multiples : questionnement sur l'évolution des structures familiales, perspective de la loi du 5 mars 2007 sur la réforme de la protection de l'enfance, méconnaissance de la population concernée. La direction de la Solidarité a donc lancé cette étude qui avait pour objectifs de répondre à quelques questions : qui sont les enfants pris en charge ? Comment ces enfants sont-ils aidés ? La problématique de l'évaluation du dispositif d'accueil étant le troisième axe de travail. Très vite, nous nous sommes aperçus que les données saisies au sein des services du conseil général étaient peu fiables du fait de la manière dont le logiciel était utilisé par les agents : l'outil informatique avait été utilisé avant tout pour répondre à des besoins de gestion et de financements, et non à des questions de caractérisation de la population. Nous avons malgré tout poursuivi l'étude. Nous avons amélioré la saisie des informations. La question de la motivation et de la formation des personnels chargés de la saisie s'est rapidement posée. Nous avons pu rassembler un certain nombre d'informations statistiques qui donnaient des évolutions en pourcentages sur quelques années. Un document final a été présenté à l'ensemble de nos partenaires et du personnel de la direction de l'Enfance et de la Solidarité.

Les constats principaux sont les suivants :

- un taux de prise en charge au niveau départemental, inférieur à la moyenne nationale ;
- une proportion, relativement faible, d'enfants suivis et accueillis sur leur territoire d'origine malgré la politique de territorialisation, mise en place sur le département ;
- un fort taux de juridiciarisation, supérieur à la moyenne nationale ;
- une difficulté à bien connaître la problématique des enfants en danger ;
- des difficultés à répondre aux besoins d'accueil d'urgence ;
- une augmentation significative des dépenses sur les cinq dernières années alors que le nombre des enfants pris en charge avait très peu augmenté.

Cette étude nous a surtout montré ce que nous ne savions pas et où chercher pour réaliser d'autres études. Ce travail a eu des effets multiples.

Sur le plan politique, la meilleure connaissance du dispositif de la protection de l'enfance a créé une dynamique sur la motivation des professionnels et des partenaires au moment de la réforme de la protection de l'enfance. Par exemple, la confirmation par cette étude que le taux de juridiciarisation était plus élevé que la moyenne nationale a entraîné des questionnements sur ce qu'étaient nos actions de prévention, sur le travail des PMI et des services sociaux de secteurs que nous n'étions pas en mesure de quantifier. Cette remise en question a joué un rôle dans la redéfinition par le conseil général des axes stratégiques en matière de protection de l'enfance.

Un deuxième exemple des effets de cette étude porte sur la problématique du dispositif d'accueil. La capacité globale d'accueil sur le département est suffisante pour répondre aux besoins d'hébergement mais les projets éducatifs d'un certain nombre d'établissements médico-sociaux sont inadaptés aux problématiques des enfants repérés. Ce constat a pu appuyer l'énoncé d'un redéploiement géographique et qualitatif de ce dispositif.

L'étude a fait apparaître l'évolution du budget: les dépenses ont augmenté de plus de 25 % tandis que le nombre d'enfants pris en charge n'a progressé que de 1,2 % sur la même période. Le Conseil général de Loire-Atlantique a mis en place à la suite de cette étude une nouvelle instance de relation partenariale : le Comité départemental de protection de l'enfance.

L'effet de sensibilisation des professionnels a été une véritable plus-value de cette étude. La direction de l'Action sociale venait apporter à ces professionnels une information en lien étroit avec leur travail au quotidien. Ces informations ont permis de faire une comparaison entre les perceptions individuelles de chacun et des constats objectivés par les statistiques. Nous avons pu aborder avec les professionnels la manière dont saisir les informations et les sensibiliser à une démarche d'observation.

Cette étude a eu des répercussions sur des problématiques de méthodologie : choix des informations à retenir, détermination des outils, comparaisons possibles. Nous nous sommes posé la question de l'uniformisation du recueil des données avec les différents partenaires du conseil général. Notre questionnement sur cette démarche d'observation est aujourd'hui centré sur la demande de la loi du

5 mars 2007 de mettre en place des structures départementales d'observation pour répondre à des demandes statistiques nationales mais aussi aux attentes des élus du département et des professionnels du conseil général. Le souci de mettre en place une observation plus qualitative est également au cœur des questionnements actuels.

Michèle CREOFF

Je voudrais aborder les besoins des conseils généraux pour mettre en œuvre et faire vivre la fonction d'observation de l'enfance en danger. La demande est extrêmement forte de la part des décideurs et de l'opinion publique. Rendre visible une politique de l'intime est très compliqué. Par ailleurs, les décideurs soulèvent le fait que cette politique concerne 1 à 2 % des enfants d'un territoire tandis qu'elle absorbe 25 à 30 % du budget global du conseil général.

Quant à la nouvelle loi, elle transforme pour les acteurs de la protection de l'enfance une mission spécialisée en une mission beaucoup plus large : mener des actions de prévention auprès des parents qui rencontrent des difficultés éducatives dans l'exercice de leurs responsabilités. Le texte de la loi ne cite à aucun moment les partenaires indispensables pour mener ce travail que sont l'Éducation nationale, la CAF, les services de pédopsychiatrie, la politique de la ville.

Nous avons également besoin de connaître les besoins des enfants de manière précise. En ce sens, la loi du 5 mars 2007 définit les besoins de l'enfant en termes cognitifs, affectifs, physiques, d'intégration sociale... Par ailleurs, il est indispensable d'évaluer les réponses que nous donnons à ces besoins et leur efficacité. Enfin, nous devons réfléchir rapidement à l'évolution des dispositifs face aux transferts de compétences qui ont eu lieu et à ceux qui interviendront prochainement, et face au coût par enfant qui augmente. Nous avons également besoin de connaître exactement les charges de travail des différents services, les pratiques dans le travail social pour pouvoir choisir ensuite les modes d'intervention. Dans cette perspective, nous avons besoin d'un langage commun, de références communes. Une méthodologie construite au niveau national permettrait de comparer les politiques des conseils généraux entre elles mais aussi d'étudier leur évolution dans le temps. Cet objectif peut être atteint à condition de mettre en place une gouvernance entre les structures départementales et nationales qui soit simplifiée et efficace. Les outils doivent également être clarifiés pour nos interlocuteurs (statistiques de l'inspection académique, de la CAF, de la police...). En conclusion, le dispositif d'évaluation doit passer d'un dispositif de lecture de l'activité à un dispositif d'évaluation de l'impact des politiques publiques. Pouvoir présenter un jour aux administrés un document qui compare l'état de santé des enfants avant leur admission dans le dispositif d'aide à l'enfance et à leur sortie du dispositif serait une vraie avancée.

Didier MARCON, Conseil général de l'Hérault

Nous avons constaté dans l'étude présentée par la DREES que le taux de prise en charge est très différent d'un département à l'autre. Au-delà des quelques cas signalés pour lesquels une explication a été donnée, comment comprendre ces disparités ? J'aimerais savoir si certains acteurs seraient prêts à travailler dans un cadre inter-départemental sur ce sujet.

Elise CLEMENT

Notre travail se développe essentiellement sur des données quantitatives. Nous avons de grandes difficultés à comprendre les éléments qui interviennent sur cet aspect dans chaque département. Nous avons tout de même constaté que les départements qui présentent un grand nombre d'enfants suivis dans le dispositif d'aide sociale à l'enfance n'ont pas forcément mis en place le même type de mesures que ceux qui touchent moins d'enfants.

Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS

Ce phénomène est difficilement observable si des indicateurs de contexte et de moyens ne sont pas utilisés pour faire cette étude. La question du comptage des enfants doit être régulée par des éléments territoriaux permettant de comparer les départements les uns par rapport aux autres.

Bernard VEBER, INSEE

Je souhaite poser une question en tant que statisticien. Les statistiques présentées ici sont essentiellement des statistiques issues de la gestion du service d'aide à l'enfance. Si le but est d'évaluer la politique publique de la protection de l'enfance, il faut également chercher du côté des victimes qui ne sont pas repérés par le dispositif. Par exemple, dans le cadre de l'observatoire national de la délinquance, les données exploitées sont celles issues de la gestion mais elles sont mises en relation avec une enquête de victimisation. Dans le cas de la politique de protection de l'enfance, il faut comparer les performances du dispositif spécifique avec le dispositif « normal ».

Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS

L'expérience citée par Paule JORDA dans les Bouches-du-Rhône a apporté quelques éléments. Par exemple, l'étude a montré une sur-représentation des familles monoparentales dans la population de l'enfance en protection de l'enfance par rapport à la population générale. De même, une comparaison du niveau de scolarité des enfants pris en charge dans le dispositif peut être comparé avec celui de la population générale à condition que les indicateurs choisis soient les mêmes pour les deux types de populations.

Hélène NICOLEAU, chargée de mission au Conseil général de Loire-Atlantique

Cette question renvoie à la collaboration nécessaire entre les conseils généraux et les services de statistique publique.

Paul DURNING

Je souligne qu'il est demandé au système d'observation beaucoup plus que la seule évaluation des politiques publiques.

Par ailleurs, plusieurs études sont en cours permettant par exemple d'évaluer le nombre de personnes maltraitées en milieu familial mais n'ayant pas bénéficié des services de protection de l'enfance. Mettre en place des cohortes de comparaison est extrêmement difficile.

Michèle CREOFF

L'utilisation de cohortes de comparaison ne suffit pas. Il faut aussi que des études entre la situation avant la prise en charge et à la sortie du dispositif soient mises en place. Par exemple, le niveau scolaire d'un enfant a pu progresser ou régresser au cours de la prise en charge, sans jamais avoir été au même niveau que celui de la population générale. La détermination de ces indicateurs pertinents devrait être réalisée au niveau national.

Jacques LEPERMY, pour le COMPAS

Il manque dans votre approche l'approche par la prévention primaire. Je m'interroge sur l'utilité de ces indicateurs régionaux pour anticiper l'entrée de l'enfant dans le système d'observation. Nous savons par exemple que la mono-parentalité est un des risques repérés qui peut alerter sur le fait qu'un enfant soit finalement suivi dans le dispositif de protection de l'enfance. Des actions spécifiques en direction des familles monoparentales sont-elles menées au titre de la prévention ?

Paul DURNING

La mono-parentalité concerne davantage les enfants en danger que la population générale mais il s'agit souvent de familles monoparentales à revenus économiques plus bas que dans la population ordinaire. Dans le cadre de la mission de recensement des pratiques d'intervention dont les résultats ont été jugés concluants, l'ONED a repéré un certain nombre d'interventions qui visent des publics particuliers qui sont proches de ceux que vous évoquez.

Nathalie CEUGNIET, Conseil général des Pyrénées-Orientales

Pourriez-vous nous donner des informations sur le « reciblage » des données qui est en cours en ce qui concerne le décret ? Nous sommes tous conscients de l'intérêt des études longitudinales pour observer le devenir des enfants. En revanche, les projets qui nous ont été présentés, jusqu'à maintenant, laissent apparaître une masse d'informations énorme à transmettre. Faire évoluer nos systèmes d'information internes pour faire face à ces obligations nouvelles risque d'être impossible à mener sans moyens supplémentaires.

Paul DURNING

Le décret est préparé par l'État. L'ONED joue un double rôle : il est un soutien dans l'élaboration du texte et il sera l'institution en charge de sa mise en œuvre. Les documents qui ont circulé, sans explications, ont donné une impression tout à fait gigantesque. Une première réunion avec les représentants de la DGAS, de la DM et de la DJJ a permis de réduire la masse d'informations. Une seconde réunion le 29 janvier 2008 permettra encore d'élaguer le dispositif. Le nombre d'items devrait être proche d'une cinquantaine dont une quinzaine ne sont d'ores et déjà pas saisis par les services départementaux. Cette réduction du nombre d'informations par rapport à celles qui figurent dans le projet SOLED implique que certains indicateurs n'apparaissent pas, tels que la notion de santé... Nous avons tenu à maintenir le niveau scolaire et l'adaptation sociale à l'école. Les items les plus difficiles à saisir sont ceux que les professionnels doivent remplir et qui traitent du niveau scolaire de l'enfant, des revenus. Nous nous battons pour qu'une question ou deux sur le logement soient maintenues.

Atelier 4 - Personnes en situation de handicap

Intervenants :

Madame Paule LAIDEBEUR, Conseil général du Nord, responsable du pôle « Pilotage et prospective » ;
Madame Claude DUCOS-MIERAL, Conseil général du Rhône, directrice de l'Observatoire départemental du Rhône ;

Monsieur Philippe RAYNAUD, adjoint au chef du bureau « politiques de la vieillesse, du handicap et de la dépendance » à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) ;

Monsieur Alain PELC, directeur des systèmes d'information à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

L'atelier est animé par Madame **Christine DUPRE**, directrice de la maison départementale des personnes handicapées de Seine-et-Marne. **Joël CHAZAL** du bureau « Établissements sociaux » de la DREES, et **Daniel MACE**, directeur de la Solidarité pour l'autonomie des Côtes-d'Armor, en sont les rapporteurs.

Christine DUPRE

Cet atelier a vocation à apporter un certain nombre d'éléments permettant de dégager des perspectives concernant les personnes en situation de handicap. S'agissant de ce secteur en mouvement, le thème du colloque « connaître pour agir » est particulièrement bien choisi. Un large champ de construction à explorer en commun s'ouvre aujourd'hui et ce dans le cadre de la loi du 11 février 2005 relative à une décentralisation partielle régulée. Les départements ont à cette occasion récupéré une nouvelle compétence dans le domaine du handicap via les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Dans notre secteur, le nouveau partage des rôles a fait émerger des besoins renforcés et organisés d'informations précises tant pour guider l'action des professionnels et de ceux qui les entourent que pour orienter la politique des décideurs. Si le secteur du handicap est accompagné depuis de nombreuses années par des services nationaux producteurs d'informations statistiques et d'études, un nouvel acteur a émergé en 2004, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), chargée de produire de la statistique publique.

Les départements sont bien conscients de l'enjeu stratégique de disposer des informations pour leur action. Un certain nombre d'entre eux se sont déjà organisés en créant des observatoires qui accompagnent leur politique publique.

A l'heure actuelle, la question essentielle est de savoir quelles données sont d'ores et déjà disponibles et comment y accéder. Comment créer les conditions d'un travail concerté avec les producteurs de statistiques publiques afin que leurs travaux soient tournés vers des besoins stables et émergents des décideurs publics ?

Cet atelier se veut dynamique. Avant de débattre, nos intervenants vont faire un état des lieux de la statistique disponible afin d'avoir un premier aperçu de la manière dont les départements au travers de leurs observatoires ont pu commencer à préciser leurs besoins et de faire évoluer la production de statistiques par les producteurs nationaux.

Les systèmes d'information de la DREES sur les personnes handicapées

Objectifs

Philippe RAYNAUD

Présentation d'un diaporama.

Les systèmes d'information de la DREES sur les personnes handicapées poursuivent quatre objectifs majeurs :

assurer un suivi quantitatif des prestations, notamment celles versées par les départements (la prestation de compensation du handicap – PCH – et l'allocation compensatrice pour tierce personne - ACTP) ;

assurer un suivi de l'offre de places en établissement pour les personnes handicapées ;
mesurer les disparités territoriales et tenter de les expliquer ;
développer une réflexion prospective en intégrant des dimensions démographiques, familiales, économiques et, si possible, géographiques.

Les outils mis en place

Outils de pilotage

Les outils de pilotage permettent de suivre les prestations versées par les conseils généraux (ex. : évolution de la PCH et de l'ACTP depuis décembre 2005 ou ratios départementaux de bénéficiaires PCH par habitant). Les enquêtes trimestrielles sur la PCH donnent une vision sur cette prestation et sur les caractéristiques de ses bénéficiaires. Une enquête annuelle est également réalisée sur l'aide sociale dispensée par les départements qui inclut, entre autres, le suivi de la PCH et de l'ACTP.

Ces enquêtes sont homogènes et agrégées d'un département à l'autre. Elles ont été définies dans le cadre d'une concertation réunissant des représentants des administrations, des conseils généraux et de la CNSA. Les résultats de ces enquêtes sont publiés sur des supports de publication de la DREES et disponibles sur internet, notamment sur le site du ministère (<http://www.sante.gouv.fr/drees/index.htm>).

Enquête auprès des établissements

La DREES gère le répertoire des établissements sanitaires et sociaux (FINESS) dont ceux qui entrent dans le champ du handicap. A partir de ce répertoire, des enquêtes pluriannuelles (enquêtes ES) sont réalisées auprès des établissements pour personnes handicapées. Elles comportent un volet « activité », un volet « personnel » et un volet « clientèle ».

Ces enquêtes ES permettent de fournir un certain nombre d'indicateurs tels que le taux d'équipement, le taux d'occupation ou le taux d'encadrement des établissements de même que les caractéristiques des personnes accueillies en termes de démographie, de déficience ou d'ancienneté dans l'établissement. Les résultats sont nationaux ou départementaux.

Enquêtes en population générale

La DREES réalise des enquêtes en population générale en co-maîtrise d'ouvrage avec l'INSEE. C'est le cas de l'enquête Handicap-Incapacités-Dépendance de 1998 et 1999 qui sera renouvelée en 2008 et 2009 par l'enquête Handicap-Santé. Ces enquêtes ne sont pas centrées sur les dispositifs de prise en charge mais leur intérêt est multiple :

- mesurer la prévalence du handicap ou de la dépendance en termes de déficience, d'incapacités et de limitations fonctionnelles ;
- connaître l'état de santé de la population et son recours aux soins ;
- mesurer la quantité et la nature des aides en termes humains et techniques (cf. aménagement du logement), et mesurer les besoins non satisfaits ;
- connaître la participation des personnes handicapées à la vie sociale ;
- mesurer l'impact de l'environnement en termes d'accessibilité ou de discrimination.

Ces enquêtes permettent, également, de faire le lien avec les aspects administratifs par la connaissance des prestations reçues par les personnes.

Christine DUPRE

Quelle est la démarche à entreprendre pour pouvoir accéder facilement aux informations détenues par la DREES ? Vous avez mentionné le site internet du ministère mais tout le monde n'y a pas accès.

Philippe RAYNAUD

Outre les données de cadrage nationales, les données locales sont également disponibles sur le site de la DREES (<http://www.sante.gouv.fr/drees/index.htm>). La plupart de nos enquêtes sont publiées dans la rubrique « *Documents de travail* » et peuvent être téléchargées. Toutes les enquêtes donnant lieu à des résultats départementaux y sont détaillées. Par ailleurs, un site dédié permet aux conseils généraux et aux MDPH de consulter les résultats de l'enquête sur la PCH, département par département. Lorsque cette prestation sera montée en charge d'ici fin 2008, des indicateurs locaux seront mis à disposition du grand public.

Joëlle CHAZAL

La DREES travaille en étroite collaboration avec les statisticiens régionaux sur les enquêtes réalisées auprès des structures. Il est également possible de les contacter. Le nom de l'auteur de l'étude sur la publication constitue un autre moyen d'entrée.

Christine DUPRE

Comment peut-on contacter un statisticien régional ?

Un statisticien régional présent dans la salle

La plupart des DRASS disposent d'un service statistique et d'un site internet.

Le pilotage de l'action sociale dans le département du Nord

Présentation générale

Paule LAIDEBEUR

Présentation d'un diaporama

La fonction de pilotage de l'action sociale mise en place depuis 2001 dans le département du Nord a été confiée à un service dédié : le pôle « Pilotage et Prospective ». La mise en place de ce pôle répondait à plusieurs préoccupations :

permettre aux responsables départementaux, aux responsables locaux et aux élus en charge de la politique concernée d'avoir régulièrement connaissance d'un certain nombre d'indicateurs clés et de leur évolution au niveau territorial ;

élaborer des diagnostics locaux et départementaux, sur lesquels viennent s'appuyer les réflexions menées dans le cadre des plans et schémas départementaux ;

piloter et évaluer ces plans et schémas et prendre en compte les spécificités territoriales tout en assurant l'équité de traitement de la population sur le département.

Les grands axes de travail

Le pilotage s'organise autour de trois grands types de travaux :

des tableaux de bord thématiques, mensuels et trimestriels, départementaux et territoriaux voire infra-territoriaux sur certains domaines ;

des analyses annuelles des populations et des dispositifs, en lien avec une analyse des grandes données sociodémographiques du département (livrées par les CAF, la CPAM, la DRTEFP...) ;

des études ad hoc en interne, en partenariat (avec l'INSEE par exemple) ou externalisées.

Des règles d'utilisation et de diffusion des données ont été édictées. Les tableaux de bord et les études font l'objet d'une large diffusion (élus, services opérationnels, partenaires...). Les données recueillies à un niveau infra-départemental ne sont diffusées, y compris aux élus, que dans le respect du secret statistique. Les listes de personnes qui peuvent bénéficier de telle prestation ou de tel dispositif ne sont en aucun cas communiquées.

Avant 2001, cette fonction de pilotage existait uniquement sur le domaine de l'enfance mais n'était pas structurée sur l'ensemble des compétences du département en matière d'action sociale. Cette structuration a nécessité une large implication des services opérationnels départementaux. Ceux-ci se sont appropriés les outils ce qui a conduit à une fiabilisation des données. Il s'agissait également de rendre cohérents les outils utilisés pour toutes les politiques départementales et, notamment, de repenser le système d'information de l'action sociale. Ce faisant, la comparaison des données départementales avec les données nationales a été rendue possible. Le pôle « Pilotage et Prospective » permet aussi d'organiser une fonction d'observation qui mobilise les sources externes aux services départementaux pour travailler ensemble sur la nature des informations à recueillir et à transmettre selon les mêmes unités de mesure. Enfin, une mission essentielle de ce pôle est d'assurer la pérennité et le suivi dans le temps des tableaux de bord et des études mis en place.

Les travaux en cours

La politique de solidarité aux personnes en situation de handicap ne fait pas partie des domaines dans lesquels le département du Nord est le plus avancé compte tenu de la difficulté à trouver des sources statistiques et des travaux relatifs à la mise en place des MDPH.

Plusieurs chantiers sont néanmoins en cours à commencer par l'informatisation de la PCH, partagée avec la MDPH, qui s'inscrit dans la refonte du système d'information du département du Nord. Il s'agit non seulement de pouvoir procéder à la gestion des prestations mais également de créer des outils de pilotage nécessaires à tous les niveaux du département. Cette informatisation va permettre l'élaboration d'un tableau de bord partagé avec la MDPH sur la PCH. Pour ce faire, un compromis doit être trouvé sur le niveau de détail et l'éventuel caractère intrusif des informations à recueillir sur les personnes. Seules doivent être saisies dans les bases de données, les informations nécessaires à l'instruction d'un dossier. Une réflexion s'impose, en outre, sur l'accessibilité de ces informations au sein de la MDPH et des services départementaux (quelles habilitations pour quel personnel ?). Enfin, en ce qui concerne l'analyse statistique, un accès totalement anonymisé aux données doit être constitué. Le pôle « Pilotage et Prospective » ne travaille que sur des bases de données anonymes.

D'autres travaux sont en cours :

une réflexion avec la MDPH sur les données qui peuvent être partagées avec le département au-delà de la PCH ;

l'extension de l'enquête nationale « Handicap-Incapacité-Dépendance », financée par le département du Nord et la MDPH, afin d'avoir une connaissance plus fine de la population des personnes handicapées dans le département et d'ajuster les politiques départementales aux besoins exprimés par celles-ci ;

un travail avec les services de l'État sur les listes d'attente des établissements.

Le partage des informations avec les partenaires

S'agissant des données à partager entre institutions, au-delà de la MDPH et du département, plusieurs interrogations émergent systématiquement :

quelles informations sont utiles à qui ?

pour quoi faire ?

s'agit-il de partager des données individuelles ou des données agrégées ?

quelle est la position de la CNIL, notamment sur les bases de données individuelles ?

pour les données agrégées, quel niveau géographique retenir ?

comment gérer le secret statistique ?

comment garantir l'anonymat des informations individuelles ?

On confond parfois l'échange de bases de données et avec celui de données statistiques. Si les analystes préfèrent disposer d'une base de données exhaustive pour plus de souplesse (même s'ils n'en exploitent que 10 %), sans doute faut-il trouver un compromis face au risque de dérive, lié à la multiplication des bases de données individuelles, en définissant les données effectivement nécessaires pour éclairer les politiques menées.

S'interroger sur les informations statistiques à construire et à partager au service des politiques de solidarité, c'est aussi s'interroger sur leur transmission aux instances nationales de la statistique publique. De fait, les modalités et la nature des transmissions demandées aux départements ont évolué avec l'APA, la PCH et le RMI. La transmission est désormais trimestrielle – et non plus annuelle. Par ailleurs, outre des tableaux statistiques agrégés, sont transmises des extractions de données individuelles. Ce faisant, l'État exerce une forte contrainte sur les modalités d'informatisation des départements et la nature des données à transmettre. Il est ainsi proposé que l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) renvoie aux départements, et la CNSA aux MDPH, les résultats du traitement de leurs données. De la sorte, ni l'organisation spécifique des départements, ni les orientations privilégiées dans leur politique ne peuvent être prises en compte. Sans doute cela nécessite-t-il un débat. Il ne s'agit bien évidemment pas de remettre en cause la nécessité de transmettre des informations aux instances statistiques nationales mais la question se pose de l'intérêt de transmettre des bases de données individuelles comportant un nombre important d'items pour disposer des grandes tendances nationales. Les informations légitimes devraient être déterminées et hiérarchisées, conjointement sur les enjeux communs, aux niveaux national, départemental et local et sur les enjeux spécifiques.

Christine DUPRE

Je retiens de votre intervention la nécessité de revisiter les statistiques demandées par le niveau national en s'interrogeant sur leur pertinence et d'établir des règles de fonctionnement sur une problématique d'éthique, autant de sujets qui alimenteront notre débat.

Un système d'information partagé au service des acteurs des politiques du handicap

Introduction

Alain PELC

Présentation d'un diaporama

L'article 88 de la loi du 11 février 2005 prévoit la construction d'un système d'information, organisé par décret, qui doit se nourrir des données transmises par les MDPH relatives à leur activité, notamment en termes d'évaluation des besoins, d'instruction des demandes et de mise en œuvre des décisions prises. Pour construire ce système d'information, la CNSA a ainsi dû prendre en compte le nouveau contexte créé par la loi qui est celui de la mise en place :

d'une nouvelle structure

Le groupement d'intérêt public MDPH est une structure juridiquement indépendante mais placée sous la tutelle administrative et financière du département et présidée par le Président du conseil général.

d'une nouvelle prestation

La PCH vient compléter les dispositifs déjà existants de prestations pour enfants ou adultes handicapés.

d'une nouvelle organisation

Cette nouvelle organisation s'inscrit dans une logique de décentralisation sans d'ailleurs aller jusqu'au bout de cette logique.

Pour ce faire, la CNSA a choisi un système d'information basé sur le recueil de données administratives anonymisées, conçu comme un appui à la mise en place du système d'information propre aux MDPH. Son objectif était de contribuer à une production de données qui soit pertinente au niveau de l'expression des besoins des décideurs locaux.

Quatre principes fondateurs

Le système d'information partagé que souhaite mettre en place la CNSA repose sur quatre principes fondateurs :

L'unicité des identifications et l'anonymisation des données

La CNSA a proposé que les MDPH puissent utiliser le numéro d'inscription au répertoire (NIR) pour identifier les individus afin de disposer d'un numéro de gestion invariant dans le temps et l'espace et de faciliter les échanges avec les caisses d'allocation familiale et les départements. L'autorisation donnée par la CNIL aux MDPH de détenir le NIR a été matérialisée par la publication du décret relatif au traitement des données personnelles par les MDPH. Le dépôt d'un dossier comportant des données anonymisées s'inscrit également dans le cadre de la loi Informatique et Libertés. La CNSA a fait le choix d'une double anonymisation : à l'émission par la MDPH et à la réception par la CNSA. Aucun lien – même intermédiaire – ne pourra être établi entre l'information détenue par la MDPH et celle détenue par la CNSA.

L'autorisation donnée aux MDPH de détenir le NIR crée une véritable asymétrie d'identification avec le département, à laquelle la loi devra remédier.

La spécification des procédures réglementaires et la normalisation des nomenclatures

Si les MDPH doivent disposer de leur propre système d'information, il convient de rendre comparables les statistiques produites par la CNSA à partir des données des départements. Pour ce faire, les formulaires, les nomenclatures utilisées au sein de la procédure d'évaluation et les processus administratifs ont été revus pour assurer une cohérence et une homogénéité en termes de vocabulaire. Par ailleurs, des règles de gestion dérivées des textes réglementaires ont été définies pour mieux les inclure dans le système d'information.

La promotion de l'inter-opérabilité pour faciliter la circulation de l'information

Les travaux avec la MDPH relatifs à la transmission des données à la CNSA ont également été l'occasion de promouvoir les notions d'inter-opérabilité par la recherche de standards communs en termes de transmission.

Dans cette phase de transition, la CNSA doit anticiper sur le futur système d'information et accompagner les MDPH, tout en coordonnant les actions de maintien en service des anciens systèmes utilisés par les COTOREP et les CDES, le temps nécessaire à l'appropriation des nouveaux logiciels par les MDPH.

Il faut souligner que, dans la construction d'un système d'information décentralisé, le dialogue avec les éditeurs de logiciels est fondamental. A cet égard, la CNSA va présenter aux MDPH à l'occasion du Salon du Logiciel toutes les solutions identifiées, disponibles aujourd'hui, avec le concours des éditeurs.

Des restitutions orientées sur les besoins des décideurs et non sur les technologies ou les capacités d'extraction de données par les techniciens

Ce n'est pas à la CNSA d'exprimer ses besoins mais bien aux acteurs de terrain (MDPH et départements). Le système d'information doit venir en aide à la définition nationale et locale de la politique du handicap et permettre le suivi de la mise en œuvre des actions conduites dans le cadre de cette politique.

Les acteurs de terrain sont confrontés à une multitude de problématiques. Si les techniques de remontées de gestion de données anonymisées supposent, *a priori*, une lourdeur de construction, elles devraient faciliter l'information partagée avec les MDPH à charge pour la CNSA de restituer les indicateurs pertinents (ex. : besoins d'appréciation de la qualité du service rendu aux personnes en situation délicate,

égalité de traitement, besoins non couverts, etc.). Il faut noter que la CNIL n'a pas autorisé la CNSA dont le système d'information est national à disposer de données infra-départementales pour la restitution d'où la nécessaire complémentarité entre ce système et celui qui sera mis en place au niveau des observatoires départementaux.

La concertation avec les départements prend la forme d'échanges concrets sur le terrain autour des finalités et des besoins. Une maquette va être mise à disposition des départements et des MDPH de même qu'une première version opérationnelle du système d'information partagé. La CNSA souhaite que l'expression de besoins rentre dans un cadre conventionnel prévu par la loi. Elle servira de base aux échanges d'information entre les MDPH, les départements et la CNSA dans le cadre des nouvelles conventions d'appui à la qualité de services.

La place de la CNSA dans le processus

Dans ce processus, la CNSA est en charge d'élaborer et de proposer des principes d'ingénierie technique communs, et d'animer la concertation sur la mise en place des contributions sur l'expression de besoins dans le cadre fixé par l'article 88. *In fine*, elle sera un des utilisateurs de ce système d'information.

L'élaboration coordonnée de tableaux de bord locaux et nationaux : des éléments pour l'application au champ du handicap

L'observatoire départemental du Rhône

Claude DUCOS-MIERAL

Présentation d'un diaporama.

L'observatoire départemental du département du Rhône, créé en 2005, a pour principaux objectifs de développer et structurer l'observation sur tous les champs d'intervention du département, de construire les outils de pilotage pour la direction générale, les pôles et les services, d'analyser et évaluer les actions et d'assurer une veille et une prospective.

Les travaux de l'observatoire s'organisent en quatre axes :

l'aide au pilotage (tableaux de bord, indicateurs) ;

la mise en place d'un système d'information et d'aide à la décision ;

l'appui aux projets des services dans la construction de leurs outils de gestion et dans l'accompagnement de leurs projets de service ;

les études (notes thématiques, études, évaluations, audits).

Les premiers tableaux de bord réalisés par l'observatoire ont notamment porté sur l'insertion (dispositif RMI), les personnes âgées (ADPA, aide sociale PA) et les personnes handicapées (PCH, aide sociale PH, étude de populations).

Contexte de la collaboration entre l'observatoire départemental, la MDPH et la CNSA

Le rôle de l'observatoire dans l'accompagnement des services départementaux nous a conduits à nous rapprocher de la MDPH pour travailler sur ses indicateurs et réaliser des tableaux de bord. L'observatoire a lui aussi demandé la mise en place de l'étude Handicap-Santé dans le département.

L'observatoire a par ailleurs établi des liens avec la CNSA en participant au groupe de travail « Données locales » et à la présentation de son projet de base de données.

La collaboration entre la MDPH et la CNSA doit permettre de répondre :

aux besoins de la CNSA au regard de ses missions nationales : financer l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, garantir l'égalité de traitement sur tout le territoire et assurer une mission d'expertise, d'information et d'animation de réseau ;

aux besoins des départements qui sont les pilotes de la politique locale, en lien avec tous les acteurs : connaître et suivre l'activité pour les services, assurer la gestion de la MDPH et son suivi, permettre des comparaisons entre départements sur les résultats produits et les actions mises en œuvre, et pouvoir se référer à une vision nationale.

Tous ces besoins s'inscrivent dans un contexte de difficultés opérationnelles de terrain. Le dispositif des MDPH devra à terme permettre de répondre aux demandes des personnes handicapées, de gérer les personnels issus des différentes structures, d'organiser un fonctionnement opérationnel ou encore de recueillir des données.

La mise en place d'un système d'information est ainsi un enjeu partagé entre la MDPH, le département et la CNSA. Le système de données est au cœur de ces enjeux communs locaux et nationaux et doit être conçu conjointement. Pour qu'il soit performant et de qualité, les acteurs locaux doivent s'y engager et se l'approprier. Par conséquent, ce système d'information doit répondre à leurs besoins, sans entraîner une trop grande surcharge d'activité au regard de leurs moyens. Sa finalité première est bien de permettre la mise en œuvre de l'action locale, par la production de données pertinentes et communes avec les autres institutions, non excessives, précisément définies et structurées pour faciliter l'identification de l'item, accessibles et facilement mises en œuvre.

Pour leur part, les départements attendent une gestion facilitée pour le socle commun de données, un retour et un partage de ces données, de même que des pistes de travail en commun pour certains départements de même typologie. Pour leur pilotage départemental, ils demandent aussi à pouvoir prendre en compte des travaux déjà réalisés, compléter les données en fonction de la réalité de leur terrain, innover et procéder à des recherches locales.

De fait, la mise en œuvre de ce système d'information partagé suppose une concertation à toutes les étapes. C'est ainsi que la CNSA accompagne actuellement les MDPH au niveau technique et affiche sa volonté de repartir des besoins locaux. La CNSA a d'ailleurs fait évoluer sa démarche de concertation en créant un groupe de pilotage et en prévoyant des validations multiples avec les MDPH. Cette démarche appelle, de la part des acteurs départementaux, une participation active, critique et positive.

Christine DUPRE

Je vous propose maintenant d'ouvrir le débat. Notre mission est d'émettre un certain nombre de recommandations ou de besoins exprimés notamment par des personnes qui sont dans d'autres positionnements que ceux qui viennent d'être évoqués.

Débat

Christian CELDRAN, directeur de la DRASS Auvergne

Je ne travaille ni au niveau départemental, ni au niveau national mais au niveau régional. Les problématiques évoquées jusqu'à maintenant ne rendent pas compte de la réalité sur le terrain. Il se trouve que la région est le territoire pertinent pour l'action de l'État. La CNSA nous demande de remonter des documents de planification qui doivent faire la synthèse de documents départementaux.

J'ajoute que les réformes en cours visent à décloisonner les politiques et à permettre aux acteurs locaux de réaliser des diagnostics territoriaux complets. Cela suppose que la loi de financement de la sécurité sociale soit amendée de telle sorte que les acteurs de terrain qui mettent en place des politiques décloisonnées puissent répondre aux besoins des populations, notamment des personnes dépendantes et des personnes handicapées.

Pour terminer, je tiens à souligner que la plateforme sanitaire et sociale créée au niveau régional est un outil d'intérêt général et que des guides d'élaboration de diagnostics territoriaux sont en cours de mise en place. Nous essayons d'utiliser des outils pratiques, c'est-à-dire des bases de données articulées avec des systèmes d'information géographiques afin que les acteurs locaux puissent avoir une compréhension intuitive et synthétique de ce qui se passe sur leur territoire – qui n'est pas nécessairement un département.

Daniel MACE

Les départements doivent pouvoir disposer de statistiques dynamiques. Outre une photographie de l'existant à un moment donné, ils leur importent de savoir comment les indicateurs vont évoluer au cours des prochaines années.

Par ailleurs, les statistiques représentent un outil au service de l'observatoire qui, lui, doit élaborer un diagnostic et une prospective qui soient partagés au plan local et au niveau national. Reste à savoir dans quel espace ce diagnostic partagé va pouvoir être construit.

Enfin, je suis préoccupé par le passage de « l'individuel » à « la masse ». De fait, comment des outils statistiques peuvent-ils rendre compte et éclairer des décisions sachant que les réponses sont de plus en plus individualisées ? Il va nous falloir travailler sur cette problématique.

Marc MARADONT, directeur d'une association

En tant qu'acteur de terrain, je m'interroge sur l'articulation entre les différents acteurs, opérateurs statistiques et décideurs. Comment et où se coordonne la politique de l'État en matière de réponse aux besoins des personnes handicapées ? Malgré les réponses statistiques de plus en plus nombreuses que nous fournissons, nous ne parvenons pas à y voir clair.

Un participant, directeur d'une association

Les statistiques ne sont que des outils. Qu'en fait-on ensuite ? Comment une vision prospective peut-elle conduire à une évolution des dispositifs d'intervention ? Comment les divers acteurs concernés peuvent-ils y être associés dans le cadre d'échanges et de débats contradictoires pour aboutir à une vision commune et partagée ? Les associations ont en l'occurrence une place à prendre dans cette réflexion. J'aimerais dès lors savoir quelle instance réunit tous ces acteurs. Cet élément doit être clarifié.

Annick DEVEAU, directrice adjointe de la DRASS d'Île-de-France en charge du pôle social

Il faut absolument réintroduire dans le débat la place des DASS et des DRASS. Si la politique du handicap ne se résume pas au programme régional interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC), celui-ci en constitue un élément. Il me semble essentiel de retrouver des lieux de débat autour de la production de données. Les services de l'État ont réalisé de grands progrès sur la connaissance des dispositifs mais les DASS et les DRASS attendent d'être réintroduites dans les circuits d'information, notamment entre la MDPH et la CNSA. Si nous ne parvenons pas à ouvrir ce dialogue ensemble, nous ne progresserons pas dans la planification.

L'évaluation des besoins est un sujet extrêmement complexe. La DRASS Ile-de-France-- a organisé un séminaire sur ce thème pour essayer de progresser sur ces chiffres et réfléchir à ce qui peut en être fait. Mais au-delà, la nécessité est manifeste d'organiser un débat sur la production de ces données et sur la politique à conduire. Le niveau régional me semble être le bon niveau de discussion en ce qu'il permet « l'interdépartementalité ».

Une participante, observatoire social de l'Isère

Quelle est la marge de manœuvre des départements pour manager ce système d'information à leur convenance (ex. : traitement infra-départemental) ?

Alain PELC

La MDPH est libre d'organiser, comme elle l'entend, ses traitements à visée statistique. Aucune contrainte n'existe en matière de traitement statistique.

Pour répondre à Monsieur Celdran, les dispositifs relevant du système d'information sont généralement très mal anticipés dans les lois. Et il n'est pas si aisé de modifier une loi. Dans la perspective de la loi sur le cinquième risque, la CNSA devra donner une vision globale de ce qu'il est nécessaire de mettre en place en termes de système d'information tant à des fins de gestion au niveau local qu'à des fins de pilotage de politique.

Paule LEDAIBEUR

En ce qui concerne l'analyse infra-départementale, un des enjeux du travail en cours entre la MDPH et la DGAS du département du Nord est de travailler sur les niveaux pertinents et les découpages des

partenaires de manière à pouvoir répondre aux préoccupations locales. Il s'agit ensuite de pouvoir travailler avec les services de l'État.

S'agissant de la place des associations dans l'appropriation des analyses statistiques, le comité de pilotage mis en place dans le département du Nord dans le cadre des schémas fait une place importante aux associations et aux services de l'État. Ce lieu de débat permet de dégager des propositions à partir de l'analyse des données. Il existe également des instances techniques de concertation (ex. : suivi des aides à domicile) auxquelles participent les associations.

Enfin, j'aimerais revenir brièvement sur le NIR. La question se pose quant à l'utilisation éventuelle de ce numéro unique par tous les services sociaux et médico-sociaux habilités. Au-delà de l'intérêt que nous pouvons y voir, ce débat éthique ne doit pas seulement avoir lieu entre spécialistes mais, également, interroger l'ensemble des associations pour éviter toute dérive.

Alain PELC

Je précise que la finalité du NIR n'est surtout pas l'analyse statistique mais la gestion des prestations sociales.

S'agissant des lieux de concertation, la politique du handicap est évoquée dans de nombreuses instances au niveau national. Je pense en particulier au conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), qui se réunit deux fois par mois. Tous les textes réglementaires sont soumis à son avis. Le Conseil de la CNSA auquel participent l'État, les associations et les départements a, par ailleurs, fait des propositions pour un nouveau champ de protection sociale. La mission de suivi de la mise en place des MDPH constitue un autre lieu de concertation.

Joël GUIST'HAU, DGA-Solidarité de Loire-Atlantique

Si la statistique n'est pas l'observation, l'observation nécessite des statistiques fiables et articulées. Je note les propos de la CNSA quant au travail réalisé pour mettre en place un système d'information. Mais fort heureusement, les départements ne l'ont pas attendue pour créer un système d'information qui prenne le relais des systèmes existants, devenus obsolètes. Ainsi, la question se pose de savoir comment intégrer, en amont de tout nouveau projet, le système d'information nécessaire et les indicateurs pertinents d'évaluation ? S'agissant de l'analyse des données, la MDPH me semble être un des lieux essentiels pour échanger et déterminer, conjointement, des orientations qui vont nous permettre d'agir.

Christine DUPRE

En tant que directrice d'une MDPH, le fait de fonctionner avec une obligation de production, qualitativement bien définie, est une gageure quotidienne. Une grande majorité des MDPH auront changé de système d'information au cours de l'année 2008. De par la législation, il revient au directeur d'une MDPH de déterminer les systèmes qui seront ouverts ou non, notamment vis-à-vis des partenaires externes. L'introduction de l'aspect éthique dans les débats relatifs à la fonctionnalité me paraît ainsi essentielle.

Les données statistiques concernant les politiques balayent un champ extrêmement large (enfance, solidarité, travail, vie à domicile, etc.). Les outils statistiques en cours de mise en place sont en cela absolument indispensables. Le fait, par exemple, de pouvoir distinguer les personnes handicapées motrices par rapport à celles souffrant d'un autre type de handicap est primordial pour pouvoir prendre des décisions importantes et structurantes en matière de schéma de déplacement départemental.

Enfin, je me réjouis que la relation à l'usager soit de plus en plus complexe – même si je gère cette complexité avec difficulté – puisque cela suppose des solutions personnalisées de compensation. Les MDPH s'en emparent. Il va maintenant s'agir de définir le taquet entre ce qui a été commandé et le principe de réalité. Il n'en reste pas moins qu'une révolution culturelle est en cours au travers de cette notion de prestations sur mesure. Elle nous amène à réfléchir sur les formes d'organisation ad hoc. Dans ce domaine, il faut associer l'université et la recherche, autant de partenaires qui peuvent nous aider à élaborer des schémas théoriques.

Christian CELDRAN

Nous sommes en France dans une logique juridique et administrative plus que de gestion globale des politiques. Ce faisant, il faut absolument intégrer dans les dispositifs législatifs des logiques de gestion et de systèmes d'information. Les spécifications nationales détaillées représentent en cela une percée conceptuelle intéressante. Les modalités de mise en œuvre doivent être vérifiées au moment de l'élaboration des lois et des règlements. Je fais confiance à la CNSA pour inclure dans le projet de loi les outils pertinents.

Un participant

Il ne faut pas confondre information et statistique. Si la statistique est une information, toutes les informations ne sont pas des statistiques. Au regard de la numérisation des bases de données statistiques, le protocole doit être constant et respecté. Le métier de statisticien nécessite un même protocole de requête et de questionnement. Or je crains que cette numérisation des données n'aboutisse à une confusion entre information et statistique. Il faut nous en garder.

Synthèse et propositions des ateliers

Intervenants :

Michel CASTELLAN, chargé de mission à l'Insee

Gérard MAUDUIT, vice-président du Conseil général de Loire-Atlantique, chargé des personnes âgées, dépendance et handicaps

Christine DUPRE, directrice de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de Seine-et-Marne

Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS, directrice Enfance-famille du Conseil général de l'Eure-et-Loir et présidente de l'AFIREM

Les débats sont animés par **Jean-Michel RAPINAT**, chef du service du développement social à l'ADF.

Jean-Michel RAPINAT

Quatre ateliers se sont déroulés ce matin au cours desquels nous avons souhaité mettre en exergue la dimension sociale et, plus spécifiquement, les politiques gérontologiques, les politiques en faveur des personnes en situation de handicap, les politiques en faveur de l'enfance et de la famille ainsi que les politiques d'insertion et d'insertion professionnelle pour les départements. Pour rendre l'exercice de synthèse de ces quatre ateliers plus interactif et afin de vous donner la parole, nous avons souhaité que les présidents d'ateliers soient présents et puissent prolonger l'échange dans un délai relativement court. Nous avons donc choisi d'organiser cette restitution à partir de cinq thématiques.

L'accès à l'information

Les quatre ateliers font ressortir la question centrale suivante : « quelle information pour quoi faire ? » Cette question renvoie à des considérations liées à l'organisation et à l'éthique. Quel type d'information devons-nous retenir ? Quelle finalité donnons-nous au recueil de cette information ?

Les quatre ateliers ont révélé qu'il existait énormément d'informations disponibles mais que des espaces restaient vides dans certains domaines. On le verra sur le plan géographique et sur des thématiques particulières.

Nous possédons des bases nationales importantes mais qui sont parfois méconnues et très souvent sous-utilisées. Il s'agit certainement là d'un des enjeux postérieurs au colloque. Il existe un manque important dans l'exploitation des données existantes, phénomène souligné par les quatre ateliers.

La question de l'accès à l'information pose aussi celle de la vision globale. D'ailleurs, pour les départements qui ont beaucoup œuvré en matière de politique de solidarité ces dernières années, des interrogations demeurent sur la manière dont sont conçues les données relativement à un public ou à une prestation. Le problème est particulièrement prégnant lorsqu'il s'agit de croiser les informations relatives à une politique comme la politique de l'enfance ou la politique d'insertion. Nous souffrons dans ce domaine d'une vision globale défailante pour tous les âges de la vie et sur toutes les thématiques qui ont été effectivement traitées ce matin.

Cohérence et comparabilité

Cette thématique recouvre de nombreuses dimensions. La première concerne le fait de se mettre en accord sur les notions et les concepts. Ainsi dans le domaine de l'enfance, un travail « historique » a été mené sur les notions et les concepts comme ceux d'enfants en danger ou d'enfants maltraités. Des références communes existent donc. Ce n'est pas le cas dans tous les domaines ni dans toutes les politiques. Nous n'avons pas le même recul sur une politique donnée. Il s'agit là d'un appel. Si nous voulons que ce colloque produise des suites intéressantes, nous devons prendre le temps de l'explication de texte et de la définition. Nous pouvons suivre l'exemple de la loi du 11 février 2005 sur le handicap qui a donné des définitions précises des différentes formes de handicap. Ces définitions doivent être à notre sens partagées. Il convient aussi de remonter des données homogènes et comparables. Des points de repère communs sont nécessaires. Ils doivent nous permettre d'appréhender la commande et nous placer en capacité d'y répondre.

Quelle information et quelle échelle géographique ?

La question a surtout été évoquée au regard des compétences départementales. Il a été noté que la problématique majeure tient à la faiblesse des données à l'échelon infra-départemental. Nous avons besoin de pouvoir nous comparer et même de focaliser sur un territoire ou une partie de territoire avec une problématique particulière.

Il s'agit de savoir comment répondre aux besoins des territoires qui vont du niveau interdépartemental au niveau infra-communal. Des stratifications doivent être organisées et les données souffrent de lacunes. Enfin, il existe une véritable nécessité de comparer les départements entre eux. Il est en effet capital de pouvoir se situer à différents niveaux en matière d'évolution des politiques publiques.

Connaître les publics et leurs besoins

Il existe des schémas départementaux et régionaux. Toutefois, il ressort des ateliers qu'il est nécessaire d'aller au-delà du « chiffre ». Les données statistiques qui existent ne constituent pas les seules sources d'information pour la connaissance. Elles doivent en effet être complétées d'une analyse et parfois d'étude approfondie, thématique afin de pouvoir prendre en compte la dimension humaine. La question de l'approfondissement des sources d'information et de la mise en œuvre d'enquêtes spécifiques est donc centrale.

Il apparaît nécessaire de mieux connaître l'offre pour vérifier l'adéquation avec les besoins. Certes, les schémas y répondent en partie. Nous pensons que les départements ont beaucoup à apporter s'agissant de leur connaissance des besoins individuels des publics.

Les ateliers ont également pointé la nécessité de développer les travaux de prospective. En effet, nous n'anticipons pas assez alors que la construction et la conduite des politiques publiques réclament des travaux prospectifs.

Enfin, il convient de ne pas limiter l'observation aux dispositifs et aux prestations. Si, dans les échanges de données, il est souvent question du RMI ou de l'APA, l'enjeu consiste en l'adoption d'une approche beaucoup plus globale qui ne tient pas compte des seules questions budgétaires. Il est important d'étendre le champ de recherche à l'ensemble de la politique.

Les usages et l'appropriation de l'information statistique

Cette appropriation nécessite du temps, des moyens et des compétences spécifiques. Elle renvoie donc aux questions de formation et de professionnalisme. Rien ne peut être improvisé dans ce domaine.

La question de l'évaluation des politiques publiques est renforcée par tous les champs d'activité qui ont été élargis ou par l'effet de la décentralisation. Tous les âges de la vie ont ainsi été concernés par l'ensemble des sujets. Dans tous les secteurs, nous avons besoin de parfaire la question de l'évaluation, en amont et en aval. Cela me paraît constituer un axe central de nos réflexions.

Cette synthèse ne se veut pas exhaustive, mais les présidents d'ateliers sont présents pour nourrir un court débat sur les conclusions de ces ateliers.

Guillaume LE MAB, médecin épidémiologiste et responsable de la veille sanitaire au Conseil général de Seine-Saint-Denis

Un pan entier de la statistique était absent des ateliers : les statistiques de santé. Même si une partie des compétences est remontée à l'État, un nombre important de départements continue d'agir en matière de santé publique. En outre, les indicateurs de santé concernent des institutions productrices de données qui sont différentes, pour la plupart, des autres institutions de statistiques publiques et ne sont pas présentes aujourd'hui.

Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS

Nous avons évoqué les échelons qui préoccupaient les collectivités locales en matière de traitement des statistiques. Il est vrai que nous ne devons pas oublier l'échelon régional, en particulier en ce qui concerne la santé publique. Les politiques de prévention et de santé publique qui se déclinent ensuite sur les départements vont se réaliser avec l'appui des programmes régionaux. Il est ainsi possible de décliner la compétence des services de protection maternelle et infantile et l'exploitation statistique effectuée à partir des certificats de santé. Nous pouvons aussi prendre en compte les réseaux périnataux ainsi qu'un certain nombre de domaines dans lesquels les collectivités locales sont impliquées dans le cadre de la santé publique et renseignent sur l'état de santé de la population et des indicateurs de santé très utiles pour accompagner les politiques locales. Cette dimension de la prise en compte de la statistique des indicateurs de santé publique est importante.

Michel CASTELLAN

Les départements et les acteurs locaux sont confrontés à la dispersion des sources sur les différents champs. La difficulté consiste à faire communiquer ces sources et à rassembler une information transversale.

Guillaume LE MAB

Il convient de distinguer la collecte d'informations individuelles de la question de disposer des indicateurs pour piloter une politique au niveau local. Dans ce cas, la statistique en question est publique. Or la statistique publique est aujourd'hui de moins en moins locale en matière d'indicateurs de santé. Ainsi il y a quelques années, les communes recevaient les causes médicales de décès de manière détaillée. Aujourd'hui, elles ne les reçoivent plus et doivent effectuer une commande auprès de l'Inserm si elles souhaitent en disposer. Une telle commande implique d'élaborer un protocole d'étude et de déposer un dossier auprès de la CNIL.

Jean-Pierre DUPORT

Il me semble me souvenir qu'il existait un observatoire régional de la santé qui fonctionnait plutôt bien. En outre, la CNIL constitue un élément incontournable. Nous avons récemment débattu des statistiques « trajectoires et origines ». L'appareil statistique est obligé de tenir compte de son environnement institutionnel : le Conseil constitutionnel, la loi et la CNIL.

Anne TALLEC, directrice de l'Observatoire régional de la santé des Pays de la Loire

Il existe des ORS dans toutes les régions françaises. Pour revenir sur les causes médicales de décès, les ORS disposent des bases des organismes et contractualisent annuellement avec eux. Toutes les communes peuvent s'adresser à l'observatoire régional de la santé pour obtenir une analyse de leur mortalité. Nous ne sommes cependant pas assez connus par l'ensemble des acteurs. L'ORS des Pays de la Loire diffuse l'ensemble de ses publications à toutes les maires des communes de plus de 5 000 habitants. En outre, toutes les communes peuvent s'adresser à l'ORS.

Gérard MAUDUIT

L'étude présentée ce matin et demandée par le Conseil général de Loire-Atlantique à l'Insee concernant le vieillissement de la population du département comporte un volet sur la santé des personnes âgées ainsi qu'une partie portant sur les services concernant les réponses à ces problèmes de santé. Il me semblait important dans une étude globale sur le vieillissement de la population que l'environnement sanitaire soit pris en compte. Il serait intéressant de travailler sur la lisibilité de ce montage et le lien entre les programmes régionaux et les politiques des départements. S'agissant des personnes âgées, des passerelles doivent être lancées. Ainsi, dans le secteur de la prévention, toutes les actions de prévention sont des réponses à la réalité sanitaire d'une population donnée.

Philippe GAUTHIER, Conseil général de la Loire

Je souhaite évoquer la question de la cartographie ou de la base géographique commune que nous pourrions adopter entre institutions (État, région, département ou commune). Nous ne bénéficions pas de cette unité qui nous permettrait de partager facilement nos informations. Les échelles départementale et communale sont très insuffisantes. L'ORS de la région Rhône-Alpes nous avait sollicités dans le cadre d'une démarche concernant la ville de Saint-Etienne. Nous avons mis nos outils à disposition afin de pouvoir utiliser des bases de données fournies par la caisse primaire d'assurance maladie, de les cartographier et de les repérer dans la ville de Saint-Etienne. L'État ne pourrait-il pas s'emparer d'une démarche qui consisterait à recommander l'utilisation d'un découpage du territoire national qui serait unique et utilisé par tous les systèmes d'information et les outils de production, y compris et surtout ceux de l'État ?

Bernard MOREL, Insee

Cette question a souvent été posée et elle l'est aujourd'hui dans des termes nouveaux. En effet, nous devons à moyen terme redéfinir l'économie de restitution de l'information aux différents échelons géographiques. Il existe là matière à un travail en commun, sans doute dans le cadre du Cnis. Cette économie générale de la restitution de l'information aux différents échelons territoriaux signifie que nous ne disposerons pas de toutes les informations au niveau le plus fin. Il convient donc de réfléchir à des arbitrages entre les échelons. Chacun doit ainsi pouvoir s'y retrouver pour définir ses territoires pertinents. Il s'agit d'un chantier important à moyen terme.

Maryse LARPENT, agence d'urbanisme du Pays de Brest

Pour travailler dans une communauté urbaine et au niveau infra-communal, je sais que les communes souffrent de ne pas disposer d'informations homogènes à un niveau infra-communal. L'Etat nous demande d'évaluer les contrats urbains de cohésion sociale dans le cadre de la politique de la ville mais il ne nous donne pas les moyens de répondre à cette obligation d'évaluation. Concernant les indicateurs de santé dans le cadre du contrat urbain de cohésion sociale, nous avons mis en place un atelier « Santé Ville » qui s'appuie sur des données au niveau des quartiers.

Gérard MAUDUIT

L'atelier relatif aux personnes âgées a mis en évidence l'envie de pouvoir échanger des expériences. Les départements communiquent souvent de façon bilatérale. Il serait intéressant d'organiser ces relations de façon plus globale, peut-être au niveau de l'ADF.

En outre, l'atelier a permis d'examiner la façon dont les départements s'organisent en interne pour pouvoir récolter cette information, la traiter et la transmettre. Plusieurs expériences ont été menées. Certaines collectivités ont fait appel à des structures extérieures au département, parfois en liaison avec d'autres départements ou la région. Au-delà de l'organisation retenue, la culture de l'information n'est pas nécessairement réduite au service spécialisé dans un conseil général ; c'est aussi la façon dont, au sein de chaque service, l'organisation et la formation permettent aux agents de répondre. Il n'existe pas de modèle simple. Nous aurions tout à gagner à nous enrichir de cette réflexion.

Jean-Michel RAPINAT

Christine DUPRE présidait ce matin l'atelier consacré aux politiques en faveur des personnes en situation de handicap. Pouvez-vous nous apporter des éléments complémentaires en ce qui concerne les échanges ? Je pense notamment aux Maisons départementales des personnes handicapées, installées depuis peu. Des questions ont-elles émergé sur cette question de partage des informations ?

Christine DUPRE

La question s'est posée de façon quelque peu différente dans la mesure où nous entretenons plutôt un échange à propos des structures déjà existantes. Pour faire le lien avec les propos de Gérard MAUDUIT,

je pense qu'il serait nécessaire d'insister auprès des départements sur l'intérêt de se doter d'un observatoire. L'ADF pourrait contribuer à développer un tel discours. Le domaine qui nous préoccupe aujourd'hui connaît des mouvements perpétuels. Les informations existent de façon parcellaire et ne sont pas toujours tournées vers l'action. De ce point de vue, la CNSA constitue un acteur important. En effet, l'expression de nos besoins est encore maladroite, compte tenu de la multiplicité des chantiers. Nous éprouvons la nécessité de mieux connaître toutes les bases disponibles, de pouvoir discuter avec les producteurs de statistiques publiques afin de nous orienter différemment. Nous avons aussi besoin de développer l'interaction très forte avec la CNSA ainsi que les observatoires départementaux.

Table ronde - Comment construire ensemble la connaissance statistique nécessaire aux politiques de solidarité ?

Intervenants :

Yves FREVILLE, sénateur, président de la formation « Statistiques régionales et locales » du Cnis

Pierre AUDIBERT, directeur de la diffusion et de l'action régionale à l'Insee

Anne-Marie BROCAS, directrice de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité

Pierre JAMET, directeur général des services du Conseil général du Rhône

Hélène PARIS, directrice des statistiques, des études et de la recherche à la Cnaf

Denis PIVETEAU, directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

Patrick MARESCHAL, président du Conseil général de Loire-Atlantique et représentant de l'ADF au Cnis

Les débats sont animés par Cécile PETIDENT, journaliste.

Yves FREVILLE

Nous devons construire ensemble une compétence partagée. En effet, le législateur a souhaité que la statistique soit désormais une compétence décentralisée, partagée entre l'Etat et les départements. Nous devons, à la fin de ce colloque, parvenir à des solutions concrètes. Est-il possible de construire un socle commun de connaissances départementalisées dans le domaine des politiques de solidarité ? Nous avons constaté les besoins au cours des ateliers. Nous avons aussi vérifié que les conseils généraux se sont emparés de ce problème et ont mené de nombreuses expériences très variées, avec des méthodes d'enquête diversifiées. Se pose alors la question de savoir s'il est possible d'harmoniser ces méthodes d'enquête pour parvenir à réaliser des économies d'échelle. Nous avons également vu apparaître un besoin de *benchmarking* de la part des départements. Ainsi, notre socle commun doit permettre d'effectuer des comparaisons entre les départements.

Je souhaiterais aussi parler de l'État qui a ses besoins propres en matière de statistiques. Dans le domaine de la politique de solidarité, l'État conserve des compétences. Des problèmes de complémentarité ou de substitution peuvent alors apparaître. Il existe ainsi des relations entre l'AAH et les différentes dotations du Conseil général. Il convient donc d'assurer une continuité globale de ces politiques.

Par ailleurs, en tant que membre du Comité des finances locales, j'ai conscience que l'Etat doit assurer la péréquation entre les collectivités locales, autrement dit entre les départements. Les évolutions à partir de l'année où la compensation des charges a été effectuée exigent des politiques de péréquation. Nous avons donc besoin de critères précis. Or nous constatons une très grande imprécision à ce niveau. Il convient ainsi de distinguer les allocataires du RMI, les bénéficiaires du RMI et la population couverte par le RMI. Une clarification doit être réalisée pour permettre cette distinction. Il nous appartient donc de répondre aux deux questions suivantes : quelle est la nature de ce socle commun ? Possédons-nous des procédures qui permettent de le construire ?

S'agissant de la nature de ce socle, nous avons besoin de normes qui soient connues de tous. Des normes claires, bien définies et cohérentes sont donc nécessaires. Ce n'est pas toujours le cas. Je voudrais, maintenant, évoquer deux difficultés. La première tient à l'hétérogénéité de nos systèmes de gestion, notamment informatiques. Chaque département possède son propre système. Or la statistique n'a pas la responsabilité de définir quel système de gestion permettra de produire ses données. Nous devons savoir comment l'ensemble des normes sera compatible avec la diversité des systèmes de gestion.

La seconde difficulté est plus théorique et tient à l'essence même de la décentralisation. Dans ce cadre, les départements ne sont pas tous censés agir de la même façon. C'est là tout l'intérêt de la décentralisation. A ce titre, les données utilisées reflètent dans une certaine mesure des différences de comportement des populations et des responsables politiques des départements. Ainsi, si des critères objectifs, nationaux sont définis pour obtenir un minimum social, cela ne signifie pas que tous ceux qui

peuvent bénéficier de ce minimum le demanderont. Il existe des différences sensibles entre les départements dans la façon dont les populations connaissent les dispositifs auxquels elles ont droit. La demande théorique et la demande réelle sont donc différentes. Ensuite, le Conseil général adopte sa politique. Il réagit de façon plus ou moins libérale de sorte que rien n'assure que le produit statistique que nous obtenons (soit le nombre de bénéficiaires de telle ou telle allocation par exemple) soit le même partout. Cette différence pose une difficulté importante.

Nous devons donc nous mettre d'accord sur la définition d'un socle commun. Si nous voulons parvenir à un socle commun qui permette de réaliser des comparaisons et de transférer des expériences du niveau national au niveau local, est-il possible qu'une méthodologie définie au niveau national soit transférable à l'échelon départemental ?

Pour mettre un tel dispositif en place, il faudrait que s'instaure un dialogue qui ne serait pas uniquement politique, mais qui serait véritablement établi entre professionnels de la statistique. Il ne faut pas rester au niveau de la déclaration d'intention et de l'accord politique. Par exemple, comme critère de répartition, le nombre de logements sociaux peut résoudre le niveau politique mais cela voudrait dire qu'une discussion doit s'engager entre l'État, la Cnaf, la MSA et les départements pour avoir une définition commune. Pour cela, avons-nous vraiment la capacité de professionnels pour discuter de ce sujet et réussir à définir non pas un produit politique mais un produit statistique de qualité ?

Nous devons également nous mettre d'accord sur les objectifs. Dans un tel socle commun, les seuls objectifs de l'État ne doivent pas prévaloir. Les départements doivent être capables de faire connaître leurs objectifs et identifier ceux qui sont susceptibles de fonder une solution de niveau national.

Enfin, quel doit être le rôle du Cnis pour arriver à mettre au point ces objectifs communs et ce socle statistique ? Le Cnis est un lieu de confrontation de l'offre statistique et de la demande des utilisateurs. Je me demande, compte tenu du développement de la décentralisation, si notre mode d'organisation est satisfaisant. Le Cnis comprend en effet des formations verticales qui traitent de problèmes comme l'emploi et le revenu ou la démographie et le mode de vie. En revanche, une seule formation est horizontale et concerne les statistiques régionales et locales. Le Cnis constitue un endroit de réflexion commun. Je me rends compte qu'avec le développement de la décentralisation, ce lieu d'échanges sur les statistiques régionales et locales ne peut que s'agrandir. Il peut se développer à tel point que j'ignore si la structure actuelle le permet. Ne pourrions-nous pas mettre en place, avec l'ADF, le Cnis, l'Insee et la CNSA un groupe de travail commun, afin d'essayer d'élaborer ce socle commun de connaissances, de manière à en assurer le suivi ?

Cécile PETIDENT

Il s'agit d'étudier ensemble comment construire cette connaissance statistique au service des politiques de solidarité des départements et comment répondre aux besoins, en tenant compte des contraintes de chacun. La Drees, aujourd'hui, s'oppose-t-elle à cette nécessité de construire ensemble ?

Anne-Marie BROCAS

Depuis ce matin, je suis très heureuse d'entendre les propos tenus et j'y vois une orientation politique qui me semble marquer un virage très important dans la conception de la collaboration entre les services statistiques de l'État et les collectivités territoriales pour la production d'informations. Cette évolution paraît indispensable du point de vue des départements comme du service statistique ministériel que je dirige.

Trois points me semblent stratégiques. Le premier tient à la capacité d'identifier en commun les politiques et les questions que nous souhaitons traiter. Il s'agit du préalable à la définition des informations nécessaires à chacun. Nous en avons déjà un aperçu à travers certaines initiatives locales auxquelles nous nous sommes beaucoup intéressés : les plateformes. Celles-ci dans un certain nombre de régions ont produit des résultats très intéressants. Elles correspondaient à des partenariats entre les acteurs concernés par diverses politiques en vue de partager de l'information au service d'objectifs identifiés en commun.

Le deuxième point stratégique consiste en la mise en œuvre d'outils cohérents au niveau des partenaires départementaux. Il s'agit pour nous d'un enjeu très important. Il est évident que les travaux transversaux menés, par exemple, sur l'aide sociale se heurtent à la grande diversité des systèmes de gestion locaux, à l'absence de référentiels communs qui conduit à ce que l'information s'ajuste sur le plus petit dénominateur commun. Cela permet de donner un bon éclairage sur les masses financières en jeu, sur les grandes fonctions sociales. Cela ne permet pas de fournir un éclairage satisfaisant sur les individus auxquels s'adressent ces prestations. Nous devons pour cela développer une réflexion collective sur les conditions rendant possible les mobilisations et les échanges d'information.

Enfin, nous nous efforçons de poursuivre une politique de retour et de mise à disposition des données recueillies vers les départements. Cette pratique me semble indispensable si nous voulons faciliter le partage et la collaboration.

Nous sommes très conscients des limites actuelles des bases de données que nous essayons de mettre en ligne. Nous avons aussi des marges de progrès importantes.

Pour finir, j'insiste sur la nécessité d'une orientation politique forte, et sur la nécessité, en même temps que nous progresserons, d'identifier les moyens nécessaires à la concrétisation des intentions.

Cécile PETIDENT

L'Insee est-il disposé à améliorer le partenariat ? Peut-il s'agir d'une priorité pour l'Insee ?

Pierre AUDIBERT

Bien sûr. L'Insee a notamment pour objectif de produire et de diffuser de l'information localisée, de l'échelle infra-communale à la France entière. L'atteinte de cet objectif général est conditionnée à l'écoute des besoins et à l'obtention d'informations localisables.

Un moyen pratique de localiser l'information consiste à utiliser les données administratives. En effet, ces données sont exhaustives au niveau géographique. De ce fait, elles peuvent être localisées. Nous transformons ainsi un fichier administratif en instrument statistique. Une deuxième méthode consiste à réaliser des enquêtes statistiques. Ces enquêtes présentent généralement le défaut de ne pas être significatives à un niveau inférieur à la France entière. Le recensement constitue une exception à cette limite. Ces deux moyens nous permettent de construire un système d'information territorial.

Comment l'Insee, dans les opérations qu'il réalise en matière de production statistique et de diffusion de statistiques peut prendre en compte de manière plus pertinente et plus efficace les besoins de partenaires comme les conseils généraux ?

L'Insee participe activement au Cnis. Dans de telles organisations, l'Insee écoute et essaie de prendre en compte ce qu'il entend. Une seconde méthode consisterait à discuter avec des interlocuteurs capables de fédérer les besoins des départements. C'est le rôle de l'ADF. Un groupe de travail sera ainsi bientôt créé avec l'ADF. Il serait utile d'entendre l'Insee dans le cadre de ce groupe de travail, afin de réaliser un état des lieux et discuter des besoins.

Enfin, l'Insee est organisé en directions régionales. Dans ces dernières, une partie importante de l'activité consiste à rencontrer les principaux acteurs de la région, à écouter leurs besoins et à les faire remonter pour créer de l'information ou initier des partenariats avec eux sur les sujets qui les intéressent. Parmi les partenaires se trouvent évidemment les conseils généraux.

Cécile PETIDENT

Quelle est, à ce niveau, la qualité de la relation ?

Pierre AUDIBERT

De notre point de vue, les relations sont très bonnes, bien que sans doute insuffisantes. Nous essayons de conclure des partenariats sur des questions qui intéressent les conseils généraux. En 2007, nous

dénombrions une trentaine de partenariats de ce type. Certains ont donné lieu à des analyses et des études publiées ; d'autres sont en cours de montage. Je pense que nous pouvons aller plus loin.

Cécile PETIDENT

La Cnaf a été identifiée par les départements comme la deuxième source privilégiée d'informations, la première étant les données internes aux départements. L'attente à l'égard de la Cnaf est donc forte. Vous êtes considéré comme une source primordiale. Cependant, il n'est peut-être pas toujours si aisé de répondre aux attentes des départements.

Hélène PARIS

Effectivement, la Cnaf est la première source de données externes pour les départements. Il est vrai que les données des Caf sont particulièrement riches. Elles permettent de couvrir de nombreux domaines. Par leur mission même, les caisses versent des prestations sociales légales qui couvrent l'ensemble des prestations familiales, les aides au logement et les minima sociaux. Il me semblait utile de porter un regard historique sur la branche famille, puis de rappeler les évolutions récentes.

Cécile PETIDENT

Aujourd'hui, la Cnaf produit de l'information.

Hélène PARIS

Nous considérons aujourd'hui comme évident le fait que les données administratives permettent de générer des fichiers statistiques très complets et exploitables par tous. Toutefois, cela ne va pas de soi. Cela nécessite en effet toute une organisation et un travail préalable. Il y a vingt ans la Cnaf et les Caf ne disposaient pas d'un système de gestion unique. Pour effectuer une collecte statistique à partir des données administratives, un questionnaire était adressé aux caisses. Cette procédure était longue, fastidieuse et source d'erreurs, notamment au niveau local.

Depuis, la branche famille s'est dotée d'un système d'information performant qui couvre l'ensemble du territoire et permet à toutes les caisses de recourir au même système pour générer les données de gestion. Toutes ces données sont centralisées dans un entrepôt de données de gestion. Les dossiers sont vivants et sont donc modifiés tout au long de l'année. A partir d'un protocole très précis et référencé, nous en extrayons des fichiers statistiques. Nous couvrons donc un domaine assez complet.

Dans le cadre de la décentralisation, nous sommes dans une situation relativement atypique où les opérateurs continuent de reposer sur un système d'information centralisé. Ainsi, le système de production statistique pour le volet lié à la gestion de la prestation n'a pas été modifié par le mouvement de décentralisation. C'est dans ce domaine, cependant, que des évolutions récentes sont intervenues. En effet, lors de la décentralisation, les données nominatives des dossiers de RMI ont été mises à disposition des conseils généraux. Il était également important de connaître les attentes de ces institutions et d'étudier comment faire évoluer notre système de production statistique. Deux évolutions importantes sont donc rapidement intervenues. Ainsi, une statistique trimestrielle a été mise en place, permettant un suivi conjoncturel des données du RMI au niveau national et local. En outre une concertation a été menée à l'initiative de l'ADF et de la Cnaf, avec les conseils généraux, pour nous accorder sur les contenus des tableaux de bord mensuels et trimestriels.

Cécile PETIDENT

La Cnaf est-elle aujourd'hui assez équipée pour affiner sa statistique et l'adapter de plus en plus aux besoins des départements ?

Hélène PARIS

Nous essayons d'agir au mieux, compte tenu des limites inhérentes aux données administratives..Par exemple, il existe une forte demande pour connaître la mesure la plus pertinente des sorties du dispositif RMI. Pour l'heure, les sorties sont mesurées à l'aide de nos fichiers administratifs. Ainsi, nous ne connaissons que les motifs administratifs qui expliquent la sortie d'un allocataire. Nous allons à présent proposer un indicateur qui vise à mieux retracer la sortie du RMI pour des raisons économiques.

Cécile PETIDENT

Le renforcement du partenariat avec les départements peut contribuer à améliorer ces données.

Pierre JAMET

Je souhaiterais revenir aux questions posées par le Sénateur FREVILLE. Vous avez intitulé le colloque « connaître pour agir ». Que s'agit-il de connaître ? C'est peut-être sur ce point qu'il convient d'abord de se mettre d'accord. Nous devons connaître des informations nécessaires à la gestion. En effet, les impératifs de gestion sont lourds depuis que les départements sont des collectivités décentralisées. Je m'étonne d'ailleurs que tout le monde tienne pour acquis que les statistiques que l'on nous fournit sont justes. Elles sont pourtant fausses. Commençons donc par poser qu'il n'est pas du tout certain que les statistiques que l'on obtient soient justes. Elles sont d'abord fausses parce que les feuilles statistiques sont encore souvent remplies par un agent situé en bout de chaîne, soumis aux impératifs des délais. Les chiffres ainsi donnés sont assez aléatoires.

En outre, nous avons un besoin de statistiques pour obtenir une idée de l'activité et des tendances. Dans cette logique, nous devons développer une activité de prospective. Nous possédons, par ailleurs, un observatoire départemental, qui publie trois types de fiches. Plusieurs d'entre elles couvrent chaque mois, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, l'activité de chacun des services ou des politiques du département. Par ailleurs, nous produisons des fiches territorialisées pour chaque canton et nous élaborons des fiches qualitatives. Ces dernières permettent de connaître les politiques départementales, le coût et la qualité des prestations suivies. Avec les partenaires locaux, nous émettons en outre des fiches intercommunales, permettant une lecture véritablement territoriale.

Cécile PETIDENT

A quel niveau ces fiches sont-elles diffusées ?

Pierre JAMET

Elles sont adressées à la totalité des élus et des chefs de services et à toutes les personnes qui le demandent. Elles sont en outre publiées sur l'Intranet.

Je me suis rendu compte qu'une collectivité comme la nôtre avait besoin d'avoir une connaissance exacte de ses actions. Par exemple, nous sommes en discussion avec la Caf, parce que nous voulons obtenir la liste des bénéficiaires qui sert d'assiette à la cotisation que nous payons chaque mois. Or tous nos chiffres montrent une baisse constante du RMI, alors que notre cotisation diminue de façon bien moindre. Il nous manque ainsi, pour le mois de janvier 2008, la justification d'un montant de 1,5 million d'euros. Il n'existe donc pas de cohérence entre des éléments de connaissance objective et des données statistiques.

Par ailleurs, il appartient à chaque collectivité de se doter elle-même d'un instrument de fiabilisation et de rechercher, en interne ou en externe, une connaissance réelle des situations.

Lorsque nous parlons de statistiques, nous devons travailler sur des chiffres fiables et fournir des données claires.

J'estime qu'un département doit être capable de savoir exactement où il en est. Cela pose un véritable problème de méthode. Il est d'abord nécessaire que la volonté politique soit réelle pour obtenir des

statistiques et une connaissance fiables. Les données statistiques doivent être régulièrement publiées. Ceux qui les alimentent doivent y voir leur intérêt. Les statistiques ne doivent donc pas être fournies avec deux ou trois ans de retard.

Il convient aussi d'être certain de travailler sur des éléments répétitifs, sur les mêmes bases, afin de pouvoir étudier des constantes. Nous devons nous doter des moyens, partagés par l'ensemble des services, pour réaliser un tel travail.

J'ai, par exemple, reçu du niveau national un questionnaire comprenant six pages d'explications, permettant toutes les interprétations possibles pour remplir les rubriques. Par ailleurs, suite à des enquêtes de ce type, aucune réunion de concertation ou d'information n'est jamais organisée. Ensuite, je me demande comment les services pourraient renvoyer des chiffres justes.

Anne-Marie BROCAS

S'agissant des enquêtes que nous conduisons, nous échangeons beaucoup avec nos interlocuteurs. Des progrès doivent, certes, être réalisés. Quant à la fraîcheur des données, elle suppose pour nous un travail extrêmement laborieux. En effet, nous devons attendre les retours de la plupart des institutions pour exploiter les données. Or certaines prennent beaucoup de temps pour répondre. Notre intérêt est convergent sur ce point.

Cécile PETIDENT

Vous m'avez confié que vous teniez à ce que l'information soit partagée et circule.

Denis PIVETEAU

Il ne faut pas partir du système d'information, de l'objet technique. Une telle pratique véhicule effectivement l'image d'un objet technique extérieur à ceux qui l'alimentent. Le fait de partir de la question « qui est responsable de quelle politique ? » me paraît important. La seconde question consiste, pour la collectivité, à identifier ses besoins d'informations. Il s'agit d'une question complexe. Il convient ensuite de se demander quelles sont les informations que la collectivité produit ou ne produit pas elle-même pour la politique qu'elle doit conduire. C'est alors que se pose la question de l'échange et du partage.

Dans ce contexte propre à la CNSA, j'indique que, depuis deux ans, de façon très pragmatique, nous avons pu dégager un certain nombre d'éléments de cet ordre dans le champ des personnes âgées et des personnes handicapées. Ce périmètre est particulièrement intéressant en ce que nous y observons des transformations très importantes de la décentralisation des politiques sociales.

Ainsi, nous ne sommes plus, aujourd'hui, en train de décentraliser des politiques qui seraient strictement d'échelon départemental. Nous décentralisons des politiques qui conservent une composante nationale. Nous constatons ainsi quelles sont les dimensions de politique nationale qui demeurent et en quoi ce phénomène influe sur les systèmes d'informations. Cette dimension nationale implique des règles et des référentiels communs qui permettent et appellent un partage des informations. Ils nécessitent aussi un certain nombre d'outils financiers. Chaque département doit en effet disposer des ressources qui lui permettent de financer cette politique. Cet élément implique la distribution de dotations de péréquation et nécessite donc une information pour la répartir de manière équitable. Il signifie aussi qu'il existe un lien avec d'autres politiques nationales. Un échange d'information est également nécessaire.

Par ailleurs, cela vient s'agréger à de nombreuses autres politiques départementales d'action sociale. Un certain nombre d'outils de gestion globalisée des publics concernés doivent ainsi parvenir à se dégager.

Nous devons donc mener une réflexion sur les moyens de tirer toutes les conséquences des évolutions fondamentales auxquelles nous assistons aujourd'hui en termes de décentralisation des politiques.

Cécile PETIDENT

Il va falloir aller au-delà de l'intention, c'est-à-dire agir. Avez-vous les moyens d'agir ? Etes-vous prêts à faire plus ?

Anne-Marie BROCAS

Un des freins à certaines évolutions que nous souhaitons tient bien aux moyens que nous sommes capables de mobiliser. S'il existe une volonté très affirmée et si nous sommes capables de fixer des priorités, je pense que nous pouvons mobiliser des moyens. Ces démarches doivent être conduites en même temps.

Hélène PARIS

Nous sommes tous limités par les moyens humains, financiers ou techniques. Des progrès sont en cours de réalisation, vont se poursuivre et nous allons continuer ce dialogue. Certaines pistes doivent être explorées. C'est le cas des demandes de données infra-départementales, et du besoin de comparaison entre les départements. Pour systématiser ces transmissions de données, il convient de réfléchir à la définition du bon zonage pour les données infra-départementales. De même, pour la comparaison des départements entre eux, nous mettons en ligne des données établies par département. Nous pourrions aussi transférer nombre de ces informations à l'ensemble des acteurs du système de statistiques publiques et demander à l'ADF de servir davantage de relais pour leur communication.

Pierre AUDIBERT

Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une question de moyens. Nous disposons, en effet, des moyens nécessaires et nous avons beaucoup progressé dans le traitement de l'information. La question consiste plutôt à prendre en compte, au sein du programme de production et de diffusion de l'information territoriale de la statistique publique, des priorités fixées en coopération avec les départements. Nous allons ouvrir, sur le site de l'Insee un espace consacré à l'information territorialisée. Nous diffuserons même des informations infracommunales. Il sera alors très intéressant de consulter les départements afin de savoir comment ils reçoivent cette information et pouvoir amorcer cette question sur les priorités. Nous devons, avant tout, faire preuve de volonté et savoir nous organiser.

Guillaume LE MAB

Dans le cadre du programme Santé Ville, nous avons pu réaliser un travail de cartographie relativement complet avec l'ensemble des institutions du département. Nous avons ainsi réuni dans un petit ouvrage l'ensemble des indicateurs sociaux, éducatifs et sanitaires, à l'échelle communale. Ensuite s'est posée la question de la pérennisation de ce travail.

Pierre JAMET

Tout le problème est exposé dans ce témoignage. Nous devons être capables d'obtenir la connaissance dans la durée. Cette durée nous permet de mener une réflexion globale.

Nicole ROTH

Nous avons l'obligation, depuis la loi du 5 mars 2007, de mettre en place des observatoires de l'enfance en danger dans chaque département. Toutefois, nous nous demandons comment nous construirons un dispositif généralisable sur l'ensemble du territoire français si nous souhaitons que ces observatoires puissent dialoguer et si nous voulons produire ensemble une connaissance nationale de la politique de l'enfance en danger. Aujourd'hui, nous éprouvons des difficultés à repérer dans le pilotage des politiques statistiques de l'État comment cette modélisation peut être obtenue et comment un dialogue plus explicite avec des pilotages repérés et légitimes peut être instauré entre l'État et les collectivités territoriales. La

lisibilité du circuit du partenariat est nécessaire si on veut avoir un dialogue qui puisse opérer dans plus de transparence.

La Drees entretient des relations régulières avec les départements. Toutefois, ces contacts sont aléatoires et reposent sur des panels de départements dont nous ne savons par qui et comment ils sont légitimés. Il semble que les relations entre la statistique nationale et les départements sont encore de l'ordre du bricolage ou du réseau amical et non d'une construction partagée.

Cécile PETIDENT

La question de la modélisation est essentielle. Dans ce cas, les organismes de la statistique publique peuvent réellement intervenir comme accompagnateurs de cette modélisation.

Anne-Marie BROCAS

Il existe bien un Observatoire national de l'enfance en danger. Il s'agit donc d'un interlocuteur national. Quant au caractère aléatoire des relations, je ne comprends pas bien à quoi cela correspond. Nous entretenons en effet des relations avec les départements sur des sujets qui font l'objet de remontées systématiques d'informations ou d'enquêtes.

Denis PIVETEAU

Je vais vous faire part d'une expérience modeste qui montre comment il est possible de construire un échange d'informations qui garantisse que tout ce qui est nécessaire à chacun lui parvienne selon le format et la périodicité requis. La CNSA a signé avec chaque département une convention d'appui à la qualité de service, comportant un volet informationnel très important. Il s'est agi de définir quelles étaient les données nécessaires. Cette définition a ensuite été contractualisée avec chaque département. Ces conventions s'articulent avec d'autres relations. La fonction informationnelle n'est donc pas dissociée de la fonction opérationnelle.

François TUFFREAU, directeur adjoint de l'Observatoire régional de la santé des Pays de la Loire

Je voudrais témoigner des actions réalisées dans les Pays de la Loire autour de la plateforme de coordination de l'observation sociale et sanitaire. Cette expérimentation a démarré il y a plus d'un an et visait à mutualiser les moyens autour d'objectifs précis. Les personnes qui se sont réunies dans ce cadre ont analysé les outils existants autour d'une thématique (celle du bien être) pour déterminer si les échanges d'informations entre partenaires pouvaient être améliorés. Nous avons ainsi identifié qu'il était possible à l'échelle locale et sans moyen supplémentaire d'améliorer largement les circuits d'information entre les différents partenaires.

Nous avons enregistré d'importants progrès en matière d'accès à l'information. Nous avons aujourd'hui accès avec internet à de nombreuses bases d'information.

Enfin, le système d'information publique a été beaucoup accusé. Je m'inscris en faux contre cela.

Patrick MARESCHAL

Je souhaite réagir aux propos de Pierre JAMET en rappelant que tout le monde sait que tous les chiffres sont justes. Toutefois, ils n'ont pas nécessairement la même définition. Un formidable travail reste donc à accomplir pour s'accorder sur des définitions et des nomenclatures. Nous pouvons aussi faire converger nos systèmes informatiques.

Il ressort de ce colloque que nous ne sommes pas pris dans une « guerre de religion ». Chacun est en effet conscient du besoin de coopération. En outre, le système statistique public n'est pas homogène, à l'image des départements.

Il convient d'essayer de trouver une façon de poursuivre ce dialogue. De nombreuses opérations intéressantes sont réalisées mais je rejoins les propos tenus, précédemment, selon lesquels ces opérations s'effectuent au gré des rencontres, des centres d'intérêt, et sont encore aléatoires. Si des indicateurs réguliers ne sont pas définis, nous risquons de rester dans le bricolage.

Nous devons donc trouver dans le système statistique public des correspondants clairement identifiés de même que dans les départements. Nous devons faire vivre ce réseau.

Il me semble que, à propos de la question du zonage géographique, nous devrions demander au système statistique public de mettre au point un bon fichier qui permettra d'adresser des fichiers détaillés que chacun pourra adapter selon ses besoins. Le zonage idéal n'existe pas. Il dépend parfois de l'observation des données détaillées.

Yves FREVILLE

Nous avons enregistré des améliorations considérables mais de grands progrès restent à effectuer. Ce n'est pas par hasard que le Comité des finances locales a mis en place un groupe de travail chargé de s'interroger sur la qualité des statistiques fournies.

Je me demande si nous n'aurions pas intérêt à mettre au point quelques indicateurs, peu nombreux, clairs et précis, dont la fiabilité serait assurée. Il conviendrait, au moins dans un premier temps, de se fixer pour objectif d'élaborer ces indicateurs.

Patrick MARESCHAL

Évidemment, cette journée ne constitue qu'un moment. Tout commence maintenant. Je remercie chaleureusement tous ceux qui se sont mobilisés au sein du comité de pilotage dans les différentes organisations pour préparer cette journée. Ne repartez pas en pensant que les débats étaient simplement intéressants, mais en étant mobilisés pour agir. Essayez de rester en liaison. Le travail ne pourra s'effectuer qu'au travers de groupes de travail décentralisés.

Clôture de la rencontre

Jean-Pierre DUPORT

Vice-président du Conseil national de l'information statistique

Je suis très content du déroulement de ce colloque. Je tiens à remercier tous ceux qui y ont participé et l'ADF, Le Conseil général de Loire-Atlantique, les équipes du Cnis et de l'Insee qui ont collaboré à son organisation très réussie. Je remercie tous ceux qui y ont participé activement.

Le rôle du Cnis est, à la fois, un rôle de facilitateur et de gardien, chargé de veiller à ce que les engagements pris soient tenus. On va s'efforcer au sein du Cnis de l'être et, notamment, au sein de la formation « Statistiques régionales et locales ». Je remercie ici, Yves Fréville, qui m'a fait savoir qu'il souhaitait que son mandat s'arrête, pour tout le travail accompli par la formation sous sa présidence.

Je retiens de cette journée la nécessité de repérer et d'organiser les bonnes pratiques. Nous avons en outre un temps particulièrement important qui est celui du moyen terme. L'idée a été évoquée à plusieurs reprises de créer un groupe de travail réunissant l'Insee, les conseils généraux et la Drees, afin de mettre au point des indicateurs harmonisés en matière de politique sociale. Ce groupe constituerait une bonne façon de rester dans la dynamique de ce colloque.

Je crois par ailleurs qu'une réflexion devra être lancée, dans le cadre du programme moyen terme et au delà, avec les utilisateurs locaux sur l'organisation de l'accès à l'information.

Enfin, il convient d'améliorer la représentation des acteurs locaux au sein du Cnis. Je proposerai l'intégration de tels représentants au Bureau du Cnis.

Philippe CUNEO

Directeur de la coordination statistique à l'Insee

Je suis d'accord avec le Président du Conseil général de Loire-Atlantique pour affirmer qu'après une journée aussi riche, il serait ridicule de vouloir conclure. Je vous livrerai néanmoins quelques pistes.

Je reviendrai sur trois points relatifs au contexte de cette journée. Le premier est lié à la décentralisation des politiques sociales qui n'est pas une nouveauté. J'ai entendu aujourd'hui des propos beaucoup plus mûrs que ceux qui avaient été tenus, il y a trois ans, dans le cadre de la rencontre du Cnis qui s'est tenue au lendemain de la seconde loi sur la décentralisation. Parmi ces propos, je relèverai le besoin de *benchmarking*, c'est-à-dire la nécessité pour les départements de se comparer les uns aux autres. Cet exercice de comparaison serait aussi un moyen pour l'État de vérifier que les politiques décentralisées sont mises en œuvre de façon homogène sur le territoire. L'idée qui consiste à définir en commun une quarantaine d'indicateurs permettant de rendre compte de l'activité des départements me paraît essentielle.

En second lieu, il ressort de cette journée que nous avons besoin d'informations pour le pilotage au niveau infra-départemental. Un deuxième groupe de travail pourrait être mis en place sur ce sujet sous l'égide du Cnis.

Une grande difficulté et un sujet qui pourra occuper une bonne partie du moyen terme du Cnis 2009-2013, c'est savoir comment les uns et les autres peuvent produire une information de telle sorte qu'elle soit cohérente sur un grand nombre de zonages.

Un deuxième élément de contexte est constitué par l'énorme développement de l'information. Une telle masse d'informations pose plusieurs difficultés. Il est d'abord nécessaire de la compléter pour combler les lacunes qui subsistent. Ensuite, il faut faire connaître tout ce qui existe. Enfin, il convient de permettre aux personnes de comprendre ces informations et de travailler avec elles. Un travail considérable de définition, de clarification, de description des sources et d'aide à l'interprétation doit donc être conduit.

La troisième piste est celle de la révision générale des politiques publiques. Il sera nécessaire de nous réorganiser et d'instaurer un système d'information plus efficace et aussi complet.

Je vais, maintenant, esquisser quelques grandes propositions autour de quatre thèmes. Le premier d'entre eux consiste à échanger. Ainsi, il est envisagé d'organiser au moins une réunion annuelle entre l'Insee, d'autres intervenants du système statistique public et l'ADF afin de dresser le bilan des avancées et des difficultés. En outre, il est proposé de faire participer plus de représentants des élus à la formation « Statistiques régionales et locales » du Cnis. Nous sommes conscients de devoir apprendre à travailler autrement. Dans le même sens, il est indispensable qu'un représentant des collectivités territoriales soit intégré au bureau du Cnis. Enfin, nous devons diffuser en commun une information régulière sur les études menées par les conseils généraux et par certaines directions régionales de l'Insee et certains services déconcentrés des ministères.

Le deuxième thème consiste à définir et organiser. Nous avons déjà évoqué les deux groupes de travail du Cnis. Nous devons maintenant continuer de travailler au développement des systèmes d'information partagés. Les échanges doivent être fiabilisés et améliorés.

Le troisième point porte sur la garantie de l'appropriation. Il y a quelques jours, l'Insee a ouvert une deuxième version du Portail de la statistique publique, site internet pas encore assez connu, dont l'objectif est justement de permettre à l'utilisateur de connaître immédiatement une information quel que soit le site où elle se trouve. Nous souhaitons, dans cette logique, développer l'accès aux différentes sources d'information et travailler avec l'ADF afin que des statisticiens se rapprochent des départements. Enfin, il est nécessaire de développer la coproduction. Ainsi, des études sociodémographiques sont déjà réalisées en aval de la production statistique. Il faut les développer et diffuser les résultats. La participation des représentants des collectivités territoriales aux comités de pilotage des différentes enquêtes de la statistique publique doit également être développée.

Pour finir, un certain nombre d'outils et de méthodologies sont élaborés et s'adaptent à l'ensemble du territoire national. Nous devons, dans ce domaine aussi, impliquer davantage les représentants des collectivités territoriales dans les choix qui président au développement de ces outils.

Je voudrai terminer en remerciant encore une fois le Conseil général de Loire-Atlantique, son président et Madame Cadio pour avoir excellemment organisé ce colloque et avoir très largement contribué à son succès.

Les rencontres du Cnis

21 mars 2008

Les statistiques monétaires et financières à moyen terme

sous la présidence de Monsieur Philippe CUNEO, Secrétaire général du Cnis
et de Monsieur Jean-Paul POLLIN, Président de la formation Monnaie-Finances du Cnis et
professeur à l'Université d'Orléans

Le Cnis invite les utilisateurs de statistiques publiques à participer à une matinée de rencontre sur le thème des statistiques monétaires et financières.

Au cours de cette matinée seront examinés, dans une première partie, les besoins en matière de suivi statistique de l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises et des particuliers puis, dans une deuxième partie, les besoins nouveaux en statistiques pour l'analyse du système monétaire et financier.

Cette deuxième rencontre 2008 du Cnis permettra ainsi de préparer les grandes orientations du moyen terme 2009-2013.

Rappel de l'ordre du jour

Ouverture de la rencontre	87
<i>Philippe CUNEO</i> <i>Jean-Paul POLLIN</i>	
 L'accès au crédit et aux services bancaires : quelles statistiques construire ?	88
Suivre le financement des PME dans l'accompagnement de leur développement ? <i>par Lionel VIGNAUD, Juriste Droit des affaires - Direction économique et fiscale de la CGPME</i> Le microcrédit en France et en Europe ⁹¹ <i>par Maria NOWAK, Présidente de l'Association pour le Droit à l'Initiative Économique (ADIE)</i>	
L'accès au crédit et aux services bancaires des particuliers	94
<i>par Jean-Marie ROUX, Conseiller au centre confédéral d'études économiques de la CGT</i>	
Les outils du Comité consultatif du secteur financier	96
<i>par Emmanuel CONSTANS, Président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF)</i>	
 Quelles statistiques nouvelles pour l'analyse du système monétaire et financier ?	99
Quelles articulations entre les statistiques financières françaises et européennes ? <i>par Didier DAVYDOFF, Directeur de l'Observatoire de l'Épargne européenne</i>	
Quelles améliorations possibles pour la comptabilisation des crédits dans les comptes de patrimoine financier ? <i>par Jéssabel COUPPEY-SOUBEYRAN, Maître de conférences à l'Université de Paris I.....</i>	
Quelles données pour comprendre les mutations bancaires ? <i>par Michel DIETSCH, Professeur à l'Université de Strasbourg</i>	
Quelles statistiques pour analyser l'évolution de l'industrie et des marchés financiers en Europe ? <i>par Laurent GRILLET-AUBERT, Économiste à l'Autorité des marchés financiers (AMF)</i>	
109	
 Les besoins statistiques des politiques publiques <i>par Jean CORDIER, Directeur délégué à la Banque de France</i>	113
Conclusion et perspectives	115
<i>Jean-Paul POLLIN</i>	

Ouverture de la rencontre

Philippe CUNEO

Secrétaire général du Conseil national de l'information statistique (Cnis)

Je souhaite remercier tous les participants, en particulier celles et ceux qui ont accepté de prendre la parole pour cette réunion préparatoire du moyen terme du Cnis. En tant que secrétaire général du Cnis depuis près d'un an, je suis chargé d'animer la réflexion pour préparer le programme à moyen terme 2009-2013. Les réunions thématiques organisées tout au long de l'année 2008 nous permettront plus particulièrement d'entendre les utilisateurs. Par ce mode de fonctionnement, le Cnis est un organisme relativement unique en Europe. Je vous signale d'ailleurs qu'un organisme équivalent verra le jour prochainement au niveau européen, pour remplacer celui qui existait auparavant mais qui ne fonctionnait pas extrêmement bien. Il est important de réunir les producteurs de statistiques publiques et les utilisateurs mais sans nous limiter aux grands spécialistes de la statistique. En effet, nous considérons que les usagers des systèmes statistiques dont le Cnis s'efforce de décrire l'activité doivent pouvoir s'exprimer. C'est la raison pour laquelle cette Rencontre se déroule en trois parties. Dans un premier temps, nous chercherons à éclairer les questions d'accès au crédit. Dans un deuxième temps, nous examinerons comment les statistiques doivent s'adapter à l'évolution significative des métiers bancaires et du fonctionnement du marché. Enfin, nous considérerons les besoins des politiques publiques.

Jean-Paul POLLIN

Président de la formation Monnaie-Finances du Cnis

Je souhaite à mon tour remercier les participants et les intervenants qui ont accepté de nous faire part de leurs besoins. Cette réunion est importante car les réunions de notre formation ont du mal à s'élargir au-delà d'un public d'initiés. Les thèmes abordés étant souvent techniques, la formation semble s'adresser d'abord aux chercheurs et aux producteurs et exclure les usagers non éclairés, les utilisateurs du dialogue social.

La présente séance porte sur le moyen terme des statistiques monétaires et financières. Cette réunion est l'occasion pour l'ensemble des utilisateurs d'exprimer leurs besoins de fond et de sensibiliser les producteurs. Nous écouterons successivement les besoins des acteurs du dialogue social, ceux des chercheurs et enfin les utilisateurs du secteur public au titre de la politique économique et de la régulation. Depuis quelque temps déjà, notre formation souhaite, au-delà des statistiques macro-économiques, mettre l'accent sur les statistiques de caractère plus micro-économique. Les événements récents confirment le bien-fondé d'une telle approche. J'avais justifié cette démarche notamment au nom de la transparence, et il se trouve que cette question trouve aujourd'hui une parfaite illustration avec la crise financière que nous connaissons. Je souhaite donc que l'on puisse poursuivre ce débat et conforter les avancées qui ont été accomplies en ce domaine.

L'accès au crédit et aux services bancaires : quelles statistiques construire ?

Suivre le financement des PME dans l'accompagnement de leur développement ?

*Intervenant : **Lionel VIGNAUD**, Juriste en droit des affaires à la Direction économique et fiscale de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)*

La CGPME est une organisation interprofessionnelle qui regroupe environ 220 fédérations professionnelles et 550 000 PME. Dans le cadre de la direction économique, nous traitons des affaires de financement. Le sujet du financement des PME est en effet un sujet qui revient de façon récurrente dans les attentes de nos adhérents. Pour les aider, nous utilisons quotidiennement les statistiques. Nous travaillons avec les pouvoirs publics sur le thème du financement car nous ne disposons pas de service statistique propre. Nous nous basons principalement sur les données de la Banque de France, de l'INSEE et d'Eurostat. Ces informations nous permettent par exemple d'enrichir des projets de loi. Plus particulièrement, nous aimerions pouvoir disposer de statistiques sur la sous-classe PME. En effet, les besoins des entreprises sont pris en compte de façon générale sans que la sous-classe PME soit traitée en tant que telle. Je précise que nous utilisons la définition européenne des PME (limite de 250 salariés, 50 millions d'euros de chiffre d'affaires et 43 millions d'euros de bilan). Il me semble d'ailleurs que le Cnis souhaite travailler sur ce sujet.

Nous voudrions aussi obtenir des éléments sur l'offre et sur la demande de financements. Nous nous interrogeons en effet sur les besoins des PME. Un bulletin d'information permettant de suivre les besoins de financement des PME, les crédits accordés et les « sensations » des entreprises serait très utile. Nous avons ensuite besoin de données sur la répartition des sources de financement : autofinancement, recours aux investisseurs, aux crédits inter-entreprises. Qui sont les partenaires privilégiés des entreprises ? La position prédominante des banques observée au niveau européen évolue-t-elle ? Nous attendons enfin des éléments sur les PME elles-mêmes : leur marge, leur trésorerie, le type et la durée des crédits, les produits utilisés et surtout les montants demandés.

En ce qui concerne l'offre, des indicateurs ont été mis en place par les banques. En 2006, le MINEFI a souhaité que les banques puissent produire un "reporting bancaire" sur les montants alloués aux PME. Les banques ont transmis des informations mais celles-ci sont inégales et éparpillées entre les établissements. Il faudrait connaître le nombre de demandes de crédits et les réponses apportées par les établissements bancaires afin de déterminer s'il est oui ou non difficile d'obtenir un crédit. Ces chiffres devraient être déterminés en fonction de l'âge de l'entreprise et du secteur d'activité de manière à identifier les activités porteuses.

Nous aimerions aussi disposer d'éléments sur les sûretés, sur le recours aux garanties. Les garanties ont en effet aujourd'hui plus d'impact sur l'accès aux crédits puisque les fonds prudentiels les prennent plus en compte. Dans le cadre de la prochaine loi sur la modernisation de l'économie, la question de l'insaisissabilité de certains biens impactera sans doute l'accès au crédit. Nous nous interrogeons ensuite sur le risque réel pris par les banques qui prêtent aux PME. La Banque de France réalise des statistiques sur ce thème. Ce sont des éléments qui nous intéressent beaucoup. Nous nous interrogeons également sur l'impact de la réduction de la notion de soutien abusif mise en place par l'article L650-1 du Code de commerce. Nous manquons enfin d'informations sur les fonds collectés et leur ventilation comme cela a été relevé lors de la réforme du Codevi désormais appelé Livret de développement durable.

Je précise que ces différents besoins statistiques concernent les PME patrimoniales donc indépendantes et non les 38 000 sociétés qui relèvent de grands groupes. En conclusion, nous sommes avant tout demandeurs de données suivies dans le temps sur les risques liés au financement et sur l'accès au crédit.

Jean-Paul POLLIN

La liste de vos attentes est très complète. Vous adressez à la fois des demandes à l'INSEE et aux directions des statistiques monétaires et des entreprises de la Banque de France. Parmi les données attendues, certaines existent tandis que d'autres mériteraient d'être mises à l'étude.

Yves NACHBAUR, Banque de France

Vous avez fait allusion au travail récent sur les données concernant les PME. Tous les trois mois, des données très agrégées sont produites. Elles permettent de disposer de l'évolution des concours bancaires aux PME. Les évolutions constatées au travers des déclarations de risque témoignent de progressions non négligeables. La direction des entreprises traite à la fois les bilans, les risques et d'autres informations qui constituent un gisement intéressant pour restituer des données agrégées.

Pierre-Olivier COUSSERAN, Banque de France

S'agissant des statistiques constituées à partir des bilans des banques, nous observons une convergence entre les attentes des professionnels et celles des pouvoirs publics et de la Banque centrale européenne (BCE). La Banque de France a produit à l'automne dernier un bulletin spécial sur l'accès au financement des PME. Les statistiques sur les financements des PME sont difficiles à bâtir en l'absence de consensus sur le critère de définition de cette population dans le contexte européen. Nous nous efforçons donc d'améliorer la granularité des statistiques, en particulier dans le cadre des statistiques monétaires harmonisées au plan européen. Les données de l'espèce sont susceptibles de s'enrichir à l'horizon 2010-2011 grâce à des mesures plus fines, par exemple sur les montants des concours distribués par les banques ou les prêts garantis. Des demandes diverses et variées sont en cours de mise en œuvre au niveau européen sous l'égide de la BCE. Elles permettront d'affiner les nomenclatures, les sectorisations, les indications sur le financement des entreprises et, via des proxys, sur le financement des PME. Il sera cependant difficile de proposer du sur-mesure et des ventilations selon les critères que vous avez mentionnés, par exemple sur l'ancienneté des entreprises.

Jean-Paul POLLIN

L'enquête sur le coût du crédit peut apporter des éléments de réponse ?.

Pierre-Olivier COUSSERAN

Nous avons en effet étudié si en raisonnant sur les montants unitaires des crédits nouveaux, il était possible d'affiner les mesures disponibles sur le financement des PME. D'après nos analyses, les ventilations par taille de crédits nouveaux constituent un bon proxy du financement des différentes classes d'entreprise mais n'apportent pas une garantie d'exhaustivité en termes de couverture statistique.

Jean-Paul POLLIN

Lorsque vous collectez les statistiques sur les crédits accordés, ne disposez-vous pas d'informations précises sur les entreprises concernées ?

Pierre-Olivier COUSSERAN

L'enquête sur le coût du crédit est adossée au dispositif de "reporting" statistique européen en matière de taux d'intérêt bancaires. Cette enquête de crédit ligne à ligne permet, notamment grâce au renseignement du numéro SIREN des emprunteurs, d'identifier les entreprises bénéficiaires. La base de données constituée est toutefois difficile à exploiter pour parvenir à une mesure robuste et exhaustive des financements bancaires consentis aux PME.

Jean-Paul POLLIN

Ces informations pourraient sans doute donner lieu au moins à des études ponctuelles.

Pierre-Olivier COUSSERAN

Une telle démarche fait partie de nos objectifs.

Jean-Marc BEGUIN, directeur des statistiques d'entreprises, INSEE

Aucune définition statistique universellement reconnue des PME n'existe à l'heure actuelle. Le débat porte essentiellement sur la limite de taille. En France, une tradition assez ancienne veut que la limite soit portée à 500 salariés, au lieu de 250 au niveau européen. Par ailleurs, le terme "patrimonial" est source de débats. Signifie-t-il que la PME appartient à une famille ? Dans l'affirmative, nous ne savons pas comment repérer une famille. Fin 2007, lors d'une réunion avec la CGPME et avec plusieurs administrations concernées notamment la DCASPL, nous avons reconnu, les uns et les autres, la nécessité de distinguer les PME patrimoniales des filiales de groupe et nous sommes accordés sur une limite de 250 salariés. Dans le même temps, le gouvernement français a souhaité faire valider par l'Europe la limite française de 500 salariés. Nous nous sommes alors trouvés face à une situation contradictoire puisque, d'une part, plusieurs partenaires s'accordaient sur la définition européenne et, d'autre part, le gouvernement français voulait faire évoluer cette définition. Nous travaillons finalement à la production d'un « mémoire » sur les positions françaises. L'enjeu du débat est important puisqu'il renvoie aux aides accordées à certaines entreprises dépassant la barre des 250 salariés. Je ne pense pas que l'Europe soit prête à modifier sa position actuelle. Un groupe de travail va être réuni. J'espère que, d'ici à la fin de l'année, l'assemblée générale du Cnis sera en mesure de reconnaître et d'officialiser une définition statistique des PME. Nous pourrions alors nous engager à ce que la plupart des enquêtes et des exploitations statistiques fournissent des résultats pour la sous-population des PME.

Jean-Paul POLLIN

L'enquête de conjoncture trésorerie comporte-t-elle des éléments susceptibles de répondre aux attentes de la CGPME ?

Jean-Marc BEGUIN

Cette enquête n'est certainement pas conçue sur le critère de représentativité des PME.

Le microcrédit en France et en Europe

Intervenante : Maria NOWAK, présidente de l'Association pour le Droit à l'Initiative Économique (Adie)

Plus encore que celle des PME, la question du microcrédit pose des problèmes de définition et de justification. Le microcrédit est un crédit de faible montant accordé à des personnes pauvres qui n'ont pas accès aux banques. C'est un crédit qui couvre ses coûts. Le microcrédit a été lancé en France par l'Adie en 1988 avec des montants de l'ordre de 5 000 euros, essentiellement pour des chômeurs et titulaires des minimas sociaux. En 2003, l'Europe a défini le microcrédit comme un crédit aux entreprises d'un montant inférieur à 25 000 euros. Elle a ensuite distingué deux segments suivant que la clientèle est ou n'est pas « bancable ». Je précise que le montant effectif du microcrédit varie en Europe selon les PIB nationaux. D'autres services financiers gravitent autour du microcrédit et sont parfois confondus avec lui. Par exemple, une garantie ou un prêt d'honneur ne doivent pas être désignés par le terme de microcrédit. La définition du microcrédit doit être stabilisée si on souhaite développer ce produit. Nous observons en effet des dérives sociales - l'exigence d'équilibre financier étant oubliée - et médiatiques puisque des produits divers sont appelés microcrédit.

Examinons la place du microcrédit dans l'économie nationale. 92 % des entreprises françaises comptent moins de dix salariés et 50 % n'ont pas de salarié. De plus, un vaste secteur informel héritier de la pluriactivité agricole se développe à grande vitesse dans les villes. De nombreux travailleurs pauvres complètent, en effet, leurs revenus par d'autres activités. C'est un thème sur lequel il conviendrait d'obtenir une information plus précise car certains de ces travailleurs comptent au nombre des 18 000 clients actifs de l'Adie, notamment dans les quartiers. Nous estimons la demande potentielle au niveau des banques à 200 000 dossiers par an, dont à peine 100 000 seraient satisfaits. Dans le secteur non bancable, l'offre représente 10 000 prêts sur au minimum 100 000 demandes chaque année.

Nous constatons une tendance lourde au développement du microcrédit. Celle-ci s'explique par le développement des nouvelles technologies, la montée des services, le vieillissement de la population, l'immigration et la réforme de l'Etat providence. Ces facteurs engendrent des unités de production plus petites et un développement du travail indépendant. Nous avons réalisé des projections à partir d'hypothèses qui ne reposent pas sur des statistiques bancaires qui n'existent pas. En nous basant sur 100 000 demandes potentielles, nous attendons une augmentation annuelle de 25 à 40 % de l'offre de microcrédit non bancaire à l'horizon 2010. Pour le crédit bancaire, à partir du postulat d'une demande potentielle qui devrait croître faiblement, nous prévoyons une hausse annuelle de l'offre comprise entre 10 et 25 %, à l'horizon 2020.

Pour augmenter l'offre de microcrédit, il faudrait pouvoir appliquer des taux d'intérêt plus élevés. Les banques montrent aujourd'hui un intérêt croissant pour la pratique du microcrédit. En 2008, tous les groupes bancaires français sont partenaires de l'ADIE et nombre d'entre eux développent leurs propres initiatives en France et à l'international. L'intérêt des politiques est lui aussi croissant. Nous avons d'ailleurs pu obtenir des évolutions législatives. Désormais, les associations peuvent emprunter et prêter à des entreprises, c'est-à-dire devenir intermédiaires entre les établissements financiers et des publics très démunis. Par ailleurs, le taux d'usure sur les entreprises individuelles ayant été levé dans le cadre de la loi Dutreil, les taux d'intérêt peuvent être augmentés. D'autres évolutions législatives contribuent au développement du travail indépendant. Ainsi, la création d'entreprise a été reconnue comme une voie d'insertion. L'ACCRE (Aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises) a ensuite été simplifiée et allégée. Enfin, l'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale permet l'expérimentation d'activités génératrices de revenus dites « activités économiques réduites aux fins d'insertion ».

La réalité des entreprises doit absolument être prise en compte. Certaines activités de petit commerce génèrent seulement 1 500 euros de revenus par an parce qu'elles sont en dessous du seuil minimum, mais sont assujetties à 96 % de charges. Ces situations contribuent à développer le travail au noir.

L'Europe va donc inciter les différents pays à modifier leurs législations en faveur du développement du microcrédit et des micro-entreprises. Un fonds va d'ailleurs être créé avec l'appui de l'Europe pour fournir aux entreprises un apport financier et une assistance technique.

Dans le domaine statistique, il est nécessaire de suivre la distinction des deux segments, bancable et non bancable, de distinguer la création et le développement des entreprises et enfin d'inclure dans le champ des études les activités génératrices de revenus. Les informations essentielles qui doivent être demandées aux banques et aux institutions de micro finance non bancaires concernent les destinataires du microcrédit (des micro-entreprises de moins de neuf salariés ou sans salarié), le public (des personnes indemnisées ou non), le stade de vie de l'entreprise, le couplage entre microcrédit et aide à la création mais aussi entre microcrédit et prêt d'honneur.

S'agissant des caractéristiques du microcrédit, il faut distinguer crédit amortissable, crédit de secteur libre, crédits de différentes durées, crédit inférieur à 25 000 euros. Nous proposons de fixer la limite entre le secteur bancaire et le secteur non bancaire autour de 10 000 euros. Nous manquons totalement d'informations de la part des banques en France. Nos estimations sont réalisées à partir des statistiques des entreprises et de l'APCE. Par exemple, nous ne disposons pas d'éléments sur le nombre de prêts accordés. Or nous savons qu'en Pologne, cette information existe. En Hongrie, le système statistique est très développé mais il ignore le segment non bancaire.

Jean-Paul POLLIN

Vous nous avez convaincus de l'intérêt de ces statistiques et de la difficulté de les mettre en place. Comment obtenez-vous les chiffres sur lesquels vous basez vos projections ?

Maria NOWAK

Nous nous basons sur les statistiques de financement des entreprises produites par l'APCE.

André LETOWSKI, Agence pour la création d'entreprise, Département études statistiques

Nous utilisons essentiellement l'enquête SINE (Système d'information sur les nouvelles entreprises) de l'INSEE qui suit une génération de créateurs d'entreprises tous les quatre ans en les interrogeant sur les tranches de capitaux initiaux utilisés pour démarrer l'entreprise, sur l'éventuel accès à un prêt bancaire à titre personnel ou au titre de l'entreprise, à un prêt d'honneur ou à un autre prêt. Nous observons que les trois quarts des créateurs se situent en deçà du seuil de 25 000 euros. Cette limite doit donc être revue à la baisse. Notre principale difficulté tient au fait que l'entreprise individuelle n'est pas prise en compte alors qu'elle représente la moitié des entreprises créées.

Jean-Paul POLLIN

Je crois que la Banque de France travaille sur un projet d'observatoire du microcrédit.

Maria NOWAK

En effet. Cependant, la personne en charge de ce dossier a été élue député et ce projet se heurte également à des problèmes de définition. L'élément statistique que la Banque de France a essayé de collecter, il y a un an, était totalement inutilisable parce qu'insuffisamment cadré.

Jean CORDIER, Banque de France

Votre association dispose-t-elle des moyens de centraliser les informations sur les projets montés en son nom ?

Maria NOWAK

Nous entretenons une base de données avec des informations précises sur les personnes que nous finançons. Ces informations sont à la disposition de l'INSEE et de la BCE. Nous sommes la seule association habilitée par le ministère des finances à proposer du microcrédit. De ce point de vue, les statistiques sont relativement faciles. Cependant nous nous interrogeons sur la possibilité d'obtenir des statistiques bancaires dans la mesure où la catégorie micro crédit n'existe pas dans les bases de données des banques. Nous nous demandons également comment l'on pourrait produire des statistiques sur le secteur informel qui représente une part croissante de la clientèle.

L'accès au crédit et aux services bancaires des particuliers

Intervenant : Jean-Marie ROUX, conseiller au centre confédéral d'études économiques de la CGT

Je souhaite féliciter Jean-Paul POLLIN pour sa ténacité puisque sa formation Monnaie-Finances a obtenu la reprise de la publication par la Banque de France de ses statistiques régionales et locales sur les dépôts et crédits, ceci afin de répondre à une attente formulée par de nombreux acteurs. Les centralisations financières territoriales mensuelles sont désormais disponibles sur le site internet de la Banque de France. Ce succès confirme la crédibilité du Cnis en tant que lieu d'expression des besoins des utilisateurs de la statistique publique.

Les informations statistiques sur l'accès des particuliers aux services bancaires et aux crédits sont relativement limitées et sont en tout cas insuffisantes par rapport aux besoins. En particulier, l'exclusion bancaire est un phénomène aujourd'hui reconnu. Or il est difficile de le mesurer faute de données adéquates. Des actions sont menées depuis plusieurs années pour faciliter l'inclusion bancaire : droit au compte, services bancaires de base, traitement du surendettement, engagement des établissements bancaires. Cependant, pour que ces actions soient efficaces, il faudrait pouvoir appréhender précisément les réalités que l'on souhaite corriger. Il faudrait savoir qui est exclu, de quel type de service et pour quelles raisons. En l'état, les données disponibles ne permettent pas de répondre totalement à ces questions et de mesurer l'efficacité des politiques de lutte contre l'exclusion bancaire. De plus, certaines données collectées par l'INSEE ne sont pas traitées spécifiquement et régulièrement. Ces données sont présentes de façon fractionnée dans différentes enquêtes, ce qui rend difficile leur croisement et leur interprétation. Quelques études menées par le CREDOC, l'Observatoire de l'endettement des ménages et par la Banque de France fournissent des éclairages utiles mais elles sont limitées à certains aspects.

L'exclusion bancaire ne recouvre pas seulement la question du droit au compte mais plus largement l'accès aux services bancaires et aux crédits et l'usage qui est fait de ces services qu'il faut pouvoir mesurer. Il est important de connaître l'offre qui est proposée aux différentes catégories de populations, notamment en termes de proximités géographiques et de coûts. Cette question renvoie aux stratégies d'implantation et aux stratégies commerciales des différents types d'établissements bancaires qu'il faut pouvoir appréhender en relation avec les réalités sociodémographiques. Nous nous interrogeons sur la manière dont l'offre répond aux besoins, sur les instruments utilisés par les ménages et par les individus, sur les difficultés rencontrées dans cette utilisation et sur l'usage même des produits dont ils disposent. Par exemple, un cadre supérieur et une personne recevant le RMI n'utilisent pas un livret A de la même manière. Au-delà des éléments factuels, il est donc nécessaire d'étudier le comportement des ménages et des individus.

Il nous semble que l'effort à fournir pour combler les lacunes statistiques n'est pas démesuré. Beaucoup de données existent. Cependant, selon les cas, elles ne sont pas publiées ou bien elles ne sont pas mobilisées et rassemblées par les établissements ou les organismes qui les possèdent. Un traitement systématique et régulier des données existantes complété par quelques enquêtes qualitatives permettrait néanmoins d'obtenir des résultats. Une collaboration étroite entre la Banque de France et l'INSEE serait profitable. Pour disposer d'éléments quantitatifs solides permettant de mesurer et de comprendre les phénomènes d'exclusion bancaire et de renforcer l'action en faveur de l'inclusion bancaire, quatre types d'informations doivent être au minimum recensés :

- La cartographie des agences bancaires et son évolution

La Banque de France dispose de ces informations qui pourraient être rendues publiques et être croisées avec d'autres indicateurs économiques et sociaux relatifs au territoire.

- L'équipement bancaire des personnes et des ménages par typologie (compte de dépôt ou d'épargne, moyens de gestion du compte, moyens de paiement scripturaux ou électroniques, crédits, assurances).
- Les usages qui sont faits de ces produits

Dans ce domaine, il conviendrait d'approfondir l'étude menée par le Credoc en 2001.

- Les difficultés rencontrées par les personnes et les ménages dans l'usage des services

Ces difficultés sont diverses : recours à la procédure de droit au compte, devenir de la relation bancaire après cette procédure, interdictions bancaires, frais bancaires liés aux incidents de paiement et à l'utilisation de crédits, inscription à des fichiers d'interdiction, indicateurs de surendettement ou de mal-endettement.

L'ensemble de ces données devrait porter à la fois sur les personnes et sur les ménages. En effet, des solidarités peuvent exister de sorte qu'un individu pris isolément ne pâtira pas de son manque d'accès aux services bancaires. Il serait également intéressant de ventiler ces données par type d'établissement et par réseau bancaire, les stratégies adoptées étant variables. La question de l'inclusion financière n'est pas spécifique à la France et se pose dans tous les pays. La Commission européenne s'y intéresse d'ailleurs. Même si les cadres juridiques et les pratiques bancaires diffèrent, il est important de disposer d'informations potentiellement comparables. Je voudrais enfin citer le projet soutenu par la Commission européenne intitulé "Apprentissage mutuel sur l'inclusion financière". Mené avec différents partenaires européens, ce projet doit étudier les causes et les conséquences de cette exclusion et recenser les cadres réglementaires et les bonnes pratiques susceptibles d'être transposées dans les différents pays.

Philippe CUNEO

Je voudrais préciser que nous sommes ici dans le cadre de la statistique publique et, à ce titre, il n'est pas possible de produire des statistiques par réseau.

Jean-Marie ROUX

C'est pour cette raison que j'ai indiqué qu'à tout le moins, des statistiques par type d'établissements (réseaux mutualistes, banques classiques) permettraient d'examiner les stratégies retenues.

Jean-Paul POLLIN

Une partie des thèmes que vous avez évoqués ont déjà été étudiés par le CCSF (Comité consultatif du secteur financier). Cet organisme doit pouvoir mettre des données à votre disposition. Le thème du surendettement sera par ailleurs évoqué par Didier DAVYDOFF dans la seconde partie de nos échanges. Vos propos rejoignent, et c'est une bonne chose, le champ de compétence d'autres formations du Cnis. Nous nous interrogeons en effet sur la possibilité d'identifier des thèmes de travail transversaux.

Maria NOWAK

Je voudrais ajouter que certains acteurs, notamment la Caisse des dépôts, contribuent au développement du microcrédit dit social en garantissant des prêts aux particuliers.

Les outils du Comité consultatif du secteur financier

Intervenant : Lucien BERNADINE, secrétaire général du Comité consultatif du secteur financier (CCSF)

Le CCSF est un organisme de consultation sur les questions financières réunissant à parité, d'une part, des professionnels de la banque, des assurances et des entreprises d'investissement et, d'autre part, des représentants de leurs clientèles de particuliers et d'entreprises. Participent également à ses travaux, les administrations intéressées, et notamment la direction générale du Trésor et de la Politique économique. Le CCSF est notamment amené à prendre des avis ou des recommandations en la matière et en assure le suivi.

S'agissant de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, domaine à propos duquel des chiffres les plus divers circulent, le CCSF a pris des initiatives qui se sont notamment caractérisées par ses deux plans d'action des 9 novembre 2004 et 31 janvier 2006, et qui portent sur cinq points principaux.

En premier lieu, pour faciliter l'exercice du droit au compte instauré par la loi bancaire de 1984, à l'instigation du CCSF, les banques ont élaboré en mars 2005 une lettre type de refus qui permet aux personnes concernées de faire valoir ce droit. Depuis fin avril 2006, une procédure accélérée permet d'actionner ce droit sous un délai d'un jour ouvré. Ainsi, plus de 30 000 ouvertures de droit au compte ont été enregistrées en 2006 et en 2007, ce qui marque une stabilité après de très fortes hausses en 2004 et 2005.

Le droit au compte donne accès à une large gamme de services bancaires de base comprenant, notamment, la domiciliation des virements bancaires, l'encaissement des chèques, le paiement par prélèvement automatique et, depuis le 1^{er} juillet 2006, dans toutes les banques, une carte de paiement avec autorisation systématique.

S'agissant de la détention d'un compte bancaire, l'enquête Patrimoine de l'INSEE portant sur l'année 2004 a révélé que 98,4 % de la population française dispose d'un compte bancaire (ou postal), ce qui est le taux le plus élevé au monde, et que, en outre, 0,8 % de la population qui n'a pas de compte bancaire utilise le livret A ou le livret bleu comme un substitut au compte bancaire. Ainsi, au total, seulement 370 000 personnes (âgées de plus de 19 ans) n'avaient pas de compte bancaire ou livret en faisant office. En outre, l'enquête Patrimoine indique que la possession d'un compte bancaire varie peu selon l'âge et la catégorie socioprofessionnelle.

En deuxième lieu, le CCSF a mis l'accent sur la généralisation des moyens de paiement modernes notamment en ce qui concerne les personnes interdites de chèquiers (environ 1,8 million de personnes à fin 2006) pour lesquelles nous avons développé l'idée d'une carte bancaire avec autorisation systématique. Ainsi, grâce à la campagne commerciale qui a été lancée par les banques à la demande du CCSF, 70 % des personnes interdites de chéquier en bénéficiaient en mars 2006 contre 30% seulement à fin octobre 2004. Je tiens à souligner que contrairement à une idée répandue, les personnes interdites de chèquiers ne sont pas démunies de compte bancaire. Elles peuvent disposer d'autres moyens de paiement. Au demeurant, si leur banque décidait de fermer leur compte bancaire, elles pourraient demander à bénéficier de la procédure du droit au compte.

Parallèlement, le CCSF a veillé à ce que les services publics ou leurs régies au plus près des usagers (en particulier les crèches, les cantines scolaires, les offices de HLM) qui, souvent, n'acceptaient que les paiements par chèque, acceptent d'autres moyens de paiement, tels les TIP et les prélèvements automatiques, voire la carte bancaire.

Notre troisième objectif a consisté à mieux équilibrer la relation entre les banques et leurs clients. Dans cette perspective, le CCSF a encouragé la signature de conventions de compte entre les banques et leurs clients. Ainsi, à fin décembre 2006, 60 % des clients avaient « contractualisé » leurs relations avec leurs banques. Parallèlement, conformément aux engagements que les banques avaient contracté dans le cadre du premier plan d'action du CCSF, elles doivent informer leurs clients trois mois avant l'application

de tarifs nouveaux en matière de services bancaires. Le CCSF a également travaillé à la recherche d'un allègement de la tarification au regard des incidents de paiement par chèque ou sur prélèvement automatique et sur la mise en place d'un récapitulatif des frais bancaires qui ont fait *in fine* l'objet d'un dispositif législatif dans le cadre de la loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs. Le récapitulatif entrera en vigueur le 31 janvier 2009 et devrait permettre une meilleure concurrence entre les banques, ce qui fait aussi partie des actions du CCSF.

Concernant la procédure du solde bancaire insaisissable (SBI) qui permet à une personne faisant l'objet d'une saisie de pouvoir disposer automatiquement, sous la seule réserve de la provision disponible sur son compte, d'une somme égale au SMIG, l'étude que nous avons confiée au CREDOC a montré que 85 % des demandes de SBI sont acceptées et que dans 74 % des cas, le déblocage des fonds a lieu dans la journée où la demande est formulée.

En quatrième lieu, en matière d'accès au crédit, le CCSF a fait procéder au préalable à une étude la détention d'un crédit par les ménages européens qui a montré que les ménages français recourent moins au crédit que les ménages des autres pays de la Communauté européenne. Il a ensuite fait procéder à une étude, réalisée par le BIPE, qui a montré que 600 000 Français seraient exclus du crédit à la consommation. Constatant notamment l'effet d'éviction qu'opère le taux de l'usure sur les petits crédits faute d'une rémunération appropriée du risque encouru par les prêteurs, le CCSF a demandé à la Banque de France d'étudier les conditions d'un aménagement des taux de l'usure en vue d'en élargir l'offre. Par ailleurs, le CCSF a encouragé les initiatives telles celles de MM. Taffin et Vorms concernant le prêt sécurisé pour l'accession à la propriété (PSAP) qui est destiné aux personnes aux revenus irréguliers et le prêt à l'accession à la propriété (PHC) qui vise les personnes âgées pour lesquelles le coût de l'assurance est prohibitif.

Le dernier volet concerne la lutte contre le surendettement. À cet égard, le CCSF s'interroge pour savoir si une personne qui dispose d'un plan en cours convenu avec une commission de surendettement est encore en situation de surendettement. Si on retient néanmoins le critère de plans en cours d'exécution pour caractériser l'état de surendettement, à fin décembre 2007, environ 700 000 ménages, soit 2,7% des ménages français pouvaient être considérés comme surendettés. Leur dette s'élevait en moyenne à 33 000 euros et concernait des prêts immobiliers (60 000 euros en moyenne quand il y avait un prêt immobilier, auquel cas l'encours total de surendettement était plus élevé que la moyenne pour le ménage en cause), des crédits renouvelables (19 000 euros en moyenne), des crédits assortis d'une échéance (15 000 euros «en moyenne») et des arriérés de dettes fiscales et de loyers (2 500 euros en moyenne). Le Comité doit par d'ailleurs réaliser une étude sur le crédit renouvelable demandée par Mme Christine Lagarde et M. Luc Chatel, lors de sa réunion du 31 janvier 2008, tenue en leur présence.

S'agissant des outils dont doivent disposer les banques, figurent les fichiers d'incidents de paiement gérés par la Banque de France et les modèles prédictifs de score largement utilisés, notamment par les établissements spécialisés dans le crédit à la consommation. Mais un débat récurrent porte sur les fichiers positifs (information sur les crédits en cours, voire d'autres données) qui n'existent pas en France, alors qu'ils sont très largement utilisés à l'étranger. Le suivi du CCSF repose sur les statistiques de la Banque de France et de l'INSEE mais également, ainsi qu'on l'a vu sur des enquêtes auxquelles nous faisons procéder e tant que de besoin.

L'enquête Patrimoine de l'INSEE fournit, pour sa part, d'importantes informations, en particulier en matière de détention d'actifs et selon des ventilations par âge, sexe, CSP, revenu, patrimoine, mais sa périodicité est insuffisante. S'agissant des crédits, dont les données macro émanent de la Banque de France, nous aurions besoin d'informations sur les types de crédits, selon les segmentations précédemment décrites, ce qui relève d'enquêtes spécifiques.

Jean-Paul POLLIN

Vos préoccupations rejoignent finalement celles de M. ROUX et de Mme NOWAK.

Hervé SAINT-SAUVEUR, Chambre de commerce de Paris

J'ai écouté avec intérêt les demandes de MM VIGNAUD et ROUX. Certaines relèvent de la statistique publique, tandis que d'autres impliquent des enquêtes précises et très fines. Certaines petites entreprises ne disposent pas du personnel requis pour remplir les documents d'enquête nécessaires aux études d'autant que celles-ci contiennent parfois un volet comportemental. Je reconnais l'utilité des demandes formulées mais je considère qu'il ne faut pas accroître les coûts en multipliant sur un champ très large des investigations qui pourraient être menées en profondeur lors d'enquêtes plus ponctuelles.

Benoit ROBIN, représentant FO au bureau du Cnis

Je ne peux que constater une amélioration assez sensible de l'appareil statistique et une sophistication des données grâce à la prise en compte progressive d'éléments demandés par les usagers. Les différentes interventions montrent cependant que les attentes sont fortes. Il me semble que la question du pouvoir d'achat, thème particulièrement important pour les organisations syndicales, percute de plein fouet les questions financières et monétaires à travers le surendettement et l'accès au crédit. Les organisations syndicales émettent de nombreuses attentes dans ce domaine. Lorsque l'on s'intéresse à ces statistiques monétaires et financières, il convient de bien distinguer l'approche patrimoniale et d'autres approches.

En tant que membre du bureau du CNIS, je siège au comité du contentieux qui examine les cas d'enquêtes auxquelles les entreprises ne répondent pas. Il est important de s'assurer que les enquêtes menées auprès des très petites entreprises et petites et moyennes entreprises sont représentatives. L'appareil statistique public doit se doter des moyens pour appréhender convenablement cet objectif. Il est regrettable que des organismes privés soient à même de produire de telles enquêtes quand l'appareil statistique ne le peut que partiellement.

Yvonick RENARD, MEDEF FIM

Le crédit interentreprises suscite-t-il l'intérêt de l'un des participants ?

Jean-Paul POLLIN

Votre question constitue une excellente transition pour aborder les préoccupations des chercheurs qui travaillent sur le système monétaire et financier. Aujourd'hui, l'un des thèmes forts des statistiques financières recouvre l'articulation entre statistiques nationales et statistiques européennes.

Quelles statistiques nouvelles pour l'analyse du système monétaire et financier ?

Quelles articulations entre les statistiques financières françaises et européennes ?

*Intervenant : **Didier DAVYDOFF**, directeur de l'Observatoire de l'épargne européenne*

Il est nécessaire d'examiner les statistiques disponibles et utiles pour mesurer et qualifier le surendettement en France et en Europe. Nous nous situons dans un contexte de développement de l'accès au crédit, inégal selon les pays, et de renouvellement de l'offre des services financiers et des types de crédits. Si le surendettement se situe bien au cœur du débat public, il n'est pas défini de façon consensuelle au niveau européen. Il faudrait mener des actions de benchmarking pour améliorer nos connaissances. Dans chaque pays, la disponibilité de données statistiques permettrait de mieux cibler les politiques de lutte contre le surendettement en analysant plus finement les causes de cette situation et les profils qui sont touchés.

Une étude nous a été commandée par la Commission européenne (Direction Générale Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances). Elle vise une définition opérationnelle commune à l'ensemble des pays pour mesurer le surendettement. Dans cette perspective, nous avons monté un consortium avec l'Université de Bristol (les statistiques étant bien mobilisées au Royaume-Uni sur cette question) et avec le CEPS à Bruxelles, auquel nous avons associé des experts de 19 pays européens. Nos travaux ont donné lieu à un rapport en trois parties examinant la nature et les causes du surendettement, proposant une définition et enfin présentant une analyse et des recommandations en matière de politique de lutte contre le surendettement. Ce rapport est complété par une base de données qui résulte de la collecte d'informations dans les 19 pays européens et par une base de données institutionnelle recensant toutes les parties prenantes (acteurs publics ou associatifs) dans ce secteur. Nous avons également mis au point un guide pratique rassemblant les bonnes pratiques observées en Europe, à destination des responsables des politiques de lutte contre le surendettement.

Les éléments clés d'une définition du surendettement sont les suivants :

- L'unité pertinente de mesure est le ménage.

Ce choix peut cependant être quelque peu limitatif. Ainsi les pensions alimentaires doivent être prises en compte pour mesurer le revenu effectivement disponible d'un ménage.

- Il ne faut pas se limiter aux crédits bancaires.

Les crédits liés à l'habitat et à la consommation sont souvent les déclencheurs visibles des situations de surendettement mais il faut aussi prendre en compte les dettes de loyers, fiscales et de services collectifs. Les engagements informels (familles, amis) ne sont en revanche pas comptabilisés.

- Il est essentiel d'examiner le « reste à vivre » des ménages une fois les dépenses récurrentes et les remboursements effectués.
- Le surendettement implique des difficultés persistantes et non passagères.

Ce critère suppose que des enquêtes sur des panels soient répétées à des intervalles suffisamment réguliers.

- Le ménage ne doit pas disposer d'actifs qui pourraient être liquidés pour remédier à la situation.

Quels sont les indicateurs qui permettent de repérer les populations en situation de surendettement ou qui sont en risque de le devenir ?.

En ce qui concerne les indicateurs sur les défauts de paiement, nous disposons en France de données parcellaires ou ponctuelles sur tel ou tel élément de défaillance mais non d'un suivi statistique comme au Royaume-Uni où un indicateur régulier mesure le nombre de ménages qui sont en retard de paiement de plus d'un mois sur tout engagement financier. L'enquête sur les conditions de vie réalisée dans toute l'Europe depuis 2006 (EU-SILC) permet de mesurer le nombre de ménages qui ont connu au moins un défaut de paiement dans les douze derniers mois. Cette enquête devrait être utilisée de façon plus intensive. En Allemagne et au Royaume-Uni, les chercheurs disposent de données sur les crédits *revolving* et sur les mises en demeure pour non-paiement d'impôts.

Les indicateurs administratifs reposent sur les procédures judiciaires et les effacements de dette. Les commissions de surendettement donnent lieu à un baromètre du surendettement tenu à jour régulièrement en France. Ce sont des indicateurs utiles mais qui ne sont pas comparables d'un pays à l'autre. Ils mesurent plus une politique ou une action que le phénomène lui-même.

Les indicateurs subjectifs consistent à interroger les personnes sur le poids que représente l'endettement. L'Observatoire de l'endettement des ménages de la Fédération des banques françaises conduit ce type d'enquête en demandant aux ménages leur opinion sur le caractère supportable ou non de leur endettement. Des travaux équivalents sont menés au niveau européen mais nous observons que la tolérance à l'endettement varie d'un pays à l'autre et dans le temps.

La mise en place d'un indicateur économique supposerait de mesurer le nombre de personnes dont les échéances de crédit (capital, intérêts et assurances) représentent plus d'un certain pourcentage du revenu (50 % au Royaume-Uni par exemple) en prenant en compte le niveau de revenu puisque le pourcentage peut être plus élevé pour les hauts revenus. Un tel indicateur n'existe pas à l'heure actuelle.

Des études reposant sur ce type d'indicateurs ont été menées par la DRESS à partir de l'enquête Patrimoine de l'INSEE. Cependant, la périodicité de l'enquête Patrimoine (quatre ans) est insuffisante pour mesurer les évolutions du surendettement. Il faudrait en réalité mobiliser des indicateurs composites. Pour parvenir à ces outils, une instance rassemblant les parties prenantes et permettant de rassembler les données utiles à ce phénomène social est nécessaire. Au niveau européen, deux enquêtes peuvent être utiles : l'Eurobaromètre et l'enquête EU-SILC dans laquelle un grand nombre de questions portent sur l'exclusion financière et le surendettement. Nous avons procédé à une première exploitation de cette enquête très riche. Nous observons que la France se situe dans la moyenne européenne sur les défauts de paiement en général mais se trouve au-dessus de la moyenne en ce qui concerne les défauts de paiement sur le logement. Du point de vue de la perception par les ménages, les Français s'estiment moins en difficulté que d'autres populations européennes pour payer leur échéance de crédit habitat ou leur loyer. Il conviendrait de compléter l'enquête EU-SILC en interrogeant les personnes sur le montant de leurs échéances de crédit. En soustrayant de l'ensemble du revenu les dépenses récurrentes et les remboursements, il est possible de déduire un seuil de pauvreté. Une telle démarche permettrait de définir le nombre de personnes en surendettement ou en risque de le devenir.

Jean-Paul POLLIN

A quel organisme votre demande s'adresse-t-elle ?

Didier DAVYDOFF

Je m'adresse à l'Insee. Il faudrait idéalement que l'enquête Patrimoine ou certains de ses éléments, devienne annuelle.

Philippe CUNEO

Nous ne manquerons pas d'adresser votre demande à la Direction des statistiques sociales et démographiques qui travaille avec l'Europe sur l'enquête EU-SILC. Je voudrais indiquer qu'un module supplémentaire sur les privations sera intégré dans cette enquête.

Jean-Marc BEGUIN

Je doute que l'enquête Patrimoine puisse devenir annuelle.

Quelles améliorations possibles pour la comptabilisation des crédits dans les comptes de patrimoine financier ?

Intervenante : Jézabel COUPPEY-SOUBEYRAN, maître de conférences à l'université Paris I

Je voudrais examiner les améliorations possibles dans la comptabilisation des crédits dans les comptes de patrimoine financier. J'ai constaté la nécessité de ces améliorations à l'occasion de travaux consacrés aux taux d'intermédiation des financements dans le cas de l'Europe, du Japon et de la Tunisie. J'ai en effet été amenée à exploiter les comptes financiers nationaux mais je me suis heurtée à une difficulté qui tient au poste crédit. Ce poste (F4 dans la nomenclature des opérations financières) est assez hétérogène. Il couvre toutes les opérations de crédit, c'est-à-dire les actifs financiers qui sont créés lorsque les prêteurs avancent des fonds à des emprunteurs, directement ou par l'intermédiaire d'un courtier. Ces opérations ne sont matérialisées par aucun document ou bien le sont par un document non négociable. Cette définition assez large implique que le poste F4 regroupe plusieurs types de crédits, notamment les crédits bancaires et les crédits interentreprises qui ne doivent pas être confondus avec les crédits commerciaux et les avances qui figurent dans le poste F71.

L'hétérogénéité varie selon que les données sont « capturées » à l'actif des sociétés financières ou au passif des agents non financiers. En utilisant les données à l'actif, la probabilité de ne trouver que du crédit bancaire est plus grande. Si l'on veut mener une étude sectorielle, par exemple sur la structure du financement des entreprises ou des administrations publiques, et que l'on « capture » ce poste au passif des agents non financiers, l'hétérogénéité est plus importante. Prenons l'exemple du poste crédit dans les comptes financiers en flux et en encours pour la France en 2006. Nous constatons une différence entre la valeur du poste crédit à l'actif des sociétés financières et celle au passif des agents non financiers. Nous observons également du côté de l'actif des agents non financiers, les valeurs significatives des montants de crédit. Ce constat atteste de l'importance du crédit intrasectoriel et en partie du crédit interentreprises.

L'hétérogénéité de ce poste crédit observée pose deux problèmes. Si l'on se fonde uniquement sur la valeur des encours de crédit pour estimer la part relative du crédit dans le total des financements des agents non financiers, on risque de surestimer la part du crédit bancaire, en particulier dans les approches sectorielles. L'hétérogénéité conduit ensuite à sous-estimer grandement ou même à négliger le crédit interentreprises dans l'analyse alors qu'il s'agit d'une modalité importante du financement des entreprises, en particulier du financement des petites et moyennes entreprises. C'est le cas en France mais encore plus dans des pays en développement comme les pays du Maghreb.

Une solution assez frustrante consiste à réaliser une opération de consolidation à partir du cadre comptable existant. Dans l'approche par secteur, il est possible de comptabiliser les encours de crédit inscrits au passif du secteur considéré en déduisant ceux inscrits à son actif de façon à ne retenir que des crédits qui ont été obtenus auprès des institutions financières. L'objectif est d'isoler les crédits obtenus auprès du même secteur. Il est ainsi possible de faire apparaître dans la structure des financements les crédits non bancaires figurant à l'actif des agents non financiers.

Il serait plus satisfaisant de créer un poste crédit intrasectoriel qui correspondrait au crédit interentreprises pour les SNF. Il pourrait être intéressant d'isoler le crédit interentreprises en tant que modalité importante de financement des entreprises. Il s'agit soit de créer un sous-poste au niveau du poste crédit (ce que fait la France mais il ne s'agit pas d'une convention harmonisée), soit de créer un nouveau poste dans la nomenclature. Cette démarche pourrait faire partie des missions de l'Observatoire des délais de paiement dont les travaux permettent d'affiner la mesure des crédits commerciaux. Ces travaux pourraient s'étendre à la mesure des crédits interentreprises.

Nous avons ensuite besoin de données bancaires régionales pour étudier la localisation géographique des firmes bancaires et pour affiner la mesure du développement financier ainsi que son impact en termes de convergence régionale. J'ai cru comprendre que des progrès avaient été effectués dans ce domaine.

A l'occasion de mon cours de comptabilité nationale en première année à l'Université Paris I, je suis souvent perplexe lorsqu'il me faut expliquer la production de services bancaires et la ventilation actuelle des SIFIM auprès des différents secteurs utilisateurs. Nous avons encore des difficultés aujourd'hui à appréhender la production de services bancaires. Je ne suis pas persuadée que la méthode actuelle permette de donner fidèlement la mesure de la valeur ajoutée créée par les sociétés financières.

Jean-Paul POLLIN

La réflexion sur ce sujet sera une des missions du groupe de travail sur les groupes financiers. Votre demande sur les données régionales rejoint celle de M. ROUX.

Elisabeth KREMP, rapporteur de l'Observatoire des délais de paiement

La notion de crédit interentreprises que nous utilisons à l'Observatoire est celle de crédit commercial. Nos moyens étant limités, notre priorité actuelle consiste à décrire les délais de paiement des entreprises. Il me semble que les données attendues sur le crédit interentreprises sont disponibles auprès de la Centrale des bilans de la Banque de France.

Jézabel COUPPEY-SOUBEYRAN

Je connais l'ampleur des travaux réalisés par votre Observatoire. Ils permettent d'affiner la mesure d'un poste qui existe déjà. En revanche, le crédit interentreprises qui figure à l'actif des agents non financiers au niveau du poste crédit ne peut pas être isolé et mesuré.

Elisabeth KREMP

Nous ne disposons pas du « qui à qui ». Nous ne pouvons donc pas progresser.

Dominique DURANT, Banque de France

Je suppose que vous vous êtes posé ces questions à travers des comparaisons internationales. Les comptes financiers français différencient les crédits accordés par des institutions financières des crédits entre agents non financiers. Vous disposez très clairement dans les comptes financiers français du poste crédit entre agents non financiers. Ce poste peut de plus être affiné grâce aux données de balance des paiements. Au plan international, une telle distinction n'existe pas. Cependant, dans le nouveau programme de transmission Eurostat qui devait être mis en place en septembre 2007, la transmission du « qui à qui » était prévue à titre bénévole. La situation tend donc à s'améliorer au niveau européen.

Un représentant de la Centrale des bilans

En termes de bilan, des données existent sur les crédits entre sociétés non financières. C'est un phénomène qui mérite d'être regardé de plus près, car il est caractéristique de toutes les entreprises, notamment des PME.

Jean-Paul POLLIN

Un groupe de travail se mettra en place prochainement sur la question des groupes financiers dans le prolongement du rapport sur les groupes. Le mandat en a été définitivement rédigé. Nous pourrions ainsi améliorer notre connaissance de la valeur ajoutée dans le secteur financier et bancaire. Les premières conclusions seront rendues à l'automne à l'occasion de la réunion de notre formation.

Quelles données pour comprendre les mutations bancaires ?

Intervenant : Michel DIETSCH, professeur à l'Université de Strasbourg

Je souhaite adopter un point de vue plus large que les exposés précédents en évoquant les mutations bancaires en général. Les sujets sur lesquels les chercheurs en économie bancaire sont les plus présents et qui correspondent aux mutations des quinze dernières années sont les suivants :

la gestion et le transfert des risques ;

l'évolution des fonctions des banques, la fonction de distribution devenant stratégique ;

l'évolution vers la banque de relation ;

les restructurations bancaires.

Nous observons parallèlement un renouvellement remarquable du cadre théorique et des méthodologies. Nous arrivons à mieux comprendre la prise de risque, le rôle des incitations sur les marchés et au sein des établissements de crédit mais aussi les problèmes de coordination (crise de confiance, ruée bancaire). Sur le plan empirique, nous constatons un renouvellement conséquent des méthodes de mesure, en particulier sur la question des risques. Les standards de publication, relatifs notamment à l'origine des bases de données, se sont rehaussés. Les chercheurs doivent apporter la preuve que les bases de données utilisées sont bien représentatives et incontestables.

Ce contexte posé, les attentes concernent à la fois les domaines de la finance, de l'industrie et de la gouvernance. Dans le domaine financier, l'objectif est de comprendre l'évolution du couple rendement risque. Sur le plan industriel, il s'agit d'appréhender les questions de production, de transformation, de restructuration, de choix de taille ou de diversification. Concernant la gouvernance enfin, les attentes sont relatives aux différences de stratégie entre les banques soumises au marché et les banques mutualistes. Ces dernières représentent plus de la moitié de l'appareil bancaire dans l'Union Européenne.

Quelles peuvent être les attentes des économistes ? Il y a une convergence d'attentes entre les universitaires et les autorités publiques. Dans le domaine de la compréhension de l'évolution financière des banques, les analyses sur les données agrégées de bilan et de compte d'exploitation (à partir de la BAFI par exemple) ne suffisent pas. Il est nécessaire d'entrer plus dans le détail grâce à des données précises sur les portefeuilles bancaires (caractéristiques, effets de la diversification), par exemple pour comprendre l'impact de Bâle II sur les PME. Le régulateur a accès à ces données dans le cadre de procédures particulières.

Nous avons aussi besoin d'informations sur le prix et la tarification, de séries de profits et de pertes sur différentes lignes de business. De telles données relèvent souvent du domaine du privé et sont la propriété des entreprises. Il est cependant possible de parvenir à des proxys intéressants pour comprendre l'évolution des métiers de la banque d'investissement à travers des données de marché. Pour les banques de détail, la nature des données est différente. Un accès à la Centrale des risques ou des impayés ou à d'autres bases de la Banque de France permettrait aux universitaires de progresser. L'accès à ces bases est soumis à l'accord des fournisseurs d'informations privés.

Concernant les évolutions industrielles, les chercheurs ont besoin de données microéconomiques individuelles qui peuvent être recueillies grâce à des contacts étroits entre les banques et les universités. Une diffusion d'informations sur les marchés locaux (prix des crédits, appareil bancaire, volumes... dans les régions) serait profitable, la concurrence entre banques de détail (PME et particuliers) s'opérant au niveau local. Pour rentrer dans la relation bancaire, c'est aux banques qu'il faut s'adresser. Au-delà des aspects locaux, c'est bien à l'échelle européenne que les problématiques sont les plus intéressantes à analyser.

Sur la question de la gouvernance, nous nous heurtons à la complexité des groupes bancaires. Un groupe de travail tentera de remédier à cette difficulté. Une enquête sur les systèmes d'incitation et de rémunération pourrait aussi être intéressante. Finalement, des données existent d'ores et déjà, celles de la Centrale des risques par exemple. L'accès à cette source pourrait être étendu si les chercheurs passaient par le comité du secret et à condition de définir des sujets d'intérêt prioritaire pour la politique publique, bancaire ou monétaire. La coopération entre laboratoires et organismes publics doit parallèlement être développée comme c'est le cas dans d'autres pays européens. Il serait enfin utile d'aménager un cadre contractuel permettant d'obtenir des données des entreprises privées. Les banques hésitent souvent à transférer des fichiers car elles craignent de perdre le contrôle des informations.

Jean-Paul POLLIN

Cette demande revient très fréquemment, aussi bien dans le secteur bancaire que dans celui des assurances qui ne disposent même pas toujours de statistiques agrégées. Nous devons donc agir dans ce sens mais, à l'heure actuelle, le contact avec l'autorité de contrôle des assurances pose un vrai problème. Il me semble par ailleurs que la demande de Michel DIETSCH concerne plus la Commission bancaire que la Banque de France.

Yves NACHBAUR, Banque de France

La centralisation des risques n'est pas une centralisation statistique au sens quasi juridique du terme. Des travaux existent mais les conditions dans lesquelles ils sont menés doivent être définies. Ils devraient en effet être menés dans un cadre rigoureux. Vous avez renvoyé le sujet au comité du secret mais la centralisation des risques n'entre pas dans le domaine de la statistique publique.

Michel DIETSCH

Il me semble que les demandes doivent être traitées au cas par cas. Il est évident que, dans le secteur public, la mise à disposition de données agrégées sur la centralisation des risques est impossible mais nous pouvons travailler avec les services des études de la Commission bancaire sur cette base. Je mesure son intérêt pour la compréhension des problèmes de concurrence, de diversification, d'évolution des stratégies bancaires, de conditions de l'accès au crédit des PME.

Jean CORDIER

C'est un sujet complexe que nous ne pouvons pas traiter complètement aujourd'hui. D'un point de vue méthodologique, des bases existent et sont propriétaires de leurs données. Celles qui relèvent de superviseurs, la Commission bancaire, l'ACAM ou l'AMF, sont conçues à des fins administratives. Dans le domaine des entreprises, le chercheur s'adresse à la statistique publique. Le Cnis et d'autres entités adoptent des tactiques de contournement qui permettent parfois d'accéder aux données. Au final, la situation étant moyennement satisfaisante, il est nécessaire d'avancer sur ce sujet.

Jean-Paul POLLIN

Dans ce domaine, nous avons l'impression d'être désavantagés par rapport à ce qui existe à l'étranger.

Henry CHEYNEL, Fédération bancaire française

Les demandes de statistiques régionales sont extrêmement intéressantes et ne posent pas de problème majeur de concurrence entre les établissements. Il y a en effet des phénomènes de relocalisation des établissements sur le territoire français qui vont se poursuivre. Un éclairage sur ces phénomènes serait intéressant. De même, les données de comptabilité nationale intéressent la profession. En effet, celle-ci a du mal à se situer sur la problématique par exemple de la TVA sociale puisqu'elle ne sait pas sur quelle notion de valeur ajoutée elle peut solidement s'appuyer. Nous avons donc des intérêts conjoints à creuser des catégories qui entrent dans la comptabilité nationale.

Enfin, il faut être réaliste sur l'exploitation des bilans de banque. Il s'agit de données de marché essentielles qui sont exploitées du jour au lendemain par les agences de notation. Le caractère très stratégique de ces informations limite la spontanéité de leur disponibilité.

Esther JEFFERS, Université Paris 8

En France, les difficultés d'information concernent les données microéconomiques et mésoéconomiques. Les métiers nous posent particulièrement problème. Les indicateurs disponibles ne nous permettent pas d'adopter une approche comparative si nous ne tenons pas compte des métiers. Nous souhaitons parvenir à une meilleure connaissance des métiers des banques françaises.

Jean-Paul POLLIN

Une telle démarche est en partie incluse dans le mandat du groupe de travail sur les groupes financiers.

Laurent GRILLET-AUBERT

Cette démarche devrait peut-être aller au-delà des banques car dans la comptabilité nationale, aucune définition sur les gérants d'actifs n'est disponible.

Quelles statistiques pour analyser l'évolution de l'industrie et des marchés financiers en Europe ?

Intervenant : Laurent GRILLET-AUBERT, économiste à l'Autorité des marchés financiers (AMF)

Jusqu'à présent, n'ont été abordées que les statistiques financières non bancaires. Je vais essayer d'exprimer maintenant les besoins statistiques du régulateur financier. Ses attentes sont finalement le reflet de débats réglementaires internationaux initiés notamment par la Commission européenne et l'Organisation internationale des commissions de valeurs. Il est important que les choix du régulateur présentent un caractère structurant. Les infrastructures de marché se développant, ces choix sont de plus en plus irréversibles. Pourtant, les pratiques semblent révéler une faible capacité à analyser économiquement les enjeux et les impacts de la réglementation financière de marché.

Avant tout, le contexte macroéconomique est caractérisé par un très fort développement des gestions institutionnelles (fonds de pension, assurances, gestion d'actifs) au cours de la décennie écoulée. Un simple exercice de mesure de leur développement révèle les limites de l'harmonisation des catégories et des nomenclatures. Ainsi, d'un point de vue agrégé, il n'est pas toujours aisé de repérer le périmètre des gestions institutionnelles (qui comprend les fonds de pension, d'investissement gérés par les compagnies d'assurance). On peut alors s'interroger sur la situation du *private equity*, des fonds souverains, des *hedge funds* -concepts importants mais difficiles à identifier dans l'appareil statistique-. Par ailleurs, on observe aussi des limites liées à la mesure de la réintermédiation : dans quelle mesure les investisseurs institutionnels utilisent-ils les services d'autres investisseurs institutionnels. Ces différentes questions sont absentes de la statistique publique.

En second lieu, des besoins se font jour en matière de suivi des acteurs de marché -qu'il s'agisse des titres ou des fonds d'investissement. Ce besoin porte en particulier sur divers indicateurs de nature à favoriser une approche « institutionnelle », comme les effectifs, la concentration, la profitabilité des acteurs. Ceci concerne en premier lieu les marchés réglementés (d'actions, de produits dérivés, etc.) pour lesquels les données sont insuffisantes et très peu harmonisées.

Selon une approche par produits, nous aurions besoin de données sur les encours ainsi que sur les flux bruts et nets, aussi bien sur le marché primaire (flux d'émission/annulation) que sur le marché secondaire (volumes de transaction). Observons par exemple, que le marché secondaire des produits financiers n'est pas du tout traité alors qu'il produit par exemple la majorité des revenus des Bourses. Pour certains titres, comme les obligations, nous aurions besoin de détails sur la nature de la détention par catégorie fine. En outre, la question des produits négociés de gré à gré suscite une forte demande de données que la crise ne fait que souligner. Notons enfin aussi que l'information sur la tarification des services d'investissement reste extrêmement limitée. En matière de tarification des fonds de gestion collective en Europe, par exemple, une seule base privée, proposée par une filiale de Reuters, existe à notre connaissance.

En termes de « gouvernance », observons pour finir :

- que dans certains domaines, un effort de transparence sur les données existantes serait également utile. Ainsi, à propos de la gestion collective, les initiatives de la BCE ne sont pas toujours relayées par les banques centrales nationales, dans la mesure où nous ne disposons pas nécessairement du détail des informations nationales des données agrégées.
- qu'une ouverture vers les associations professionnelles et un effort de soutien de leur action en matière statistique semble nécessaire, dans la mesure où ces associations peuvent manquer de leviers par rapport à leurs membres pour imposer des standards internationaux. Si le besoin est jugé moins flagrant en matière de gestion d'actif, il peut l'être dans d'autres domaines, en particulier les marchés d'actions. Une articulation avec le régulateur de données doit compléter cette démarche.

Jean-Paul POLLIN

La difficulté statistique observée dans le cas de l'économie industrielle de la banque concerne tout autant l'assurance et la gestion d'actifs.

Laurent GRILLET-AUBERT

Nous sommes extrêmement demandeurs de statistiques détaillant les UC au sein de l'assurance au niveau européen. Il est surprenant que nous n'en disposions pas.

Carlos PARDO, Directeur des études économiques de l'Association française de la gestion financière (AFG)

Les besoins sont en effet réels dans tous les domaines mais nous observons des disparités entre les pays en termes de gestion. En France, nous avons la chance d'avoir à nos côtés la Banque de France et, au niveau européen, la BCE. Ces organes ont beaucoup travaillé tant d'un point de vue statistique que dans le domaine de l'harmonisation des concepts. Actuellement, la seule source dont nous disposons sur les stocks, les produits et la composition des portefeuilles de fonds est la Banque de France. Ce constat est positif. Nous sommes en revanche confrontés à un problème criant sur la connaissance des flux, faute d'avoir identifié la bonne enceinte-ressource. Des données existent puisque l'AMF reçoit des informations de la part des adhérents, sociétés de gestion.

Il n'est pas normal que lorsqu'une crise se produit, nous devions rechercher des informations auprès de nos collègues pour comprendre ce qui se passe sur le marché. Nous ne devons cependant pas nous présenter comme les uniques demandeurs. La profession doit elle aussi prendre ses responsabilités. Je sais que toutes ces données ont un coût. Des travaux sont prévus pour mieux saisir les flux sous-jacents aux fonds d'investissement. C'est une excellente initiative. Dans les réunions européennes, nous sommes parfois quelque peu honteux de la faiblesse de nos connaissances en matière de flux, notamment par rapport aux Allemands. Il faut toutefois rappeler que la gestion est un secteur nouveau. Nous nous devons donc d'être patients. La solution est à portée de main à condition que les ressources soient disponibles.

Laurent GRILLET-AUBERT

En tant que représentant de l'AMF, je ne peux qu'appuyer ce point de vue. Je dois préciser que ni la Commission bancaire ni l'AMF ne se conçoivent comme des producteurs de statistiques. En l'occurrence, concernant les flux, nous ne recevons pas de données primaires, seulement des encours.

Carlos PARDO

Les sociétés fournissent tous les jours des informations, justement parce que c'est une obligation réglementaire, au régulateur sur les valeurs liquidatives.

Laurent GRILLET-AUBERT

Ces informations sont disponibles en ligne sur le site de l'AMF.

Marie-Laure DREYFUSS, département d'études de l'ACAM

A l'origine, l'ACAM recueillait des informations en provenance des assureurs dans un but exclusivement prudentiel et non statistique. La structure a été mise en place avec une visée de contrôle microéconomique. Il y a deux ans, lors de la création de l'ACAM, issue de la fusion entre les autorités de contrôle des assurances et des mutuelles, la population statistique à traiter a considérablement augmenté. Nous nous sommes alors trouvés face à un problème de moyens. Si les données sur les assurances sont standardisées et exploitables, celles sur les mutuelles sont loin d'être robustes parce qu'il y a un problème d'origine des données fournies. L'ACAM est une structure en pleine croissance qui est passée en deux ans de 50 à 200 salariés. L'ACAM a compris les attentes, de la Banque de France notamment, pour améliorer la qualité de ses statistiques et son ouverture quant à l'accès aux données agrégées sur les assureurs et les unités de comptes. L'ACAM a prévu un programme de travail en collaboration avec le Cnis pour 2007-2008. Les moyens nécessaires seront mobilisés.

Philippe CUNEO

Nous avons évoqué la question de l'extension des compétences du comité du secret aux données du secteur financier. Il faut cependant préciser que la Banque de France n'entre pas dans le système de la statistique publique. Un projet de loi visant à ajouter les données des ménages dans les compétences du comité du secret est en cours de préparation. Rien n'est encore prévu pour les données des entreprises. Il faudrait mettre en place un groupe de travail chargé de travailler sur l'accès aux données pour les chercheurs et de réaliser l'inventaire des difficultés qui existent en s'inspirant de ce qui se met en place dans les pays européens. Les chercheurs ont en effet besoin de données comparables au niveau européen.

Pierre SICSIC, Directeur de la Balance des paiements

En application de la loi de 1951, si le ministre demande à une entité publique ou à une entité privée d'intérêt général des données qui ne sont pas statistiques pour faire de la statistique publique, ces données deviennent des statistiques publiques. Lorsque l'INSEE nous a demandé, dans le cadre de la loi de 1951, des données dont le statut était flou, elles sont devenues des statistiques publiques une fois communiquées à cet institut. Le statut des données ayant changé, le comité du secret peut intervenir.

Philippe CUNEO

A mon sens, il faut partir des pratiques. La procédure décrite n'est pas toujours facile à mettre en oeuvre et n'est pas connue de façon large. Je suggère qu'un petit groupe informel fasse l'inventaire de ce qui existe.

Pierre-Olivier COUSSERAN

S'agissant de la compétence du comité du secret, un règlement européen l'emporte sur la loi de 1951 pour les possibilités de mise à disposition d'organismes de recherche. Nous savons que les micro-données intéressent de plus en plus les acteurs du secteur y compris les régulateurs. Des règles juridiques doivent cependant être respectées, en particulier celles relatives à l'anonymisation de ces informations. Je comprends le souci partagé par nous tous de mieux comprendre les crises bancaires et financières. Il faut cependant rappeler que le temps du statisticien n'est pas celui du marché. Des projets lourds d'harmonisation des statistiques au niveau européen sont en préparation alors même que les professionnels ne cessent de réclamer un allègement de leur charge déclarative. Un juste équilibre doit dès lors être trouvé. Un minimum de délai est nécessaire pour arriver à des résultats conformes aux attentes des utilisateurs, faute de quoi on aboutit à des statistiques sans aucun sens.

Laurent GRILLET-AUBERT

Il est peut-être préférable de traiter en priorité des statistiques structurelles.

Les besoins statistiques des politiques publiques

Intervenant : Jean CORDIER, directeur délégué à la Banque de France

Il me paraissait important de vous exposer nos grands « itinéraires » en matière de moyen terme parce qu'ils répondent à des besoins incontournables qui relèvent de la politique économique et qui vont mobiliser l'essentiel de nos efforts. Quatre domaines sont concernés.

Le premier est celui du suivi des informations sectorielles. Ce domaine devrait largement occuper la statistique publique car les besoins sont importants y compris du point de vue des autorités. Nous avons besoin d'améliorer le système de statistique publique sur ce secteur ne serait-ce qu'en raison de la pression européenne qui s'exerce en vue de l'harmonisation générale des statistiques structurelles. Plus fondamentalement, le Ministère des finances doit pouvoir disposer d'outils de mesure des performances du secteur financier. Un travail d'affinage des sous-secteurs à considérer doit être réalisé. La nécessité du suivi des informations sectorielles est aussi une conséquence d'une des recommandations du rapport Salustro. Comment transposer au niveau du secteur financier les recommandations émises en matière d'approche statistique par le biais des groupes ? Enfin, le règlement européen sur les FATS, c'est-à-dire la prolongation hors des frontières de ces préoccupations en termes de groupes, impliquera beaucoup de travail. Les besoins s'entendent aussi bien d'un point de vue mésoéconomique que du point de vue des données individuelles. Ce facteur renvoie au problème des bases de données individuelles estampillées « statistique publique ». Je comprends bien le malaise des superviseurs en matière de fourniture des données, le travail statistique n'étant pas leur fonction première. Les administrations françaises doivent clarifier les responsabilités des uns et des autres en la matière.

Le second domaine concerne les statistiques monétaires. Celles-ci relèvent des responsabilités de l'eurosystème ou du SEBC puisqu'elles contribuent à l'amélioration de la compréhension et du pilotage de la stabilité monétaire et de la stabilité financière. Un règlement européen est en cours de mise à jour. Concernant les statistiques de crédit, ce règlement va améliorer le dispositif d'harmonisation de la connaissance du crédit au niveau européen. La France est déjà bien équipée dans ce domaine mais il convient de faire des efforts en matière d'appariement de sources qui sont déjà riches en France : données de situation bancaire, données sur les taux débiteurs et créditeurs, Centrale des risques, Centrale des bilans, données de la balance des paiements. Ces dernières deviennent de plus en plus importantes compte tenu de l'interpénétration des différentes économies au niveau européen. Nous disposons enfin de l'enquête qualitative *Bank landing survey* qui donne des éléments sur la politique de distribution du crédit par les banques.

Dans le domaine de la comptabilité nationale, il est surtout nécessaire de réduire considérablement les délais de mise à disposition. Les comptes financiers sont un outil important mais ils sont un peu longs à paraître en France. L'objectif est de parvenir à un délai de 90 jours. Les pouvoirs publics ont l'intention d'utiliser les comptes financiers à des fins d'analyse conjoncturelle de façon beaucoup plus régulière. Le passage de l'information financière conjoncturelle (celle des marchés et des journaux) à la comptabilité nationale ou encore l'amélioration des flux d'intérêt qui permettent notamment de comprendre les charges financières concernant les ménages sont des questions qui doivent aussi être traitées.

La balance des paiements enfin a été jusqu'ici la grande absente de cette séance alors que la France entretient des contacts de plus en plus étroits avec l'extérieur. Un chantier fondamental est à l'œuvre en ce moment. Nous allons abandonner des modalités de "reporting" bancaires pour nous tourner vers les entreprises via un système de déclarant direct et des enquêtes complémentaires. La création de ce socle de fournisseurs privilégiés d'information représente un objectif important à moyen terme. Les banques auront aussi un effort à fournir, en vue de déclarer leurs opérations pour compte propre. Le Cnis sera pleinement informé de l'évolution de cette problématique, qui transitera plutôt par le CFONB¹ pour les déclarations bancaires. En effet les systèmes de paiement sont concernés. Les banques vont nous aider à mieux repérer les entreprises actives à l'international. Nous pourrions ainsi mieux spécifier les échantillons d'entreprises.

¹ Comité Français d'Organisation et de Normalisation Bancaires.

Conclusion et perspectives

Jean-Paul POLLIN

Président de la formation Monnaie-Finances

Nous avons en effet peu parlé de la balance des paiements pendant cette rencontre. L'ensemble des demandes qui ont été formulées seront reprises de façon plus posée et détaillée. Nous examinerons celles qui peuvent être traitées dans le cadre de notre programme de production statistique à moyen terme. J'ai été particulièrement sensible à la question des statistiques sur le micro crédit car c'est un domaine en fort développement qui renvoie à des enjeux financiers et sociaux très importants. Des statistiques sur son évolution doivent être réalisées. Il est donc nécessaire qu'un observatoire soit mis en place. Concernant l'exclusion bancaire, des statistiques existent mais elles doivent être complétées.

La question des statistiques régionales sur le crédit et sur l'implantation des banques est elle aussi incontournable. Sur la problématique des statistiques individuelles sur la banque, l'assurance et la gestion d'actifs, je retiens la proposition de Philippe CUNEO de mettre en place un groupe de travail informel. Je signale que le groupe de travail sur les groupes financiers sera présidé par Gilles de MARGERIE, Directeur des assurances et de la gestion d'actifs au Crédit Agricole. Ce groupe de travail abordera la question des statistiques individuelles et du découpage des activités en particulier.

Notre impatience, partagée aussi par les régulateurs, est nourrie par l'asymétrie que nous observons par rapport aux statistiques dont bénéficient nos collègues étrangers.

Tous les thèmes évoqués aujourd'hui auront leur place, au moins en partie, dans le programme à moyen terme du Cnis.

Yvonick RENARD

Je suis surpris que Michel DIETSCH n'ait pas cité le projet SEPA (Single Euro Payments Area - Espace unique de paiements en euros) lors de son évocation des mutations bancaires. Ce projet entraîne des évolutions au niveau des déclarations.

Jean-Paul POLLIN

Au-delà de l'aspect technique, ce projet pose-t-il un problème statistique ?

Michel DIETSCH

Le fait qu'un certain nombre d'opérations ne soient plus intermédiées via les banques mais directement transmises entre les entreprises soulèverait des questions.

Jean-Paul POLLIN

Je vous remercie de votre présence et de votre attention. Je vous donne rendez-vous à l'automne pour la prochaine réunion de la formation.

Les rencontres du Cnis

19 septembre 2008

Les statistiques régionales et locales à l'horizon 2013

sous la présidence de Monsieur Jean-Pierre DUPORT,
Vice-président du Conseil national de l'information statistique

Préambule :

Du quartier à la région, et notamment suite aux lois successives de décentralisation, des acteurs plus nombreux et plus divers sont partie prenante de la définition, de la mise en œuvre et du suivi de politiques publiques à différentes échelles de territoires. Par ailleurs, les services de l'État en région se restructurent, se concentrant autour d'axes majeurs de l'action publique : développement économique et emploi, développement durable et cohésion sociale.

Ces acteurs locaux s'interrogent sur leurs marges de manœuvre effectives dans un contexte où le développement des territoires semble tout à la fois déterminé par des facteurs internationaux et dépendant d'une dynamique propre à leurs ressources locales. Ils s'interrogent sur la pertinence des problèmes posés et leur mise en cohérence en fonction des différentes échelles de territoires.

Dans ce contexte, la statistique régionale et locale est particulièrement concernée. Elle doit en effet :

- *éclairer les tendances lourdes, en matière économique et sociale, susceptibles de peser sur le devenir des territoires à moyen terme (prospective),*
- *apporter, sur un territoire donné, un regard transversal et pluriel, de la part des forces politiques, sociales, économiques, associatives susceptibles d'y intervenir (diagnostic),*
- *aider les acteurs locaux à définir les caractéristiques (atouts spécifiques, forces, faiblesses) et enjeux propres à un territoire, en tenant compte de sa dimension et de son environnement (enjeux),*
- *accompagner ces mêmes acteurs et les populations concernées dans leurs démarches de suivi et de mesure de l'impact des politiques mises en place (évaluation).*

Rappel de l'ordre du jour

Ouverture de la Rencontre	123
Jean-Pierre DUPORT	

Bilan du précédent moyen terme : 2004-2008	124
Jean COIFFARD, Cnis	

Approche prospective des crises et mutations et de leurs impacts sur les territoires

Pierre-Jean LORENS, directeur du développement durable, de la prospective et de l'évaluation au Conseil régional Nord-Pas de Calais

Deux tables rondes en parallèle

Table ronde n°1 : Territoires et globalisation de l'économie	127
---	------------

- La mondialisation des échanges et de l'activité économique,
- les mutations économiques (disparition/apparition de nouvelles activités et compétences, la place à venir de l'agriculture dans l'économie des territoires...),
- l'interdépendance croissante d'entreprises et d'organismes qui travaillent de plus en plus en réseau,
- l'innovation technologique et commerciale,...

Autant de facteurs qui interrogent les territoires sur les leviers de leur développement économique. Ce développement repose désormais à la fois sur leur compétitivité au niveau européen et mondial mais également sur le dynamisme de leur économie locale.

C'est à cette double échelle que les territoires pensent leur action économique et se posent avec une acuité nouvelle la question de leur attractivité économique en termes d'environnement, d'infrastructures, d'activités productives, de compétences...

Dans ce contexte, dans quelle mesure l'observation statistique est-elle à même, ou sera-t-elle à même, d'aider les acteurs locaux à comprendre les mécanismes du développement économique de leur territoire, sa dépendance à des facteurs exogènes et, a contrario, les forces intrinsèques qui favorisent le dynamisme local ?

Animation de la table ronde : Pierre MULLER, directeur régional de l'Insee Pays-de-la-Loire

Intervenant(e)s :

Jean-Marc BEGUIN, directeur des statistiques d'entreprises à l'Insee

Odile BOVAR, responsable de l'Observatoire des territoires à la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT)

Gérard COMBE, délégué général du Conseil économique et social régional de Rhône-Alpes

Cécile HELLE, conseillère régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur

Hugues JENNEQUIN, chercheur à l'université de Rouen

Catherine MERCIER, directrice des politiques territoriales à l'Association française des chambres de commerce et d'industrie

Nicole RONDEAU, conseillère confédérale chargée de l'aménagement du territoire et de la décentralisation à la CGT

Table ronde n°2 : Territoires et nouveaux modes de vie

- La mobilité croissante des personnes,
- la nécessaire maîtrise de la consommation énergétique, en raison de son coût et de ses effets sur l'environnement,
- le vieillissement de la population,...

Autant de facteurs qui produiront des effets importants en termes de distribution spatiale des ménages, de redéploiement des services sur les territoires... et poseront avec une acuité nouvelle les questions du maintien de l'équité territoriale (mixité sociale, accès au logement, services, à l'emploi...) et de la qualité environnementale des territoires aux acteurs publics locaux.

Dans ce contexte, dans quelle mesure l'observation statistique est-elle à même, ou sera t-elle à même, de rendre compte de l'impact des nouveaux modes de vie sur la dynamique des territoires ?

Animation de la table ronde : Jean-Luc HELLER, chef du département des études et des statistiques locales au Ministère de l'Intérieur

Intervenant(e)s :

Bernard BRILLET, inspecteur général au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

Claire GUIHENEUF, directrice de l'agence d'urbanisme de Brest

Stéfan LOLLIVIER, directeur des statistiques démographiques et sociales à l'Insee

Martine MESPOULET, professeur de sociologie à l'université de Nantes

Nicolas PORTIER, délégué général de l'Association des communautés de France

Francis VANDEWEEGHE, questeur, membre du groupe de la CFDT au Conseil économique et social

Restitution des travaux de la matinée..... 151

Pierre MULLER, directeur régional de l'Insee Pays-de-la-Loire

Jean-Luc HELLER, chef du département des études et des statistiques locales au ministère de l'intérieur

En réponse : les grandes orientations à moyen terme de la statistique publique 155

Bernard MOREL, chef du département de l'action régionale à l'Insee

Un éclairage sur les orientations au niveau européen sur les statistiques régionales et locales 158

Roger CUBITT, chef d'unité à la Commission européenne, Eurostat

Les apports du recensement de la population à moyen terme162

Un débat prolongera le dialogue sur le recensement tel qu'il sera diffusé annuellement à partir de 2009 :

- quels sont les apports essentiels de ce recensement dans le paysage de la statistique locale ?
- quelles thématiques seront plus particulièrement analysables avec ce recensement ?
- à quelles échelles de territoires ?
- comment s'articule le recensement avec les autres sources statistiques locales ?,...

Animation du débat : Marcel BELLLOT, délégué général de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), président de la formation urbanisme, équipement, logement du Cnis.

Intervenant(e)s :

Pierre AUDIBERT, directeur de la diffusion et de l'action régionale à l'Insee

Marie-Hélène BOULIDARD, directrice observation-évaluation de la Mairie de la Roche-sur-Yon

Cécile DETANG DESSENDRE, adjointe au directeur du Centre d'Économie et Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (Cesaer) à l'Inra de Dijon

Marc ESPONDA, responsable d'études à l'Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise

Olivier LEFEBVRE, chef du département de la démographie à l'Insee

Jacques STEVENIN, directeur de la prospective et du suivi territorial à l'Établissement Public d'Aménagement de la ville nouvelle de Sénart

Orientations pour le programme à moyen terme 2009-2013 de la statistique publique 173

Jean-Pierre DUPORT, vice-président du Cnis

Clôture de la rencontre

Ouverture de la rencontre

Jean-Pierre DUPORT, Vice-président du Cnis

Bonjour à tous. Je suis heureux de vous accueillir aujourd'hui. Il me faut tout d'abord excuser l'absence du Directeur Général de l'Insee, Monsieur Jean-Philippe Cotis, requis pour présider, à l'étranger, un colloque intergouvernemental dans le cadre de la présidence française de l'Union Européenne.

Je souhaiterais par ailleurs saluer le sénateur Fréville, actuel président de la formation statistiques régionales et locales. Celui-ci ayant fait part de son souhait d'être libéré prochainement de son mandat, je tenais à le remercier chaleureusement. Je gage qu'il continuera à accompagner les travaux de la formation jusqu'au renouvellement de celle-ci, dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi de Modernisation de l'Économie (LME) et de ses décrets d'application associés.

Dans l'attente d'une refonte par le législateur du cadre de travail du Cnis, celui-ci se doit de poursuivre l'élaboration du programme à moyen terme 2009-2013. Le moment est en effet venu de redéfinir, avec les utilisateurs, les besoins en matière d'information statistique et d'identifier tant les progrès attendus que les éventuelles lacunes à combler. Au-delà des travaux encadrés, année après année, par le Cnis, la préparation du moyen terme constitue un moment particulier d'approfondissement et de réflexion. Dans cette optique, deux rencontres ont déjà été organisées au premier semestre : l'une le 19 janvier 2008, à Nantes, avec le concours de l'Association des Départements de France et le Conseil Général de Loire-Atlantique – dont je salue au passage le président, Monsieur Patrick Mareschal – avec pour thème « connaître pour agir : quelles statistiques pour piloter les politiques de solidarité ? » ; l'autre le 21 mars 2008, autour du thème « quelles perspectives à moyen terme pour les statistiques monétaires et financières ». La préparation du programme à moyen terme s'est également appuyée sur un certain nombre de groupes de travail, dont certains ont concerné les statistiques régionales et locales.

Les formations de printemps ont permis de confronter, thème par thème, la demande des utilisateurs aux premières ébauches de programmes transmises par les services producteurs de la statistique. Une nouvelle rencontre aura lieu le 22 octobre prochain, avec pour thème la question centrale du développement durable. Des réunions transversales sur le social et les entreprises ont par ailleurs été programmées les 25 et 27 novembre 2008. Ces dernières constitueront, elles aussi, un moment d'ajustement des programmes de travail, en fonction des demandes exprimées lors des formations et des rencontres. Le programme à moyen terme sera, quant à lui, validé au début de l'année 2009 par l'assemblée plénière du Cnis. L'Assemblée formulera son avis dans sa configuration actuelle, avant de renaître dans un nouveau cadre réglementaire.

Les statistiques régionales et locales demeurent un enjeu fort de l'évolution de l'ensemble de l'appareil statistique. Peut-être sont-ce d'ailleurs les fonctions que j'occupais jadis au sein de la DATAR qui me valent aujourd'hui d'être vice-président du Bureau du Cnis. De fait, les statistiques régionales et locales figurent parmi les préoccupations essentielles de l'aménagement du territoire. Les besoins en la matière ont connu, depuis la préparation du moyen terme 2004-2008, un accroissement considérable. Après le vote de l'acte 2 de la décentralisation, une rencontre fut organisée à Rennes, le 13 mai 2005, avec pour thème « la décentralisation et les statistiques ». Il s'agissait alors d'appréhender les conséquences du transfert de certaines compétences aux collectivités locales sur l'élaboration des statistiques. A ce stade, nous avons pu identifier un certain nombre de risques et d'opportunités.

Les collectivités locales expriment aujourd'hui des besoins précis pour piloter les politiques publiques. La présence parmi nous d'un certain nombre de représentants des collectivités locales en est un signe. La mise à disposition de données aura également progressée, notamment du fait de la diffusion sur internet. Du reste, je me félicite que les collectivités locales soient pleinement représentées au sein du Bureau du Cnis, par l'intermédiaire de Patrick Mareschal. Nous serons, de surcroît, probablement amenés à recomposer les formations du Cnis, tant dans le cadre du programme à moyen terme que dans celui de la

redéfinition des compétences du Cnis. La structure du Cnis et de ses formations devra ainsi s'adapter aux évolutions de la société.

La rencontre d'aujourd'hui devrait être un moment de recueil des besoins des utilisateurs et de présentation des projets du système statistique public pour le moyen terme 2009-2013. Il s'agira à la fois d'une rencontre, au cours de laquelle chacun pourra exprimer librement ses propositions, et d'une réunion exceptionnelle de la formation statistiques régionales et locales, au terme de laquelle il conviendra de dégager ensemble les grands axes qui structureront l'avis soumis à l'assemblée plénière du Cnis du mois de janvier 2009.

Le colloque de Nantes avait été fortement ciblé sur les politiques sociales ; la rencontre d'aujourd'hui sera davantage axée sur les territoires dans le contexte de la globalisation, ainsi que sur la modification des modes de vie. Je souhaite que nous puissions, par le dialogue, recueillir les souhaits et les attentes des responsables des politiques publiques territoriales.

Avant d'entamer nos échanges, il me faut vous faire part de l'impossibilité dans laquelle se trouve Pierre-Jean Lorens de vous présenter, comme prévu initialement, une approche prospective des crises et mutations et de leurs impacts sur les territoires. Nous lui souhaitons un prompt rétablissement et, en l'occurrence, nous consacrerons un temps de dialogue supplémentaire dans le cadre des tables rondes.

Bilan du précédent moyen terme : 2004-2008

Jean COIFFARD, Insee

Je situerai le bilan du précédent moyen terme en matière de statistiques régionales dans le contexte des activités générales du Cnis. J'envisagerai ainsi l'évolution de l'offre de la statistique publique, avec un éclairage sur les investissements lourds réalisés durant la période 2004-2008 et sur l'évolution des demandes adressées à la statistique publique. J'aborderai ensuite les évolutions relevant plus spécifiquement du domaine des statistiques régionales et locales, avant de livrer, en guise de conclusion, un certain nombre de perspectives générales.

Les investissements lourds

Parmi les investissements lourds réalisés ou engagés durant la période 2004-2008 figure en premier lieu le recensement de la population, dont le premier cycle quinquennal arrive à son terme. De même, la refonte des grands répertoires a été amorcée, avec notamment des travaux concernant le répertoire SIRENE et la base du répertoire des personnes physiques. D'importants travaux ont également porté sur l'utilisation et la valorisation des sources administratives. Enfin, l'accent a été mis sur la diffusion gratuite par internet, avec un accès aux fichiers facilité pour les chercheurs, dans le respect des règles de déontologie. L'observation des prix a par ailleurs connu quelques améliorations.

S'agissant de la diffusion gratuite par internet, il convient de signaler – outre la généralisation de l'accès gratuit aux données produites par l'Insee et les services statistiques ministériels – l'ouverture du site internet de la statistique publique. Ce dernier permet aux internautes de repérer plus facilement parmi les sources existantes celles qui correspondent le mieux à leurs besoins. Cela étant, le site de la statistique publique accuse un certain retard dans la prise en compte des sources régionales et locales. Enfin, les métadonnées – c'est-à-dire la documentation sur les sources et les méthodes associées – conservent un caractère insuffisant ou peu accessible au sein des banques de données.

Les nouvelles demandes adressées à la statistique publique

Au-delà de l'échelon national traditionnel, les demandes en provenance des instances européennes ont continué à se développer. Au niveau infranational, les besoins en matière d'informations régionales et locales se sont affirmés.

Le programme 2004-2008 prévoyait également l'émergence de nouveaux thèmes parmi lesquels l'évaluation des politiques publiques, le développement durable et la globalisation de l'économie. La prégnance de ces thématiques aura toutefois été moins forte que prévue.

Les points marquants du point de vue des statistiques régionales et locales

La vague de décentralisation de 2004

Le contexte institutionnel du programme 2004-2008 était celui de la vague de décentralisation lancée en 2004. Celle-ci a concerné un grand nombre de politiques publiques, notamment dans le domaine social, qui ont toutes généré des besoins. Les conseils généraux ont de ce fait été positionnés comme des acteurs prépondérants. Toutefois, la statistique a souffert du retard dans la parution des décrets définissant les obligations des collectivités locales en matière de remontée d'information. Quoi qu'il en soit, la période aura été le théâtre d'une multiplication des acteurs et des sources de financement, ainsi que d'un accroissement de l'importance des relais pris par les associations dans la mise en œuvre sur le terrain des initiatives. Du reste, la CNAF (Caisse nationale d'allocations familiales) demeure l'opérateur d'un certain nombre de programmes de solidarité.

Vers des systèmes d'information partagés

Le maître-mot d'un grand nombre d'avis du programme 2004-2008 se trouvait être la mise en place de systèmes d'information partagés entre les acteurs locaux et centraux. Des progrès ont été réalisés en ce sens. Cependant, les objectifs en la matière sont encore loin d'être atteints. Plusieurs ministères, instituts ou organismes sociaux ont effectivement mis en place des systèmes d'information accessibles au plus grand nombre et reposant sur des informations calibrées. Néanmoins, ces réalisations demeurent souvent « autarciques » et mal reliées entre elles. Du reste, elles s'avèrent conditionnées par les référentiels mis en œuvre – ces derniers pouvant être spécifiques à tel ou tel domaine. En outre, l'accès à certains de ces systèmes nécessite encore l'intermédiation de statisticiens, tant pour des raisons techniques que pour préserver la confidentialité des données.

Afin de progresser vers la mise en œuvre effective de systèmes d'information partagés, ces réalisations devront être évaluées. Il s'agira notamment d'interroger le ressenti des utilisateurs, tout en abordant les problématiques de coût et d'efficacité. Par ailleurs, le géoréférencement de l'information locale pourrait concourir à la mise en œuvre de ces systèmes. Il s'agira ainsi d'harmoniser les niveaux de restitution et de production des données. Parmi les outils disponibles pour ce faire figurent notamment le répertoire Iris, le Référentiel à Grande Échelle (RGE) développé par l'Institut Géographique National et le Répertoire des Immeubles Localisés (RIL) à la base des travaux effectués dans le cadre du recensement.

Il convient par ailleurs de souligner que certaines opérations statistiques lancées au plan national ne sont pas adaptées aux besoins locaux. Ainsi, les échantillons d'enquêtes, constitués pour être représentatifs au niveau national, ne permettent aucune exploitation au niveau local. L'information au niveau local repose donc essentiellement sur les fichiers administratifs. Or ces fichiers ne recouvrent que les populations concernées par les dispositifs. Il serait néanmoins utile de pouvoir caractériser les populations exclues des différents dispositifs, de même qu'il conviendrait de pouvoir qualifier la façon dont les individus entrent et sortent de ces dispositifs.

Du reste, les acteurs locaux s'estiment eux-mêmes insuffisamment préparés à la réalisation d'opérations statistiques ou à l'exploitation de données. Il s'agira donc de partager et de mieux diffuser la compétence statistique.

En dernier lieu, il convient de noter que si beaucoup de données publiques ne sont pas considérées comme publiables, un certain nombre de données publiables ne sont pas, à l'heure actuelle, publiées ou demeurent trop peu documentées, voire peu accessibles. Le Cnis et ses formations auront à jouer, dans ce domaine, un rôle de clarification des principes de publication. De même, les producteurs de données auront à consentir des efforts dans cette direction.

Le recensement de la population

Le recensement de la population suscite des attentes extrêmement fortes. Cependant, la publication des chiffres du premier cycle quinquennal risque de s'accompagner d'incompréhensions ou de controverses, tant sur les données elles-mêmes que sur les méthodes de diffusion. Il est donc apparu nécessaire d'entamer et de poursuivre un important travail d'explication et de communication.

Parallèlement à ce travail, s'est ouvert le chantier de l'actualisation des zonages. Un groupe de travail a ainsi été constitué, avec pour objet d'envisager, au vu des premiers résultats, la reconduction des catégories existantes ou au contraire la réinvention de ces dernières.

L'information sur les finances des collectivités locales

Un des grands succès du moyen terme 2004-2008 aura été l'amélioration de la connaissance des finances des collectivités locales. Le système statistique public aura bénéficié dans ce domaine de l'appui de la Comptabilité Publique et de ses référentiels. Ces avancées ont débouché, notamment, sur la publication, en 2005, d'un guide des finances locales permettant aux utilisateurs d'identifier et de localiser les informations disponibles.

Le canal des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) a lui aussi été exploité, en dépit des difficultés d'interprétation induites par la diversité des périmètres d'action de ceux-ci.

Des travaux ont par ailleurs été programmés en vue de mesurer la dépense de l'État à l'échelle territoriale. Le rapport du groupe de travail en charge d'étudier la question vous a d'ailleurs été remis.

La caractérisation des territoires

Des progrès ont également été réalisés en matière de connaissance et de caractérisation des territoires. Un certain nombre de travaux ont ainsi été menés par l'Insee parmi lesquels la mise à disposition de l'Espace Statistique Local sur le site de l'Insee, la poursuite du projet Estel, l'aboutissement du projet Clap et la constitution, à partir de sources administratives, de la Base Permanente des Equipements. Cette dernière prendra le relais de l'Inventaire Communal.

Si chacun s'accorde à dire que des avancées ont été obtenues en matière de caractérisation des territoires, des attentes fortes subsistent quant à l'appréhension des complémentarités entre territoires.

Les perspectives futures

Il s'agira de renforcer le dialogue et la concertation à tous les niveaux, de coordonner et d'articuler entre eux les systèmes d'information, et de veiller à ce que les utilisateurs s'approprient davantage l'information.

Jean-Pierre DUPORT

Peut-être MM. Fréville et Mareschal souhaitent-ils apporter un commentaire à l'exposé qui vient de nous être fait.

Yves FREVILLE

Jean Coiffard a, me semble-t-il, parfaitement rendu compte des avancées produites, ainsi que des difficultés rencontrées. Je souhaiterais préciser que la connaissance statistique des finances locales était un des objectifs que nous nous étions fixés. Il nous appartiendra encore de progresser, notamment dans la consolidation des comptes, compte tenu du développement des financements croisés. Par ailleurs, il nous faudra avancer dans la connaissance des fonctions exercées par les collectivités locales, au-delà de

leur organisation financière et fiscale. De fait, les responsables locaux conservent un degré de liberté très grand dans la mise en œuvre des nomenclatures de la Comptabilité Publique. Du reste, cette problématique rejoint celle de la régionalisation du budget de l'Etat. Nous conservons une marge de progression importante dans ce domaine.

Patrick MARESCHAL

Nous sommes en train d'évoluer progressivement vers une situation dans laquelle l'Etat n'aura plus le monopole exclusif de l'action statistique. Dans ce contexte, les collectivités locales devront passer de la « récrimination » à l'égard des statisticiens nationaux, à une logique de coproduction de l'information statistique. Il est donc dans l'intérêt des collectivités locales d'exprimer plus efficacement leurs besoins, comme il est dans l'intérêt du système statistique public de reconnaître dans les acteurs locaux de nouveaux interlocuteurs, distincts du pouvoir exécutif national. Ceci nécessitera des efforts considérables en matière de formation, ce qui pourrait être une des missions nouvelles de la coordination statistique. Il s'agira d'établir des référentiels communs pour mieux se comprendre. Beaucoup de freins à l'observation dans les collectivités tiennent encore aujourd'hui à une formation insuffisante des acteurs territoriaux.

Table ronde n°1 : Territoires et globalisation de l'économie

Pierre MULLER, Directeur régional de l'Insee Pays-de-la-Loire

L'objet de cette table ronde doit nous permettre de nous pencher sur la globalisation, phénomène complexe qui a des conséquences importantes et multiformes sur le territoire. Nous nous attacherons à cerner les enjeux et les besoins que cela pose en termes statistiques, en particulier pour la statistique publique. Les différents intervenants seront ainsi amenés à replacer, dans un contexte de globalisation accrue, les enjeux qui leur paraissent fondamentaux et les besoins qui en découlent pour la statistique publique.

Inutile de préciser que le thème de la globalisation n'est pas un thème facile à traiter en matière de statistique publique, même si certains progrès ont pu être enregistrés.

Les propos de chaque intervenant seront axés sur un volet spécifique. Après une approche théorique et conceptuelle présentée par Hugues Jennequin, il sera question des conséquences de la globalisation avec Catherine Mercier qui se penchera sur la situation des PME au travers du territoire et avec Nicole Rondeau qui axera son intervention sur les mutations des territoires et sur l'emploi. L'intervention de Jean-Marc Béguin portera sur les principales évolutions intervenues ces dernières années au niveau de l'appareil statistique de l'entreprise. Gérard Combe et Cécile Helle interviendront sur les territoires, l'attractivité de ces derniers et les politiques mises en place au niveau régional. Enfin, Odile Bovar abordera la question de la relation entre l'innovation et la compétitivité.

Hugues JENNEQUIN, Chercheur à l'université de Rouen

Mon intervention sera théorique. Elle a vocation à appréhender certaines problématiques qui touchent à la mondialisation, à l'économie et aux territoires. L'objet de ma présentation consiste notamment à aborder la manière dont certaines problématiques sont appréhendées au niveau de la recherche économique. Or, dans ce cadre, il s'avère qu'en matière de mondialisation, de nombreux aspects restent mal maîtrisés. Cette maîtrise imparfaite est liée au fait que les statistiques sont peu adaptées à la tertiarisation des économies.

Dans le cadre de mon propos, j'adopterai volontairement une vision d'économie internationale.

Le contexte de la mondialisation est caractérisé par une montée des échanges, ces derniers ayant connu une croissance sensible ces dernières années. La croissance annuelle du commerce, de marchandises comme de services, est plus de deux fois supérieure à la croissance de la production (11 % de croissance au niveau mondial contre 5 %). Ce constat traduit une évolution structurelle importante, laquelle a un

impact sur la manière dont les économies interagissent entre elles. Le lien aux territoires, en termes de production, s'en trouve également modifié.

Différents facteurs peuvent être invoqués pour expliquer une telle évolution du commerce mondial. Les coûts de transaction, qui sont un facteur-clé pour le commerce de marchandises, ont nettement diminué ces dernières années. S'agissant des facteurs institutionnels (OMC, directives européennes), ils ont vocation à favoriser l'intégration économique et le commerce mondial. D'un point de vue industriel, la baisse des coûts de transport a amené les producteurs à effectuer un arbitrage d'un nouveau type puisque ces derniers ont désormais la possibilité de choisir des lieux de production différents. Leur positionnement va dépendre d'une analyse menée sur les coûts de transport et les externalités (avantages à se positionner dans une localité donnée). Les coûts salariaux ne sont pas le seul élément déterminant.

En parallèle au secteur industriel, une croissance des échanges se dessine désormais au niveau des services. Des difficultés se posent lorsqu'il s'agit d'appréhender ce mouvement. Les facteurs-clés permettant un essor des services sont les nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que le GATS² et les directives européennes qui prônent une facilitation des échanges de services.

Or, au niveau de la recherche économique, les effets du commerce de services sur la production sont très peu connus et les effets sur les territoires sont encore plus obscurs. Ces sujets ont soulevé peu d'intérêt en matière de recherche compte tenu de l'absence de statistiques disponibles. Il n'est notamment pas envisageable de comparer les pays au niveau statistique, faute de pouvoir se référer à des données homogènes internationales qui permettraient d'adopter une approche d'économie internationale. En outre, les chercheurs ne disposent pas du recul nécessaire pour travailler sur ce sujet, les premières données commençant seulement à émerger aujourd'hui.

Abordons désormais la question des enjeux. Si nous considérons que la mondialisation a entraîné la délocalisation de l'industrie et qu'un parallèle existe entre l'industrie et les services, nous pouvons en déduire que la mondialisation peut entraîner la délocalisation des services. Cette crainte est apparue récemment dans les esprits car, auparavant, nombreux sont ceux qui considéraient que ces économies étaient protégées. Cette vision est excessivement simpliste. Il n'est pas envisageable de calquer de la sorte un raisonnement industriel sur un raisonnement de service. En effet, les comportements d'acteurs qui entrent en jeu ne sont pas comparables. Or un amalgame est souvent effectué entre industrie et service, y compris parmi les spécialistes de la recherche économique.

Ce raisonnement s'avère simpliste à plusieurs niveaux. Le boom du commerce de services est mis en avant, à l'instar de l'essor qu'a connu le commerce de marchandises. Or les chiffres tendent à relativiser cet état de fait : si une croissance du commerce de services est indéniable, force est de constater qu'il ne s'agit pas d'un boom. Le commerce de services est loin de rattraper le commerce de marchandises, les deux secteurs connaissant une croissance comparable. Les services représentent actuellement 19 % du commerce mondial. En outre, il convient de souligner que les chiffres utilisés dans le cadre des analyses tendent à surestimer le commerce de services compte tenu des difficultés rencontrées pour estimer ce volet de l'économie.

Par ailleurs, compte tenu de la dynamique de globalisation, la tendance à la désindustrialisation de nos pays est souvent évoquée. Personnellement, je considère qu'il n'est pas pertinent de parler de désindustrialisation. Si des périodes de ralentissement économique, au cours desquelles la production industrielle tend à décroître, sont bel et bien réelles, une analyse à plus long terme permet néanmoins de constater qu'une croissance industrielle se produit dans les pays industrialisés, y compris en France. Pour autant, les effets des délocalisations restent très importants à l'heure actuelle au niveau des territoires compte tenu des conséquences qui en découlent pour celui-ci.

² Accord général sur le commerce et les services (AGCS), plus connu sous le nom de **GATS** (« General agreement on trade in services »)

Interrogeons-nous à présent sur notre société. Dans quelle société vivons-nous ? S'agit-il d'une société au sein de laquelle il s'avère pertinent de continuer à raisonner au niveau industriel – soit une société néo-industrielle ? Pour formuler des préconisations de politiques économiques, il suffirait alors d'appréhender l'industrie d'une manière nouvelle, en considérant que le socle de l'économie d'un territoire réside au niveau industriel. Au contraire, nous trouvons-nous plutôt au sein d'une société postindustrielle ? Retenir une telle hypothèse revient à considérer que nous avons assisté à un changement de cap économique et que les services ont également un rôle structurant essentiel pour les territoires, d'où la nécessité de cerner au mieux la notion de service.

Pour conclure, retenons que le rôle structurant des services, la notion de DIPP (division internationale des processus de production), la variation des coûts de l'énergie et l'AGCS³ représentent un enjeu pour l'avenir. Tous ces aspects ne pourront être analysés qu'en disposant d'une meilleure information statistique tant au niveau international qu'au niveau local.

Pierre MULLER

Vous avez souligné l'importance des services pour le territoire. J'adhère totalement à cette approche.

Il revient à présent à Catherine MERCIER de développer les conséquences de la globalisation au niveau des entreprises françaises, et en particulier pour les PME.

Catherine MERCIER, Directrice des politiques territoriales à l'Association française des chambres de commerce et d'industrie

L'organisme auquel j'appartiens est à l'écoute et à l'affût de tous les éléments qui permettent d'expliquer ce qui se passe aujourd'hui et d'anticiper ce qui se passera demain. La mondialisation a un effet domino, dans la mesure où elle produit des effets du niveau macroéconomique jusqu'au niveau le plus local.

La mondialisation est un formidable moteur de croissance mondiale qu'il ne faut pas diaboliser. Nous connaissons l'une des périodes de croissance mondiale qui fait partie des plus importantes de l'histoire de l'économie moderne. La nouveauté réside dans le fait que ladite croissance modifie en profondeur son organisation territoriale, sa répartition ainsi que ses moteurs.

La composition de la croissance mondiale change radicalement aujourd'hui : elle provient essentiellement des pays émergents. En 2007, la Chine, à elle seule, a représenté 33 % de la croissance mondiale. Les moteurs géographiques de la croissance se sont déplacés. La part de l'Asie dans la croissance mondiale a connu un essor considérable, passant de 14 % à 46 % entre 1980 et 2008. Aujourd'hui, la croissance mondiale n'est plus tirée par les pays européens mais par les pays émergents.

En outre, la croissance mondiale différencie fortement les secteurs d'activité. Ce phénomène n'a jamais été aussi marqué qu'aujourd'hui. La spécialisation connaît une mutation entre les principales zones du monde. Aujourd'hui, l'activité industrielle et les exportations les plus dynamiques ne se concentrent plus en Europe mais en Asie.

Le troisième élément marquant de la mutation globale réside dans la redistribution des parts de marché. Le jeu des acteurs a changé de manière radicale, dans des délais très courts. Une adaptation rapide a été nécessaire, ce qui a été source de difficultés pour les pays européens. Cette adaptation n'est d'ailleurs pas achevée. En 45 ans, l'Europe a perdu 15 % de ses parts de marché au niveau mondial alors qu'entre 1973 et 2006, la part de la Chine dans les exportations a été multipliée par huit. La part des exportations à l'intérieur de l'Europe s'est renflouée. La France est avant tout un exportateur intra-européen.

³ *Accord général sur le commerce et les services*

La globalisation est un fait. L'approche retenue par le réseau des chambres de commerce en la matière consiste à considérer qu'il faut surfer sur la mondialisation et trouver les moyens de l'anticiper et de jouer avec elle car il serait vain d'essayer de s'en défendre.

La mondialisation a trois conséquences directes sur les entreprises françaises. Rappelons que la France est un pays de PME, avec plus de 90 % de ses entreprises comptant moins de 20 salariés. Les performances à l'exportation de l'Allemagne sont meilleures que celles de la France, ce pays comptant davantage d'entreprises de taille intermédiaire.

Je tiens à citer quelques constats essentiels pour mieux appréhender le sujet qui nous intéresse.

- La base industrielle se restructure et se raréfie. 77 % des entreprises françaises appartiennent au secteur tertiaire.
- Les entreprises ont été contraintes de se réorganiser face au mouvement de mondialisation et à la pression concurrentielle accrue. Ce phénomène a débuté avec les donneurs d'ordre (spécialisation, externalisation, délocalisation) et s'est répercuté sur les sous-traitants.
- Les écarts se sont creusés. Le tissu productif français se partage entre quelques grands groupes très internationalisés et un ensemble de PME liées à l'offre territoriale locale.

Les PME rencontrent des difficultés de croissance et de développement, d'où les mesures prises dans le cadre de politiques publiques à leur égard pour les faire grandir. En outre, la faiblesse de l'innovation des PME françaises constitue un frein à leur développement, les actions de R&D se concentrant dans les grands groupes français.

Les problèmes sont identifiés et multiples, reste à savoir à qui il revient de les résoudre. Comment consolider le tissu productif qui a un impact sur la vie des territoires ? A l'échelle locale, s'il n'est pas envisageable d'inverser la tendance à la globalisation, il s'avère néanmoins primordial d'adopter une approche conquérante et de ne pas se contenter d'une stratégie défensive qui permettrait uniquement de gagner du temps pendant un moment. Les PME doivent investir dans l'innovation, sortir de l'isolement et de la gestion à court terme pour se concentrer sur les enjeux structurants. Il convient de procéder au regroupement des PME, la constitution de réseaux étant une force puisque cela permet de générer une dimension collective.

S'agissant des enjeux statistiques, développer la connaissance est essentiel car la réorganisation économique mondiale génère une économie de flux, ce qui oblige les territoires à disposer d'une connaissance plus dynamique de l'activité économique. Le temps où les diagnostics économiques territoriaux pouvaient être effectués tous les cinq ans est révolu. Il est impératif d'adopter une approche axée sur le court terme. Cette réactivité permettra aux collectivités et aux services de l'État d'élaborer des stratégies de réponse au plus près des besoins des entreprises.

Pour conclure, je tiens à revenir sur les services. S'il est indéniable que les services sont structurants pour les territoires, force est de constater qu'aucun acteur ne dispose d'une politique claire en la matière. Pour faire face à la concurrence accrue de certains pays émergents tels que l'Inde, la France est contrainte de se tourner vers des stratégies de niche. Il s'avère par conséquent indispensable que l'appareil statistique local produise une information sur les évolutions du marché dans des délais très serrés.

Nicole RONDEAU, Conseillère confédérale chargée de l'aménagement du territoire et de la décentralisation à la CGT

S'il est indispensable de se pencher sur l'activité lorsqu'il est question de mondialisation, il s'avère néanmoins important de souligner que des hommes sont également concernés. La délocalisation, par exemple, peut s'appliquer soit au niveau de l'activité, soit au niveau des hommes, ces derniers pouvant être délocalisés sur certains services. Dans le contexte de mondialisation, une véritable pression est exercée sur le monde salarial à travers la mise en concurrence.

Or les capacités d'intervention des organisations syndicales pour défendre le monde des salariés sont complexes et limitées aux questions d'ordre social. La CGT considère que l'approche qui consiste à placer les salariés et leurs représentants à la remorque des restructurations n'est pas satisfaisante, d'autant que les représentants des salariés ont un rôle à jouer en matière de prévention et de promotion d'alternatives aux stratégies qui détruisent des emplois et des territoires. La volonté de s'inscrire dans une solidarité internationale est forte.

A quel niveau agir ? La notion de territoire est particulièrement floue, d'autant que les organisations syndicales raisonnent habituellement en termes de branches. Elles sont rarement confrontées à des périmètres reposant sur un bassin d'emplois. La transformation des stratégies d'entreprise sur les territoires a un impact sur la manière dont les organisations syndicales interviennent. Rappelons que le plan Power 8 d'EADS a été bâti à partir de la configuration même du territoire. Dans les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine, les aides publiques ont été mobilisées pour organiser le réseau des sous-traitants. Les imbrications entre les firmes et les territoires sont très étroites.

Force est de reconnaître que la connaissance de la distribution des aides publiques aux entreprises représente un parcours du combattant pour les organisations syndicales. Le nombre des dispositifs d'aides publiques est conséquent et des difficultés se présentent dès lors qu'il s'agit de suivre et d'évaluer lesdits dispositifs. La question est de savoir si l'outil statistique est en mesure de mobiliser des moyens permettant de déboucher sur une évaluation pertinente et coordonnée pour juger de l'efficacité des dispositifs.

Le territoire est un lieu de mobilisation, non seulement pour les organisations syndicales mais aussi pour les élus et les populations qui n'hésitent pas à se faire entendre pour défendre leurs emplois, l'attractivité de leur territoire, etc.

La CGT souhaite mettre en avant une approche offensive pour faire valoir la place du travail et la responsabilité des entreprises en matière de développement des territoires. Si les études d'impact sont fort intéressantes, il est regrettable qu'elles soient diffusées *a posteriori*. Une approche plus dynamique mériterait d'être privilégiée en la matière.

Les organisations syndicales sont largement sollicitées dans le cadre des concertations organisées au niveau territorial (schémas de développement économique régionaux, pôles de compétitivité, GPEC⁴, etc.). Ces nouveaux périmètres d'intervention qui mobilisent différents acteurs sont flous et il s'avère difficile d'y défendre une position faute de moyens, de droits, etc.

Les organisations syndicales sont convaincues de la nécessité d'engager une bataille pour pouvoir participer à l'élaboration des diagnostics et travailler sur des projets revendicatifs territoriaux. Un travail en commun mérite d'être mené. Disposer d'un outil statistique à l'écoute des revendications syndicales territoriales s'avère indispensable. L'objectif consiste à intégrer les propositions formulées pour les évaluer en commun.

Pierre MULLER

Vous avez mis l'accent sur la nécessité de permettre un partage des diagnostics, en amont des diagnostics de données.

Jean-Marc BEGUIN, Directeur des statistiques d'entreprises à l'INSEE

S'agissant du rapprochement entre territoires et globalisation, mon propos sera moins théorique qu'instrumental, c'est-à-dire portera essentiellement sur ce que les outils de la statistique devraient permettre d'observer, aujourd'hui ou demain.

⁴ Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

De façon générale, ces outils relèvent de deux grandes branches :

- l'exploitation directe de gisements de données issues des enquêtes ou des fichiers administratifs. Je mentionnerai ce qui existe ou va exister ;
- la mise en relation dans des études ad-hoc de données provenant de champs d'observation a priori et au départ différents. J'indiquerai quelques travaux emblématiques de ce type d'approche.

Mais avant de rentrer dans ces inventaires, il faut rappeler une caractéristique de départ du problème : à partir du moment où on parle de statistique « d'entreprises » on ne travaille pas dans les deux champs avec les mêmes unités d'observation :

- tout ce qui a trait *aux territoires* est associé aux unités statistiques territorialisées, c'est-à-dire les établissements ;
- à l'inverse, *la globalisation* renvoie à des entités non territorialisées : les entreprises et même le plus souvent à des « groupes internationaux ».

De cette simple dichotomie résulte déjà une difficulté majeure pour observer ou expliquer le lien entre les deux⁵,

Cette difficulté peut être résolue par la disponibilité d'un répertoire qui fasse justement ce lien. Nous disposons actuellement avec le répertoire Sirène d'un répertoire inter administratif qui ne connaît que deux types d'unités : les sociétés qu'on assimile le plus souvent à des entreprises et les établissements. Mais nous n'avons pas les groupes. **La première contribution majeure de la statistique publique à notre débat dans le prochain moyen terme sera l'élaboration et donc la disponibilité pour les statisticiens d'un répertoire statistique dans le cadre du programme Resane** (théoriquement fin 2010). Il s'agira d'un répertoire complet des unités dont la statistique a besoin comprenant bien sûr les unités actuelles – sociétés ou unités légales et leurs établissements – mais aussi les nouvelles « entreprises » définies⁶ comme les divisions opérationnelles de groupes, et les groupes eux-mêmes ainsi probablement d'ailleurs que les « réseaux » de franchisés dans le commerce.

Venons à l'inventaire des **données** potentiellement utiles pour décrire les territoires. La statistique publique ne dispose pas de beaucoup d'enquêtes ni de sources administratives dont les unités statistiques soient des établissements. Seules ces enquêtes peuvent permettre de mettre en relation directement ce qu'on y observe avec le territoire :

- Dans le champ de la statistique d'entreprises classique, il existe deux enquêtes annuelles qui s'adressent directement aux établissements dans le champ de la statistique industrielle : Antipol et l'EACEI.
- Il existe également dans le champ de la statistique sociale, et plus précisément de l'emploi, les enquêtes de la DARES.
- Il y a aussi l'exploitation des sources administratives qui donnent directement ou indirectement de l'information localisée sur l'emploi avec le système d'information connu sous le nom de CLAP (Connaissance Locale de l'appareil productif) qui donne essentiellement des informations sur l'emploi local mais qui devraient être enrichies dans le courant du moyen terme par des données économiques.
- Par ailleurs, il y a les enquêtes pluri annuelles mises en œuvre dans le cadre du règlement « déchets » qui sont là encore des enquêtes auprès des établissements.
- Enfin, il peut y avoir des enquêtes à champ territorial : soit des enquêtes menées exclusivement sur un territoire (région, département), soit des extensions - généralement régionales - d'enquêtes nationales, soit des enquêtes très spécifiques que nous menons dans des conditions particulières sur les conséquences de la fermeture d'un site et où nous interrogeons les fournisseurs de l'entreprise appelée à disparaître. On est là au cœur du sujet mais on ne peut mener ce type d'enquête que sur un nombre limité de cas et uniquement s'il y a accord des partenaires sociaux ; on est donc là plus dans de la monographie que de la statistique.

⁵ à partir du moment où les deux ne se recouvrent pas ; c'est-à-dire où l'on n'a pas affaire à des entreprises mono-établissements. Or, la plupart des phénomènes de globalisation touchent plutôt des grandes sociétés qui, soit ne sont pas mono-établissements en France, soit sont des filiales de groupes internationaux.

⁶ à la suite des travaux du groupe de travail du Cnis dit groupe « Salustro »

Concernant les statistiques se rapportant à la globalisation, on peut mentionner les deux réalisations passées du Sessi tournées vers l'observation des échanges internationaux et leur occurrence intra-groupe ou non : enquête mondialisation de 1993 et enquête EIIG de 1999 (échanges internationaux intra-groupes) qui ont donné lieu à de nombreuses études.

Par ailleurs, dans son prochain moyen terme, Eurostat compte développer un certain nombre d'outils :

- le règlement « FATS » qui se décompose en 2 parties inwards et outwards. La situation de ces règlements est un peu complexe : FATS signifie « foreign affiliates trade statistics » (statistiques du commerce sur les filiales étrangères). Inwards caractérise donc la situation des filiales étrangères en France. Nous en sommes pour l'instant à la mise en place des enquêtes pilotes prévues dans le règlement actuel qui ont pour objet d'étudier la faisabilité d'une extension du règlement actuel, en particulier à la connaissance de l'activité des groupes français à l'étranger.
- une probable enquête *ad-hoc* dans la ligne de l'enquête qui s'est appelée « international sourcing » en 2007 et que la France a réalisé en 2008 sous le nom de « enquête sur les stratégies d'internationalisation ». « L'Outsourcing » y est abordé beaucoup plus en termes de « fonctions » de l'entreprise au sens large et donc le lien avec le territoire ne peut se faire, comme signalé au début, que par l'intermédiaire d'un répertoire qui associerait fonctions (au travers des activités principales) et implantations.
- la mise en place controversée d'un répertoire des groupes européens.

En termes de réalisation franco-française, il faut enfin citer le développement de la phase 2 de Resane, c'est à dire le profilage des plus grands groupes opérant en France.

S'agissant **des études**, je souhaite citer :

- celle publiée en 2005 dans *L'économie française* par Patrick Aubert et Patrick Sillard. Il s'agit de la première tentative de chiffrage de l'identification directe des délocalisations en France sur des données individuelles. La méthodologie utilisée consistait à exploiter simultanément plusieurs types d'information (informations douanières, sur la production, sur l'emploi et sur l'appartenance des établissements à des groupes...),
- des travaux autour d'une problématique particulière qui font appel à des sources qui n'avaient pas été faites pour ça au départ : exemple C. Thévenot (internationalisation des réseaux de R&D : une approche par les relations d'entreprises ;) ou B. Nefussi (la conquête de marchés étrangers dans l'industrie chimique)...(Eco & stat n° 405-406),
- les recherches menées dans le péri SSP, en particulier par le CEPIL et la DGTPE : par exemple travaux économétriques effectués par T. Mayer (communication à l'OCDE : the effects at home of initiating production abroad) (cherchant à mesurer l'impact sur les résultats des entreprises).

Pour conclure, je tiens à souligner que le rôle des statisticiens ne se cantonne pas à la production de données ou d'études. Ils sont également investis d'une mission de coordination qui peut s'exercer auprès de nombreuses structures plus ou moins publiques.

Pierre MULLER

Je vous invite à prendre connaissance d'un numéro spécial d'*Economie et Statistique* (2003) consacré à la globalisation et à la mondialisation. Plusieurs articles portent notamment sur les difficultés rencontrées pour mesurer l'attractivité des territoires.

Gérard COMBE, Délégué général du Conseil économique et social régional de Rhône-Alpes

Le Conseil économique et social régional (CESR) est composé de trois collèges (employeur, salarial et associatif). Le CESR est en mesure de mener à bien ses missions selon trois modalités : les saisines obligatoires (budgétaire, contractuelle, etc.), les saisines du président du conseil régional ainsi que les auto-saisines.

Penchons-nous sur la question de l'attractivité des territoires dans le contexte de globalisation actuel qui pourrait être illustré par la formule « pensez global et agissez localement ». Force est de constater que les territoires se trouvent, comme les entreprises, dans un environnement marqué par une forte compétition, les régions et les grandes agglomérations étant en concurrence.

Les conditions d'attractivité jouent un rôle essentiel à une échelle internationale. Les pôles de compétitivité sont notamment déterminants dans l'attractivité d'un territoire. La région Rhône-Alpes compte 15 pôles de compétitivité dont 2 à l'échelle mondiale. Il s'agit de lieux privilégiés de développement de sujets de pointe qui confèrent également à la région une lisibilité internationale.

Un dispositif d'évaluation des politiques publiques est en place dans la région mais il s'avère délicat de mettre en place une mesure d'ajustement des politiques régionales aux pôles de compétitivité. Un travail est notamment en cours sur les besoins des pôles de compétitivité en formation supérieure. Cette tâche s'avère particulièrement difficile, faute d'informations à disposition.

Le CESR a identifié les besoins sur lesquels il convient de travailler pour lui permettre de conduire ses chantiers. Ainsi, il serait pertinent de mettre l'accent sur :

- le recueil d'éléments d'information sur le classement de Shanghai⁷ ;
- le suivi d'indicateurs pertinents sur la stratégie de Lisbonne, à l'instar de l'approche qui a été menée à bien dans le cadre d'une étude menée par la région Nord Pas-de-Calais et l'INSEE ;
- la réalisation d'études annuelles sur les délocalisations pour analyser les conséquences des croissances et des décroissances d'emplois dans une région donnée ;
- les éléments relatifs à l'économie présentielle et résidentielle.

Les outils de *benchmarking* sont également essentiels, notamment pour établir des comparaisons entre les régions.

Pour conclure, je souhaite aborder les données concernant l'environnement. Un travail conséquent a été mené pour élaborer le plan Rhône qui fait appel à des données sur le climat, la biodiversité, l'énergie, etc. En matière de transport, si un report modal vers les TER peut être constaté, les raisons d'une telle évolution restent encore assez mystérieuses.

Quant au niveau infrarégional, il y a fort à parier qu'il sera prochainement sur le devant de la scène, Eurostat ayant lancé une réflexion en vue de prendre en compte les niveaux infrarégionaux, lesquels jouent un rôle essentiel dans le cadre des nouvelles politiques.

Pierre MULLER

Sur le plan statistique, il convient de prendre des précautions lorsqu'il s'agit d'analyser les éléments liés aux indicateurs de Shanghai.

Cécile HELLE, Conseillère régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur, présidente de la commission développement des territoires de la ville et de la montagne, maître de conférence en géographie

Dans le contexte actuel marqué par la mondialisation, les territoires et les entreprises sont confrontés à des changements importants de leur environnement. De nouvelles stratégies sont développées et certaines entreprises se lancent dans des activités qui ne correspondent plus nécessairement à leur secteur traditionnel d'activité. En parallèle, nous assistons à l'émergence de nouveaux territoires. Le

⁷ Classement des universités mondiales.

contexte est très mouvant, tant d'un point de vue économique que territorial, d'où la nécessité qu'une réflexion soit menée au niveau collectif sur les méthodes et les outils statistiques.

Les différentes vagues de décentralisation ont contribué, via le transfert de compétences, à la reconnaissance du rôle majeur joué par les régions en termes de pilotage et de coordination des politiques. Or les politiques publiques sont un vecteur essentiel pour apporter des réponses aux mutations induites par la mondialisation. Depuis le lancement de la précédente génération des contrats de plan État-région, les régions ont été amenées à tisser des liens de solidarité forts avec les territoires de projet.

Dans un tel contexte, le rôle à remplir par les régions est essentiel compte tenu du besoin croissant et innovant d'informations.

Mon propos s'articulera autour de la présentation de deux projets novateurs et collaboratifs qui ont été mis en place en PACA pour répondre aux mutations des économies contemporaines. Lesdits projets ont d'ailleurs permis de lancer une réflexion collective autour des nouveaux outils statistiques à mettre en place.

- **Les PRIDES**

Des pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) ont été mis en place en PACA. Ils s'inscrivent dans le cadre des objectifs de constitution de réseaux d'entreprise pour éviter les situations d'isolement et de fragilisation des PME et des TPE. Ces pôles ont vocation à améliorer la structuration de l'économie régionale et à renforcer les PME pour créer des emplois dans des secteurs axés sur l'innovation et l'international notamment.

Mettre en place un système de suivi et d'évaluation du dispositif et des actions menées s'est rapidement révélé indispensable. L'un des volets de l'évaluation porte sur la caractérisation des entreprises impliquées dans le réseau des PRIDES, laquelle repose sur deux outils de suivi statistique (une base de données actualisée annuellement et gérée en partenariat avec l'INSEE et un outil d'exploitation des données « bilancielle » transmises au greffe du tribunal par les entreprises).

Le besoin de dépasser les possibilités offertes par les outils statistiques est devenu de plus en plus prégnant, d'où la décision de créer un organe de réflexion ayant vocation à permettre des échanges sur la question du développement économique et à élaborer des outils statistiques innovants et collaboratifs.

- **L'observatoire régional sur l'économie sociale et solidaire**

Face à la nécessité de se doter d'éléments de connaissance précis sur les spécificités des secteurs-clés qui structurent l'économie régionale, et en particulier au niveau de l'économie sociale et solidaire, un observatoire a été créé. Un outil statistique a été élaboré et permet de recueillir des données pertinentes (poids du secteur en termes d'emplois, place occupée par l'économie sociale et solidaire en PACA par rapport aux autres régions,...).

Un conseil scientifique a été mis en place pour approfondir la démarche. Il a vocation à permettre une meilleure anticipation des mutations auxquelles le secteur doit faire face et à permettre une réflexion collective sur les nouveaux outils de veille et de suivi à développer.

Ces deux exemples de projets opérationnels et coopératifs révèlent l'existence d'une réelle volonté d'anticiper les mutations que connaissent les économies contemporaines. La nécessité d'instaurer un outil d'étude et de suivi partenarial est évidente.

Pour conclure, je souhaite évoquer une démarche particulière de la région PACA, laquelle a mis en place un système de mutualisation de données spatialisées. Par ailleurs, la région PACA s'inscrit dans une approche dédiée à aider les collectivités à instaurer des plans cadastraux informatisés. Enfin, elle œuvre à la diffusion des systèmes d'information géographique au sein des collectivités territoriales.

Odile BOVAR, Responsable de l'Observatoire des territoires à la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT)

Le contexte de l'innovation a déjà été largement évoqué dans le cadre de cette table ronde. Je tiens cependant à ajouter certains éléments. En effet, la situation de déficit chronique du commerce extérieur témoigne de la perte de compétitivité de la France. S'agissant des territoires, leur exposition au commerce mondial a été estimée : environ 12 % des salariés, tous secteurs confondus, appartiennent à des établissements sous contrôle étranger, de nombreuses zones d'emploi sont concernées. Si on restreint cette estimation au secteur de l'industrie, ce taux passe à une moyenne de 40% et concerne surtout le nord et l'est du pays.

On estime que c'est l'innovation qui permettra de créer de la richesse et d'entreprendre les mutations économiques indispensables à une amélioration de la compétitivité. La marge de progrès s'avère néanmoins considérable. Entre 2002 et 2004, 42 % des entreprises en moyenne en Europe ont eu une activité d'innovation : avec 33 % d'entreprises, la France se trouve en dessous de la moyenne européenne.

L'innovation est placée aujourd'hui au cœur des politiques publiques et en particulier de celles qui concernent l'aménagement du territoire. En effet, malgré de nombreux travaux de recherche menés depuis des années, la capitalisation des résultats intégrant le rôle des territoires et leurs transferts auprès des acteurs publics, est relativement récent. Les pouvoirs publics et l'Europe incitent les régions à mettre en place des stratégies régionales d'innovation. Elles s'appuient, dans leurs principes, sur les enseignements tirés de ces travaux. De façon très schématique, il s'agit de reconnaître l'efficacité des « effet d'agglomération » et aussi la nécessité de nouer des coopérations, même à distance, pour diffuser ou capter plus efficacement les connaissances. Il a été aussi démontré que les voies permettant d'entrer dans le processus d'innovation sont diverses, d'où la nécessité de construire des stratégies régionales différenciées reposant sur des diagnostics spécifiques.

L'Observatoire des territoires, dans le cadre d'une étude, propose une grille d'analyse qui permet d'analyser la situation des régions en fournissant quelques repères, certes trop globaux, utiles à la connaissance de la diversité des trajectoires empruntées par les régions par rapport à l'économie de la connaissance. L'importance de la concentration spatiale est soulignée, elle favorise les externalités de connaissance. Il convient également d'analyser l'équilibre qui existe entre la recherche privée et la recherche publique sur un territoire donné. L'analyse de l'articulation entre les capacités de production et les capacités de recherche s'avère riche d'enseignements quand on les met en relation avec la production de brevets, indicateur, certes imparfait, de la production technologique.

Enfin, l'aspect relatif aux ressources humaines ne doit pas être négligé (niveau de qualification, mobilité de la main d'œuvre) et la communication entre les acteurs producteurs d'innovation s'avère primordiale, notamment pour être en mesure de dégager des externalités.

S'agissant des besoins statistiques, quatre pistes importantes méritent une attention particulière. Il convient de :

- développer la connaissance territorialisée des processus d'innovation (input et output) et de la localisation des ressources humaines et financières ;
- disposer d'éléments territorialisés dans le cadre des enquêtes d'innovation ;
- mettre en place des éléments d'observation permettant une évaluation des politiques des pôles de compétitivité (identification des entreprises impliquées, coopération entre les acteurs de la recherche, etc.) ;
- travailler sur des éléments de connectivité, de coopération à partir de fichiers bilocalisés (brevets, programme de recherche, par exemple) pour permettre le partage des connaissances entre

territoires ; la production des uns pouvant devenir la ressource des autres (idée de processus d'innovation).

Pour conclure, soulignons qu'il est primordial que la notion d'innovation soit élargie aux services. De nombreux acteurs territoriaux attendent des progrès dans ce domaine.

Débat

Dominique THIERRY, vice-président de France Bénévolat

Le cahier des charges initial faisait allusion aux interrelations entre les entreprises et les organismes, ce qui inclut largement le monde associatif. Si chacun reconnaît que les associations sont un acteur incontournable en matière de solidarité locale, il est regrettable que si peu d'éléments de connaissance soient disponibles sur le champ associatif, et en particulier sur le bénévolat. Il me semble important de s'intéresser à l'économie réelle. Il serait appréciable que des données soient collectées dans les cinq ans à venir pour disposer d'éléments de comparaison au niveau de l'économie totale afin de ne pas se cantonner aux données relatives à l'économie marchande.

Un représentant de l'AFPA

La question de la structure des qualifications et des compétences n'a pas été évoquée, ce que je juge surprenant dans un contexte de recomposition des secteurs d'activité au niveau mondial. La question de l'évolution de la population en termes de compétences et de qualification professionnelle au niveau local mérite d'être posée.

Benoît ROBIN, représentant FO au Cnis

La nécessité d'améliorer l'évaluation des politiques publiques a été soulignée. Il me semble important de progresser sur la mesure des aides et de tenir compte de l'ensemble des dimensions existantes. Le rôle et la place des services publics méritent notamment d'être pris en considération car ils sont liés à l'attractivité des territoires.

Michel LEGRAND, ministère de l'écologie, de l'énergie et du développement durable

Il a largement été question de mondialisation sans qu'une seule référence au tourisme n'ait été effectuée alors que les données relatives au tourisme revêtent un caractère primordial pour les territoires. N'oublions pas que le tourisme est une source de revenus conséquente pour ces derniers.

Par ailleurs, **Gérard COMBE** a évoqué les notions d'économie présentielle et résidentielle, ce qui me semble être une approche pertinente. Selon moi, le sujet de la dépense publique est également déterminant pour un territoire.

Pierre MULLER

Je tiens à préciser que cette table ronde n'avait pas vocation à aborder toutes les dimensions statistiques liées aux territoires.

Philippe CUNEO, Secrétaire général du Cnis

Les besoins d'information des entreprises françaises sont considérables, d'autant que ces dernières souffrent d'isolement. Les entreprises expriment souvent le souhait d'améliorer leur connaissance des marchés, au niveau territorial comme au niveau des produits. Or, au niveau français comme européen, le contexte est marqué par une dynamique de réduction de la charge qui pèse sur les entreprises, ce qui implique la réduction de la charge de collecte statistique.

En tant que statisticien, je me trouve face à un paradoxe : les entreprises souhaitent-elles que la charge de collecte soit allégée, ce qui se traduira par une perte des données sur les petits exportateurs, ou souhaitent-elles avoir une meilleure connaissance de leur marché ?

Catherine MERCIER

Pour commencer, je tiens à revenir sur la notion d'attractivité qui s'avère assez ambiguë. Odile BOVAR a évoqué la notion d'exposition des territoires, laquelle est pertinente car elle véhicule une idée de risque.

Certaines politiques publiques, très élaborées, ont pour objectif de permettre le développement et l'accroissement de l'attractivité de la France comme territoire pour les capitaux, les touristes, etc. Cette notion de développement de l'attractivité doit se traduire par un développement des capitaux étrangers. Or la France est très bien placée, dans la compétition mondiale, en termes d'attractivité des capitaux étrangers.

En contrepartie, il est normal que le nombre d'entreprises qui passent sous capitaux étrangers augmente, ce qui se traduit par une augmentation de l'exposition au risque.

S'agissant du secteur du tourisme, force est de reconnaître que l'analyse économique dudit secteur n'est pas aisée. Le secteur touristique est affiché comme un secteur d'excellence. Or la réalité n'est pas si simple : le nombre de micro-entreprises est incommensurable, ces entreprises sont très volatiles et très concurrentielles, l'offre est pléthorique à l'échelle mondiale, le manque de professionnalisation du secteur est réel, etc. Personnellement, je suis favorable à une structuration d'éléments de connaissance sur l'activité touristique afin que des données plus précises, plus scientifiques et moins complaisantes puissent être disponibles.

Gérard COMBE

Le secteur associatif est cher au CESR. Le conseil régional de Rhône-Alpes a lancé une politique dédiée au secteur associatif. Au moment d'élaborer un dispositif d'accompagnement adéquat de ladite politique, le CESR a été confronté au problème de l'information et de la connaissance. Six mois supplémentaires ont été nécessaires pour collecter des données, aucune base n'étant disponible à l'époque.

Une réflexion de fond a été engagée par le CESR sur le secteur associatif, en partenariat avec des chercheurs.

Catherine MERCIER

Je tiens à apporter des éléments de réponse à Philippe CUNEO. Si la simplification administrative est urgente, celle-ci doit néanmoins être sélective. De nombreux éléments superflus méritent d'être abandonnés mais toutes les informations liées au cœur de l'activité et à ses enjeux en termes de marché doivent être conservées et qualifiées, y compris – et surtout – pour les TPE.

Pierre MULLER

Je tiens à souligner qu'aucune avancée notable ne s'est produite en matière de qualification.

Nicole RONDEAU

Compte tenu des transformations en cours (fusion Assedic-ANPE, etc.), force est de constater que les politiques de l'emploi deviennent de plus en plus localisées. Avec l'instauration de l'« offre raisonnable d'emploi », il convient de s'interroger sur la manière dont seront gérées les questions de promotion de l'emploi dans un territoire donné, délimité par un périmètre correspondant à deux heures de transport.

Table ronde n°2 : Territoires et nouveaux modes de vie

Jean-Luc HELLER, Chef du département des études et des statistiques locales au Ministère de l'Intérieur

Je suis actuellement responsable, au sein du ministère de l'Intérieur, du service statistique traitant des données sur les collectivités locales et il m'appartient aujourd'hui de présider nos débats. Il s'agira également pour moi d'en faire la synthèse.

L'exercice qui nous est proposé aujourd'hui est un exercice intermédiaire. De fait, il ne s'agit ni d'une journée d'étude classique, ni d'une réunion formelle de la formation statistiques régionales et locales. Il nous faudra néanmoins recueillir les besoins des utilisateurs et les confronter aux réponses que peut apporter le système statistique public. En outre, il nous faudra définir des orientations et établir des priorités pour le programme à moyen terme 2009-2013, sans pour autant adopter le formalisme des réunions du Cnis. Chacun pourra tenter, bien évidemment, de proposer une approche prospective.

Notre champ est celui des nouveaux modes de vie, dans leurs impacts et leurs liaisons avec les territoires. De fait, la problématique est bien celle des « nouveaux » modes de vie. La réflexion devra porter notamment sur les enjeux de la mobilité et les formes qui se cachent derrière le mot : mobilité résidentielle, mobilité dans le travail, etc. Il s'agira ainsi d'interroger l'articulation entre les territoires et les échelles, avec en point de mire une réflexion sur l'équité territoriale et la qualité environnementale.

Nous nous situons, du reste, dans le contexte d'un accroissement du rôle des politiques publiques locales. Du fait de l'accélération des mesures de décentralisation, mais également du fait des dynamiques propres à l'action des collectivités, en réponse au développement des nouveaux modes de vie. Dans ce domaine, il s'agira d'identifier les facteurs mis en œuvre, de faire la part des choses entre les effets de mode et les tendances durables et d'appréhender les besoins qui en découlent en matière de statistiques. L'enjeu sera notamment de déterminer l'échelon territorial pertinent, à plus forte raison compte tenu de l'impossibilité pour le système statistique public de disposer d'une information exhaustive à tous les niveaux.

Je propose que nous procédions à un premier tour de table avant de laisser la parole à la salle. Il appartiendra ensuite à nos intervenants de réagir aux remarques qui auront été formulées.

Nous entendrons dans un premier temps Claire Guiheneuf, directrice de l'agence d'urbanisme de Brest, et Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des Communautés de France. Tous deux représentants d'institutions consommatrices de données et proches du niveau local – l'intercommunalité mobilisant par ailleurs près d'un quart des dépenses et de l'investissement des communes.

Francis Vandeweeeghe, questeur de la CFDT au Conseil économique et social, ainsi que Bernard Brillet, coordinateur du collège Environnement et Aménagement durable au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), nous livreront ensuite un point de vue plus transversal, en lien notamment avec la dimension environnementale et le développement durable.

Martine Mespoulet, professeur de sociologie à l'université de Nantes, nous proposera ensuite la restitution d'un séminaire sur les besoins en matière d'information statistique des collectivités locales, avant que Stéfan Lollivier, directeur des statistiques démographiques et sociales de l'Insee, ne fasse le point sur les réponses envisagées par le système statistique public et en particulier par l'Insee.

Claire GUIHENEUF, Directrice de l'agence d'urbanisme de Brest

Le rôle d'une agence d'urbanisme est de préparer la décision des élus locaux, en amont des projets et de la planification. Pour ce faire, la liste des besoins en études, en observation et donc en données des collectivités et des agences s'avère interminable. Je focaliserai donc mon intervention sur trois

thématiques auxquelles sont associés des besoins considérables et urgents, en matière de statistique et de consolidation des données. Ces sujets sont tous liés à l'évolution de la planification et à la mise en place des schémas de cohérence territoriaux, dans le contexte d'une évolution des usages et d'un redéploiement des espaces de vie. Ainsi, la nouvelle ville, telle que pratiquée par les citoyens, s'inscrit dorénavant dans des périmètres élargis, infra et parfois inter départementaux. Le besoin d'information est d'autant plus impératif que les élus s'engagent à travers les schémas de cohérence territoriaux à définir des objectifs parfois quantifiés, et à les évaluer. Des indicateurs de suivi à la hauteur des enjeux couverts par les politiques territoriales devront être mis en place.

En premier lieu, il convient d'aborder la question des déplacements. Dans ce domaine, les comportements évoluent rapidement. De fait, l'élargissement des espaces de vie s'accompagne d'une diversification des modes de transport, dont il est nécessaire de suivre l'évolution. Les schémas de cohérence territoriaux ont notamment pour ambition de conduire à une meilleure organisation du service public des transports, en vue de réduire l'usage de la voiture. Dès lors, se pose la question des sources disponibles pour en mesurer l'impact. Aujourd'hui, l'Enquête Ménages Déplacements demeure complexe et coûteuse. En outre, elle ne constitue pas un outil de suivi régulier et suffisamment fin de l'évolution des comportements. Les informations concernant les déplacements domicile-travail contenues dans les DADS s'avèrent, quant à elles, peu accessibles au niveau communal et non disponibles à un niveau plus fin. Le recensement de la population, enfin, soulève plusieurs interrogations. Quelles seront les données exploitables et quelle en sera la fiabilité ?

Le second questionnaire porte sur l'usage des sols. Deux approches sont aujourd'hui privilégiées. La première repose sur une observation de l'évolution des prix du foncier. Nous y travaillons avec la Direction Générale des Services Fiscaux. Cependant, je ne suis pas certaine de la pérennité de cette source, ni de notre capacité à la mobiliser dans la durée au niveau local. Qui plus est, cette source ne recouvre que le foncier ayant muté, nous sommes donc sur une analyse du flux. La seconde approche repose sur une observation des usages à proprement parler du foncier. La mesure de l'évolution de l'occupation des sols demeure un enjeu fondamental dans le cadre des schémas de cohérence territoriaux. Néanmoins, l'observation à partir de photos aériennes s'avère complexe, onéreux et parfois insuffisamment fiable à petite échelle. Or le littoral, les zones humides et autres espaces sensibles nécessitent un suivi particulièrement fin. Du reste, le suivi de l'occupation du sol recouvre un ensemble de problématiques telles le suivi du foncier agricole, le suivi du foncier bâti, le suivi des espaces naturels, etc. Nous aurons besoin de données de qualité dans ce domaine.

La troisième problématique est celle ayant trait à l'environnement. De fait, les schémas de cohérence territoriaux engagent les collectivités à suivre les questions environnementales. Or les indicateurs existants demeurent très hétérogènes, voire en décalage par rapport aux enjeux. L'obligation faite de mettre en œuvre des « plans climat », par exemple, impose d'envisager le développement d'outils permettant de réaliser le bilan énergétique des territoires.

Nicolas PORTIER, Délégué général de l'Association des communautés de France

Si je ne suis pas un grand technicien de la statistique, je suis en revanche un grand consommateur d'études. De plus, je mesure, au contact des élus et des présidents de communautés, l'état des savoirs et des ressources disponibles pour conduire les politiques publiques et répondre aux obligations légales. L'intercommunalité est à la fois en charge de Projets de Territoires et d'un certain nombre de documents stratégiques qui recouvrent les champs qui viennent d'être évoqués. En outre, l'idée d'intercommunalité est évolutive. Des lois sont en effet en préparation, notamment pour renforcer l'adéquation de l'intercommunalité avec les véritables bassins de vie ou avec les aires urbaines, ce qui impose de redéfinir ces concepts en leur conférant davantage de robustesse. Il s'agira de constituer ainsi des références pour optimiser les périmètres intercommunaux.

Dans ce contexte, tous les éclairages permettant de repérer les pratiques de vie et les solidarités locales – et par là-même les nœuds de problèmes et d'enjeux – contribuent à redessiner les bassins de vie. La chose se complique à l'approche des grandes métropoles dont les réseaux sont complexes. Néanmoins, tous les éclairages s'avèrent précieux. Ces derniers permettront ensuite de fonder les arbitrages

politiques sur les périmètres d'action et de solidarité appropriés. Au-delà des enjeux politiques, ces arbitrages ont trait à la préservation d'une certaine équité dans le financement des services publics.

Un certain nombre de grandes problématiques se dessinent par ailleurs. Ces dernières coïncident généralement avec les interrogations du moment. L'explosion des mobilités, dans leur caractère polymorphe, est ainsi au premier rang des préoccupations ; se multiplient également les déplacements fractionnés ou décalés dans le temps qui interrogent les élus locaux et intercommunaux, notamment quant à leurs choix en matière de développement d'infrastructures, d'innovation technologique ou d'articulation entre les transports collectifs.

En matière de logement et d'utilisation du foncier, nous traversons actuellement un moment charnière. De fait, la recomposition des ménages et la transformation des attentes ont été très peu anticipées. En conséquence, de nombreux marchés locaux sont aujourd'hui tendus, alors même que certaines offres en décalage avec les besoins ne trouvent pas preneur. Ceci illustre la nécessité de renforcer notre capacité d'analyse des marchés locaux de l'habitat, *a fortiori* dans le cadre du processus de décentralisation. Afin de remplir leurs obligations et de garantir le droit opposable au logement, les acteurs locaux devront disposer d'une connaissance plus fine et plus prospective des besoins en habitat.

Dans la continuité du Grenelle de l'environnement, le manque d'éclairage sur les marchés fonciers, la destination des espaces et les effets de spéculation s'avère également préoccupant. Du reste, le législateur, dans le cadre de la loi Grenelle 2, s'apprête à durcir les attentes vis-à-vis des schémas de cohérence territoriaux, à renforcer les capacités de prescription sur l'urbanisme et à rehausser les objectifs en matière de gestion du sol, des espaces et des formes urbaines. Nous sommes, de fait, à la veille de transformations importantes.

La transformation des modes de vie est également liée au renouvellement des équipements collectifs. Au delà du débat sur les finances locales, les politiques locales de programmation des investissements doivent être éclairées par une meilleure connaissance des attentes, des consommations et des pratiques. Compte tenu de la diversification des pratiques culturelles et sportives, l'adaptation des appareils statistiques pose question.

Au-delà de la notion très générale de développement durable, il conviendra par ailleurs de tenir compte des obligations faites aux acteurs locaux dans des domaines concrets. Le suivi des consommations de déchets, par exemple, nécessitera de disposer d'une information territorialisée, non pas exercer pour un contrôle sur les comportements des ménages mais pour envisager les plans de sensibilisation et de prévention appropriés. S'agissant des enjeux climatiques ou énergétiques, il s'agira de donner de la consistance aux outils de suivi – aucune ingénierie ne permettant aujourd'hui de réaliser des bilans carbone territorialisés et fiables.

A titre personnel, je plaide également pour une rénovation des outils d'analyse de la cohésion sociale, au-delà des critères économiques et de l'évaluation des politiques publiques. Il s'agira notamment de prendre appui sur un certain nombre d'expériences européennes, en intégrant des critères tels que l'encadrement social des populations, l'accès aux services publics, la densité associative, etc.

L'intercommunalité requiert, en dernier lieu, des outils d'agrégation des comptes. Dans ce domaine, l'imbrication grandissante des outils et des flux nous prive d'une visibilité suffisante sur la localisation des dépenses, ainsi que sur la mobilisation des recettes fiscales. En dépit de la nécessité d'organiser la péréquation nationale, nous demeurons aveugles quant aux ressources et aux charges véritables des communes et des acteurs locaux.

Jean-Luc HELLER

Outre l'enjeu d'une redéfinition des territoires autour des notions de territoires d'action et de territoires de solidarité, nous percevons l'importance d'une meilleure prise en compte des différents aspects des modes

de vie – c'est-à-dire des dimensions culturelles, sportives, etc. Dans ce domaine, l'attention portée à l'individuel ne simplifie pas les réponses du système statistique.

Francis VANDEWEEGHE, Questeur du Conseil économique et social, au titre de la CFDT

Je suis membre du Conseil économique, social et environnemental, ainsi que de la section d'aménagement du territoire et de l'économie régionale. J'ai également été vice-président du Conseil économique et social du Nord-Pas de Calais, chargé de la prospective, de l'évaluation et de l'aménagement du territoire. Mais je suis avant tout syndicaliste, représentant de la CFDT.

Il a été longuement question des statistiques utilisées par les collectivités. Or les élus locaux ne sont pas les seuls acteurs de la démocratie et du développement. Au-delà des nouveaux modes de vie, les nouveaux modes de gouvernance renforcent la nécessité pour certains acteurs de disposer d'une meilleure information statistique.

Les revendications syndicales, par ailleurs, ne reposent pas uniquement sur le ressenti des salariés. Celles-ci doivent être construites autour d'éléments fiables et incontestables au moment de la négociation. La statistique publique conserve une mission de service public dans ce domaine. Les règles observées par la statistique publique apportent en effet un gage de confiance.

A ce stade, il convient également d'insister sur l'émergence du dialogue social territorial. De fait, la négociation s'installe de plus en plus au niveau des territoires.

Il est vrai que l'information statistique territoriale est insuffisante. En outre, la décentralisation de l'appareil statistique rencontre des difficultés. Ainsi, les CRIES⁸ sont encore trop peu nombreux. En dépit des progrès réalisés, l'organisation et le suivi dans le temps des données demandent par ailleurs à être améliorés. De même, il existe peu de protocoles autorisant les comparaisons interrégionales, voire transfrontalières. Le périmètre de la statistique territorialisée pose également question. En effet, il est parfois nécessaire d'aller au-delà de la définition administrative des territoires. Ainsi, l'impact d'un équipement tel que l'aéroport de Roissy CDG ne saurait être évalué sans l'apport de données sur l'ensemble des territoires régionaux et communaux qu'il recouvre. Enfin, l'utilisation des statistiques nécessite la diffusion d'une culture.

S'agissant des nouveaux modes de vie, il semble que les approches démographiques et économiques soient encore privilégiées. Ainsi, nous disposons aujourd'hui de davantage de données sur les conséquences économiques du vieillissement de la population que sur ses effets sociétaux. En outre, il conviendrait d'appréhender aussi les conséquences du social sur l'économie, plutôt que d'en revenir toujours au déterminisme de l'économie. Il s'agirait notamment d'évaluer l'impact économique du dialogue social, ou encore les aboutissants réels de la ségrégation scolaire. Il semble donc nécessaire de mettre en place des indicateurs plus nombreux et relevant d'approches plus diversifiées.

Il a par ailleurs été fait mention des fonctionnements nouveaux et des mobilités nouvelles. Qu'en est-il cependant de la mobilité des richesses ? Cette dimension demeure peu explorée. Or le déplacement des ressources a des conséquences importantes sur la mise en œuvre des politiques. Il conviendrait d'obtenir des données plus précises sur ce point.

Pour ce qui est du développement durable, j'évoquerai trois pistes de réflexion. Tout d'abord, il semble nécessaire d'opérer un rééquilibrage de la production statistique, afin de couvrir efficacement chacun des trois piliers du développement durable. Les bilans environnementaux devront par ailleurs être étoffés, à plus forte raison compte tenu de la volonté, semble-t-il, du législateur de faire porter prochainement la charge de la preuve sur les projets portant atteinte à l'environnement. Les projets devront ainsi être justifiés par l'absence de solution plus respectueuse de l'environnement, d'où la nécessité de disposer d'outils de mesure et d'évaluation. Enfin, il conviendra de faire porter les analyses sur les trois piliers du

⁸ *Comités régionaux pour l'information économique et sociale.*

développement durable, y compris dans leurs interactions. Il s'agira ainsi de croiser les entrées économiques, environnementales et sociales.

Bernard BRILLET, Inspecteur général au Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

Le MEEDDAT est un ministère inédit dans son périmètre et dans les enjeux qu'il recouvre. Sa vocation est en effet de répondre à une demande sociétale, en conjuguant les perspectives à court terme et à long terme, ainsi que les enjeux globaux et locaux. De fait, ce ministère a davantage été conçu dans une logique de service que dans une logique d'infrastructure. Le MEEDDAT est constitué de grandes directions générales thématiques – relevant des ministères de l'écologie, de l'énergie et de l'équipement – ainsi que de directions générales intersectorielles. En outre, des organismes systémiques ont été forgés tels que le Commissariat général au développement durable.

Pour le MEEDDAT, le territoire constitue un lieu d'intégration et de mise en cohérence pour les solidarités intergénérationnelles et spatiales. A l'issue du Grenelle de l'environnement, de nouveaux enjeux sont toutefois apparus. Ces derniers sont au nombre de neuf :

- inventer une croissance responsable fondée sur de nouveaux modes de production, de consommation et de déplacement, ainsi que sur une compétitivité nouvelle en matière écologique ;
- faire de la France un champion de la lutte contre le changement climatique par une économie décarbonée (transport, télétravail, bâtiment, etc.) ;
- poursuivre le développement de nouveaux modes de production et de consommation (recyclage, exemplarité des achats publics, les approches par services se substituent aux immobilisations matérielles, etc.) ;
- développer une ville durable (création d'un référentiel, régénération des SCOT et des PLU, réflexion sur les mobilités ainsi que sur les sécurités) ;
- sauvegarder la biodiversité et la qualité des milieux (responsabilité environnementale, identification des ressources en matière de biodiversité) ;
- faire de nos territoires des lieux d'application des démarches de développement durable (développer la connaissance et les approches systémiques transversales, construire des orientations stratégiques à différentes échelles, développer les démarches d'adaptation au changement climatique) ;
- maîtriser les conséquences des risques naturels et réduire les risques technologiques et sanitaires (prévenir les risques industriels et naturels, identifier les aléas et les vulnérabilités) ;
- renforcer la compétitivité des territoires ;
- mettre la société en mouvement (convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, gouvernance à cinq⁹, promotion du développement durable).

Pour faire face à ces enjeux, des systèmes d'information complémentaires devront être mis en place, en vue de permettre notamment une observation plus précise de l'occupation physique des sols et de la thermographie des bâtiments. Des modèles numériques de terrain de grande précision devront également être créés, de même qu'un système de comptabilité du carbone additif sur les différents territoires.

⁹ Rapport Plancher sur la « gouvernance à 5 » issu du Grenelle de l'Environnement.

Dans le domaine de l'habitat et de l'urbanisme, l'accent devra être mis sur la connaissance de l'évolution du foncier, ainsi que sur les éléments devant permettre l'élaboration des plans climat territoriaux.

S'agissant des transports, la connaissance des transits de marchandises, des flux de matières dangereuses, des consommations de carburant et des émissions de CO₂ devra être étendue à l'échelle régionale et locale.

En matière d'évaluation des politiques publiques, il s'agira d'avancer dans l'élaboration des indicateurs du développement durable, aussi bien à l'échelle nationale que locale.

Il conviendra par ailleurs de poursuivre le géoréférencement des données, de façon à en améliorer la qualité et la disponibilité. Les informations devront en effet pouvoir être exploitées sur des périmètres variables (éco-systémiques, économiques ou administratifs), tout en demeurant comparables. En outre, il s'agira de constituer les bases de données historiques nécessaires au suivi des cinétiques et des engagements correspondants. La compatibilité des systèmes devra par ailleurs permettre le croisement des données et le développement d'analyses systémiques. Les outils d'observation devront quant à eux s'étendre de l'approche visuelle à l'approche satellitaire. Il s'agira, enfin, de réduire le coût et d'accroître l'accessibilité des données, notamment sur la mobilité et l'accès aux services libéralisés.

En conclusion, j'ajouterai que la connaissance des activités et des pressions s'exerçant sur les ressources naturelles permettra de veiller au respect des engagements nationaux et internationaux, de construire des analyses prospectives et d'élaborer des réponses en matière de qualité de vie.

Jean-Luc HELLER

La définition d'un échelon territorial pertinent semble être perçue par l'ensemble des acteurs comme une nécessité, de même que la prise en compte de l'imbrication des trois piliers du développement durable. Je constate également que les collectivités locales ne sont pas les seuls demandeurs de données statistiques localisées.

Martine MESPOULET, Professeur de sociologie à l'Université de Nantes

J'ai préparé mon intervention sur la base des matériaux enregistrés lors d'un séminaire organisé à Nantes, depuis 2006, qui a porté sur la production et l'utilisation des données statistiques en région. Ce séminaire a la particularité de réunir des chercheurs, ainsi que des acteurs territoriaux. Un colloque a par ailleurs été organisé dans la continuité de ce séminaire, sur le thème « Chiffres et territoires ».

Les participants au séminaire ou au colloque ont fait part de leur difficulté à saisir les mutations sociales et leurs implications aux différents échelons territoriaux. J'insisterai également sur les besoins les plus couramment exprimés, ainsi que sur les contraintes posées par l'utilisation des fichiers administratifs.

Les collectivités territoriales expriment le besoin de disposer d'outils pour appréhender le changement dans les mobilités ou en matière d'emploi. L'accent est également mis sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté qui suscite des attentes méthodologiques fortes. Il en va de même pour l'analyse des facteurs de la précarité ou des conséquences du vieillissement de la population.

D'autres questionnements sont liés plus directement aux modes de vie et portent notamment sur la vie associative, les loisirs, les pratiques culturelles, etc.

Des besoins apparaissent également en lien avec des problématiques transversales telles la cohésion sociale, l'environnement ou l'innovation. Les attentes portent notamment sur la mise à disposition d'outils de prospective et d'évaluation.

S'agissant de l'utilisation des sources administratives, les acteurs locaux soulignent les difficultés induites par le formatage des fichiers de gestion. De fait, le raisonnement en termes de stocks empêche

l'appréhension des flux, notamment dans le cadre de l'observation des dispositifs. Les parcours individuels – à savoir, les entrées et sorties des différents dispositifs – ne peuvent ainsi être suivis. Qu'il s'agisse d'interroger les parcours de formation, d'emploi ou d'insertion professionnelle, le besoin de données longitudinales se fait sentir. Dans ces conditions, les acteurs locaux sont demandeurs d'une aide méthodologique pour bâtir des indicateurs de suivi et d'évaluation dans le temps. Ceci pose néanmoins la question de l'articulation entre les fichiers et de l'interopérabilité. Du reste, l'individualisation des politiques et des prises en charge renforce la nécessité de suivre les parcours.

Parallèlement, il a souvent été signalé que les systèmes d'information gérés et produits dans le cadre de dispositifs particuliers ne s'articulent pas entre eux et ne permettent pas une utilisation des données en continuité. Le fait que les fichiers ne recouvrent, en définitive, que les usagers des dispositifs et non les personnes qui en sont exclues a par ailleurs été pointé.

Ces réflexions aboutissent à une demande de partage des données – l'Insee étant souvent évoqué comme l'institution la mieux à même d'assurer une coordination, en dialogue avec les collectivités territoriales.

Les participants au séminaire ou au colloque ont par ailleurs insisté sur la nécessité de raisonner à plusieurs échelles, en fonction des niveaux de décision : de la métropole au quartier, voire au micro-quartier. En outre, certaines catégories non-homogènes devront être déconstruites, par exemple afin de permettre une meilleure appréhension de la diversité des familles monoparentales. Au-delà des données sur l'habitat social, il s'agira également de recueillir des informations sur le parc immobilier privé et de mieux rendre compte des mutations du foncier.

Certains ont également exprimé le souhait d'aboutir à une meilleure prise en compte des conditions de vie des ménages. Les demandes portent notamment sur les mutations patrimoniales, qui semblent essentielles à l'évaluation des niveaux de précarité, en milieu urbain comme en milieu rural.

L'accent a été mis, bien évidemment, sur la difficulté de mener des études comparatives à partir de zonages différents. L'enjeu est de permettre au système statistique public de s'adapter à l'évolution des territoires, afin d'en saisir les dynamiques.

En dernier lieu, j'insisterai sur le besoin avéré de données mais aussi d'outils méthodologiques pour mener des études comparatives entre territoires et progresser dans la mise en place de certaines mesures.

Jean-Luc HELLER

A ce stade, il convient de souligner les enjeux associés à l'étude des flux, ainsi qu'à la compréhension des situations individuelles. La question de l'organisation et de la gouvernance des systèmes d'information a également été posée, avec en point de mire la nécessité d'un suivi dans le temps de données comparables et partagées. Les difficultés rencontrées dans l'exploitation des sources administratives soulèvent, quant à elles, de nombreuses interrogations.

Stéfan LOLLIVIER, Directeur des statistiques démographiques et sociales de l'Insee

Il m'appartient de faire un état de l'offre, en réaction aux demandes qui viennent d'être exprimées. J'exclurai cependant le champ des études – l'Insee n'exerçant un monopole, de fait, que sur la production de données. Je compléterai mon propos par quelques observations personnelles.

Le fait est que la statistique avance « à pas lent ». Néanmoins, l'objectif a été fixé, dans le cadre du prochain programme à moyen terme, d'aboutir à une couverture de l'ensemble du territoire. L'accent sera mis notamment sur les DOM – l'Insee ne disposant d'aucune compétence sur les COM, hors dénombrement de population.

Dans le cadre du prochain exercice de recensement de la population, la mise en place d'enquêtes associées sera expérimentée. Ceci pourrait ouvrir la voie à la mise en œuvre, avec et pour les collectivités territoriales, d'enquêtes portant sur des thématiques locales. Il s'agirait notamment d'interroger les domaines du handicap et de la dépendance.

Nous avons déjà beaucoup investi, dans le cadre du précédent moyen terme, sur l'utilisation des données administratives. Le prochain programme devrait donner lieu à la production de statistiques localisées sur le marché du travail et les salaires, notamment par le biais des DADS. Il s'agira également de décliner au niveau territorial la constitution de statistiques sur les revenus, en particulier compte tenu de la nécessité de bâtir des indicateurs de pauvreté dans le cadre de la mise en place du RSA. Ceci supposera d'associer des fichiers sociaux aux fichiers fiscaux. Du reste, la connaissance des prestations dont les ménages sont bénéficiaires demeure parcellaire et limitée aux prestations d'État.

Nous progressons également dans la connaissance territorialisée des phénomènes de délinquance. S'agissant des trajectoires, nous mettons progressivement en place un panel qui devrait permettre de proposer un certain nombre d'éclairages à l'échelle territoriale, concernant la démographie et les revenus. Dans ce domaine, les questions ayant trait au respect de l'anonymat et de la confidentialité sont toutefois complexes à gérer.

Pour ce qui est de la cohérence dans la fourniture d'informations, il convient de souligner que les mêmes variables n'ont pas nécessairement les mêmes contenus ni les mêmes définitions d'un territoire à l'autre. Il s'agira donc, dans le cadre du prochain moyen terme, de construire des indicateurs cohérents à tous les niveaux territoriaux. Ceci suppose le recours à des données administratives ainsi qu'à des technologies statistiques adaptées.

A plus longue échéance, nous envisageons également la constitution d'un répertoire du logement, au-delà du répertoire des immeubles localisés (RIL). Il s'agira de concevoir un outil qui permette d'analyser l'évolution du parc immobilier. Toutefois, ceci nécessitera des investissements lourds tant la fourniture d'informations localisées est insuffisante. Si l'investissement est retenu, le recensement de la population ainsi que les données administratives devront être mobilisés en cohérence.

J'ai bien conscience que le panorama général que je viens de dessiner ne répond pas à chacune de vos préoccupations. Cependant, il convient de faire la part des choses entre la fourniture de données localisées et la production d'études sur les données localisées. De fait, la production d'études ne relève pas exclusivement de l'Insee. S'il appartient à l'Insee de proposer des outils et des méthodes, il serait quelque peu malsain que l'Insee se voit conférer un monopole sur la pensée économique.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la production de données statistiques mobilise des coûts très importants. C'est pourquoi, il conviendra d'établir des priorités. Ainsi, les propositions relatives aux statistiques régionales et locales devront être mises en balance avec d'autres.

Jean-Luc HELLER

Ceci montre qu'un certain nombre d'outils sont en chantier et que certaines anticipations sont à l'œuvre. Je retiendrai également la distinction faite entre données et études. Du reste, la demande a semblé porter précisément sur les questions de méthode et de formation. S'agissant de la coordination générale, la demande semble s'adresser naturellement à l'instance de coordination de la statistique publique.

Débat

Robin DEGRON, Magistrat des Comptes détaché au sein du corps des administrateurs civils du ministère en charge du développement durable

Je souhaiterais tout d'abord préciser que l'IFEN a été refondue dans le nouveau service de l'observation des statistiques du Commissariat Général au Développement Durable (MEEDDAT).

S'agissant du périmètre fluctuant de l'intercommunalité, je souhaiterais faire observer qu'un rapport de la Cour des Comptes, datant de 2005, a pointé les incohérences de la construction intercommunale. Sur le plan statistique, il me semble périlleux de « courir » après des périmètres variables et fortement évolutifs. Il pourrait être intéressant, au contraire, de s'appuyer sur des périmètres objectifs tels les bassins de vie, à même de constituer des références stables.

Dans le prolongement de l'intervention de Bernard Brillet, je souhaiterais également insister sur la nécessité de rompre avec les logiques centralisées, en particulier dans le champ du développement durable. Il s'agira à l'avenir de s'appuyer sur les acteurs déconcentrés que constituent dorénavant les DREAL.

Hélène JACQUET-MONSARRAT, DIACT

L'équité en matière de distribution des services et la capacité des territoires à répondre aux pratiques des populations demeurent parmi les préoccupations permanentes pour la DIACT.

En matière de santé, l'enjeu est de proposer, au bon moment, des outils adaptés à la demande des populations. Le projet de réforme hospitalière et les dispositions relatives aux patients, à la santé et aux territoires s'articulent autour de deux concepts : les pôles locaux de santé et les territoires de santé. Cependant, le projet de loi, dans sa rédaction actuelle, ne fournit aucune précision sur le maillage territorial de ces éléments. Il appartiendra ainsi aux Agences Régionales de Santé de définir le rayonnement des pôles et des territoires. Comment l'outil statistique pourra-t-il, dans ce cadre, accompagner les décideurs et se positionner comme un acteur de la veille ou de l'évaluation du service rendu ?

Dans le domaine du tourisme – composante essentielle du développement local et du PIB national – la pérennité des enquêtes s'avère nécessaire. Il est ainsi fondamental d'assurer un suivi dans le temps du comportement des touristes. Les travaux réalisés sur la base d'une enquête mensuelle de la SOFRES ont mis en évidence, sur une période de 10 ans, la prépondérance du tourisme de proximité. Cette tendance lourde concentre l'attention de l'ensemble des opérateurs. C'est pourquoi, la statistique publique doit pouvoir accompagner, au-delà des politiques publiques et économiques, l'engagement différencié des opérateurs, en fonction de l'évolution des mobilités.

L'offre de services, enfin, connaît des transformations considérables, tant au niveau organisationnel qu'au niveau de l'articulation entre les acteurs publics et privés. Dans ce contexte, il importe de disposer des éléments statistiques permettant de définir la meilleure implantation possible des différents services, en fonction de la densité des espaces. Trois questionnements découlent de cet enjeu.

- Que peut apporter l'outil statistique dans l'examen et le choix des meilleures localisations d'investissements publics ou privés ?
- Comment identifier la ou les mailles pertinentes pour répondre aux attentes des populations ?
- Comme le système statistique doit-il se définir, compte tenu de la disparition d'un certain nombre d'outils ?

Claudine PADIEU, ODAS

L'ODAS utilise l'observation partagée comme vecteur d'amélioration des politiques publiques. Je souhaiterais insister sur la nécessité de mettre en regard l'équilibre coût/qualité et la finalité des outils, à savoir l'amélioration des politiques publiques. L'apport de la statistique publique, et notamment de l'Insee, dans la structuration des enquêtes demeure incontestable. Cependant, les enquêtes administrées par les professionnels de l'Insee représentent un coût très élevé pour les collectivités locales. Or les collectivités

territoriales parviennent parfois avec des « bouts de ficelles » à réunir des informations, certes de moins bonne qualité, mais qui suffisent à produire des orientations globales pour les politiques locales.

Frédéric BOCCARA, MEEDDAT

Je souhaiterais revenir sur le thème de la cohérence. Celle-ci impose de produire des données comparables et d'observer une certaine régularité dans le rythme des collectes. Il s'avère également nécessaire de produire une vision d'ensemble des phénomènes, tout en retraçant la contribution de chaque territoire. Aujourd'hui, les dispositifs d'enquêtes demeurent trop disparates, en particulier dans le domaine des transports. Les problématiques sous-jacentes ont trait à la formation, à la diffusion des informations et de la culture statistique, aux moyens mis en œuvre et à la répartition des rôles au sein du système statistique.

La localisation des services statistiques se trouve être également un enjeu majeur. En effet, l'éclatement des sites, notamment le projet de délocalisation de la statistique publique à Metz, risque de compliquer les choses.

La synthèse des données conserve, par ailleurs, toute son importance. Il appartient, de fait, à la statistique publique de proposer une vision synthétique des phénomènes. Ceci pose la question de l'indépendance de la statistique publique. Du reste, le rôle de la statistique publique me semble être davantage d'éclairer le débat démocratique et l'élaboration des politiques, que de veiller simplement au respect de certains objectifs.

S'agissant des dépenses des collectivités territoriales, je souhaiterais faire observer qu'en se focalisant sur les dépenses par fonction, nous ne parviendrons pas à cerner les charges financières réelles des collectivités.

Enfin, je souhaiterais insister sur la nécessité d'appréhender l'articulation entre les modes de vie et l'activité sur les territoires. Pour ce faire, il s'agirait de considérer la notion de « sites d'activité », au-delà de la notion « d'établissements ».

Francis VENNAT, Insee Poitou-Charentes

Les territoires ne sont pas des objets figés. En outre, les territoires administratifs ou d'action peuvent développer entre eux des projets structurants. Il existe aussi des territoires de fait économiques et sociaux. Ceux-ci sont plus difficiles à définir mais s'avèrent tout aussi importants à observer.

S'agissant des nouveaux modes de vie, l'analyse des trajectoires au sein des dispositifs et dans le cadre de la mobilité nécessite de construire des séries dans la durée. Il en va de même pour constater les évolutions et les dynamiques. Du reste, l'observation des crises et des mutations économiques revêt une importance particulière, ce qui pose la question de la réactivité de la statistique publique dans le cadre du programme à moyen terme.

En tout état de cause, nous travaillons avec les collectivités locales pour évaluer l'impact des politiques publiques. Dans cette optique, l'absence de systèmes d'information suffisamment élaborés – c'est-à-dire permettant d'établir des comparaisons – constitue une source structurelle de déficits, de même que la distribution insuffisante des compétences.

Il s'agira également pour le système statistique public de répondre de manière plus structurée, dans le cadre du moyen terme 2009-2013, aux attentes de collectivités locales en matière d'évaluation des impacts du vieillissement de la population sur les personnes, les solidarités familiales ou encore les flux de consommation et de production.

En ce qui concerne les acteurs territoriaux, qu'en est-il des entreprises ? De fait, celles-ci se trouvent au croisement des mobilités et des mutations. En outre, la question est celle de l'irrigation des territoires.

Sophie ZANA, Observatoire départemental du Conseil Général de Seine-Saint-Denis

Nous intervenons à un échelon très inférieur à celui de la région et nous ne rencontrons pas les mêmes difficultés. En outre, notre échelle de temps est différente. Dès lors que l'Insee n'est pas en mesure de fournir certains éléments, nous nous devons de « bricoler » pour répondre aux sollicitations publiques et politiques. Dans ce contexte, je souhaiterais que les institutions pourvoyeuses de données nous associent davantage à leurs travaux. Les statisticiens seraient d'ailleurs surpris des résultats que nous sommes capables d'obtenir. Les acteurs locaux pourraient ainsi se montrer moins « râleurs » dans leurs relations avec les institutions statistiques.

Yves FREVILLE

Peut-être conviendrait-il de consolider également les données en fonction de la population diurne d'un territoire, afin de mieux rendre compte de la structure globale des lieux d'emploi ? N'y aurait-il pas un moyen d'exploiter les DADS en ce sens ? Il s'agirait ainsi d'affiner la connaissance des lieux d'activité au sein des territoires, ce qui pourrait s'avérer précieux au moment de répartir certains financements.

Pascal FUCHS, Conseil Général des Hauts-de-Seine

L'analyse des parcours est essentielle, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du RSA. Des progrès devront être également réalisés dans l'observation de la dépendance et du handicap. Pour ma part, j'accueille comme une bonne nouvelle la mise en place des enquêtes associées aux grandes enquêtes nationales de l'Insee. Néanmoins, la complexité et le coût de ces démarches demeurent importants, ce qui pose la question de l'équité.

Adrien FRIEZ, MEEDDAT

Les Enquêtes Ménages Déplacements constituent un bon exemple d'encadrement méthodologique et de coordination des initiatives locales – l'objectif étant d'apporter des garanties sur le plan méthodologique. Toutefois, il est vrai que ces démarches sont coûteuses. A l'avenir, il s'agira d'affiner la connaissance en redescendant depuis le niveau national.

Du reste, la décentralisation a placé sous la responsabilité des départements un certain nombre de routes autrefois nationales, ce qui perturbe la remontée des informations depuis les stations de comptage. Ceci illustre la nécessité d'une coordination renforcée.

Louis de GIMEL, Insee

Existe-t-il une structure permettant aux collectivités locales et aux institutions nationales de discuter du rôle de chacun dans la production de données statistiques ?

Claire GUIHENEUF

Il me semble important de souligner que les SCOT se déclinent à l'échelle infradépartementale.

S'agissant des transports, il semble indispensable que les collectivités locales puissent étayer leurs décisions avec des éléments à leurs niveaux. Il conviendra donc d'aller au-delà des bassins de vie.

Par ailleurs, je confirme que les acteurs locaux sont demandeurs de données, ainsi que de méthodes. En outre, les collectivités locales ont besoin d'échanger sur les problématiques communes auxquelles elles sont confrontées. La question demeure celle du lieu et du mode de discussion approprié.

Francis VANDEWEEGHE

L'accent a été mis sur la nécessaire prise en compte du développement des relations systémiques. Or la statistique demeure relativement cloisonnée. Il conviendra d'engager une réflexion sur ce thème.

Pour ce qui est des périmètres, il s'agira d'envisager la production de données pouvant être agglomérées à façon.

L'utilisation de la statistique nécessite, quant à elle, la diffusion d'une culture. De même que nous ne partageons pas une véritable culture de l'évaluation, nous ne partageons pas encore une culture de la statistique. Au-delà de la formation technique des acteurs, il conviendra de mener une politique de sensibilisation.

Nicolas PORTIER

Les périmètres de collecte devront être affinés, d'autant plus que les territoires d'action deviennent évolutifs par nature. De fait, les structures intercommunales sont amenées à se transformer. En outre, on observe un phénomène de dissémination périurbaine. Dans ce contexte, il s'agira d'identifier les bassins de vie correspondant aux espaces interstitiels.

Du reste, la démocratie est aujourd'hui structurée autour des lieux de résidence nocturne. Or les pratiques bi-résidentielles se développent ; de même que l'éclatement des lieux de travail et de consommation. Si l'intercommunalité permet d'approcher la connaissance de ces phénomènes, il s'agira tout de même de construire des méthodes robustes et consensuelles d'analyse regroupée. Faudra-t-il pour cela transcender les frontières départementales ou régionales ? Le débat est complexe. En tout état de cause, nous avons besoin de données fines au niveau communal, voire au niveau infracommunal – quitte à les consolider par la suite.

S'agissant des services, je considérerais comme un point positif que les territoires, et notamment les territoires de santé, soient définis non pas par le haut (*a priori*) mais dans le cadre d'une approche décentralisée, voire régionalisée.

Les pôles de services, quant à eux, posent la question de la transformation des économies. De fait, nous évoluons de plus en plus vers une économie d'interfaces et de services. Qui solvabilisera cette économie et comment s'effectuera la répartition des richesses ? Nous avons besoin d'outils d'analyse dans ce domaine.

En ce qui concerne le dialogue social territorial, j'estime que nos progrès sont insuffisants. Les conseils de développement, par exemple, constituent de véritables lieux de représentation de la société civile. Ces structures, en se nourrissant des travaux statistiques, devraient faire vivre davantage le débat public.

Stéfan LOLLIVIER

Pour ce qui est des enquêtes associées au recensement de la population, il demeure essentiel de conserver le même questionnaire sur l'ensemble des territoires, ce qui implique un réel effort de coordination entre les collectivités locales. Dans cette optique, le Cnis semble pouvoir constituer un lieu de discussion approprié.

L'essentiel des travaux de la matinée

Territoires et globalisation de l'économie

Pierre MULLER

Ma synthèse balayera les considérants conceptuels et théoriques sur lesquels la table ronde s'est appuyée, avant de revenir sur les priorités dégagées par les participants. En dernier, j'aborderai la question de la coordination statistique.

Les considérants conceptuels et théoriques

La globalisation n'est pas un phénomène nouveau. En outre, il s'agit d'un processus complexe, aux multiples facettes. De fait, ce sont les firmes qui pilotent et orientent la globalisation, notamment à travers leurs décisions de restructuration, de localisation et d'investissement. Les mutations que connaissent les secteurs et les territoires trouvent donc leur origine dans les stratégies mises en œuvre par les entreprises. Du reste, la globalisation creuse les écarts entre les entreprises – chacune se positionnant différemment par rapport au phénomène.

En retour, la globalisation influence les modes d'organisation et de développement des entreprises. Celles-ci doivent en effet s'adapter en permanence aux contraintes de la globalisation, dans leurs relations entre elles, dans leurs capacités d'innovation et de recherche, ainsi que dans l'évolution du spectre de leurs activités.

L'accélération de la globalisation connaît trois directions : l'implication de tous les secteurs d'activité, la contraction des temps et la diversification des réponses apportées par les entreprises.

Dans ce contexte, le territoire se trouve au confluent de la dialectique entre firmes et processus de globalisation. Les stratégies des entreprises s'enracinent ainsi dans des territoires particuliers, dotés d'équipements, d'infrastructures et de capacités distinctes. Les collectivités locales, et à travers elles les territoires, deviennent donc des acteurs à part entière de la globalisation. Dans le même temps, les territoires s'avèrent influencés en profondeur par la globalisation.

Au cœur de la problématique de l'articulation entre territoires et globalisation, se trouve la notion d'attractivité, dont les dimensions tendent à se diversifier et à se complexifier.

Les priorités en termes de développement statistique

La statistique publique a su prendre en compte et intégrer progressivement le développement et la complexification des phénomènes de globalisation. Pour autant, des progrès restent à accomplir, notamment en vue d'appréhender de manière plus satisfaisante l'articulation entre la globalisation, les stratégies des firmes et l'attractivité des territoires.

Cinq priorités se dégagent dans la poursuite de cet objectif.

- Développer et affiner les outils permettant d'observer, lorsque cela est pertinent, la localisation des entreprises, des facteurs de production et des processus d'innovation, dans leurs liens avec la compétitivité des appareils productifs locaux.
- Se donner les moyens d'une véritable observation statistique des phénomènes de délocalisation et de leur impact sur les territoires.
- Enrichir l'observation statistique des nouvelles formes d'organisation et de coopération entre les différents acteurs, dans leurs relations avec les territoires.

- Mieux cerner sur le plan statistique la façon dont les territoires et leurs systèmes productifs s'inscrivent dans la globalisation (secteurs innovants, niveaux de qualification, échanges de biens et services, transferts de capitaux, relations financières et technologiques avec l'extérieur).
- Développer les indicateurs de l'attractivité des territoires, en apportant notamment un éclairage sur les pôles de compétitivité.

Ces priorités sont, du reste, traversées par un besoin de statistiques rapides et réactives. Il s'agira également de pouvoir disposer d'un suivi régulier, au-delà des constats.

La coordination statistique

Afin que ces axes de développement prennent réellement corps, la statistique publique ne pourra compter uniquement sur ses propres forces. Des coopérations et des partenariats devront être mis en œuvre, en vue de mobiliser les bases de données nécessaires, à des niveaux suffisamment fins. Des organismes tels les Chambres de Commerce, la Banque de France et les différents acteurs de l'innovation devront être mis à contribution. Au-delà des moyens, une meilleure appréhension statistique de la globalisation, dans ses interactions avec les territoires, ne saurait être envisagée sans une coordination renforcée, portant sur un spectre d'acteurs élargi.

Territoires et nouveaux modes de vie

Jean-Luc HELLER

La seconde table ronde était amenée à faire abstraction de ce qui concernait l'activité, pour se concentrer sur les modes de vie. Nous avons eu confirmation que ce champ renvoyait à des politiques publiques nombreuses, différenciées et s'exerçant à des niveaux variés. Les conséquences de l'acte 2 de la décentralisation ont ainsi été évoquées, de même que les activités courantes des collectivités locales – celles-ci demeurant totalement inscrites dans les territoires et recouvrant des dimensions aussi diverses que l'associatif et les réseaux sociaux. Cela étant, la demande émanant des autres partenaires à l'échelon local a également été intégrée.

Un certain nombre de points ont été abordés par la table ronde que je vais tenter de synthétiser. Certains n'ont, du reste, pas été approfondis, renvoyant le débat à d'autres lieux.

Il a tout d'abord été fait référence aux spécificités des deux territoires que sont l'Outre-mer et l'Ile-de-France.

Dans le domaine de la santé, les problématiques du vieillissement de la population mais aussi des déplacements pour l'accès aux soins, de l'implantation des établissements de santé et de la carte sanitaire ont été abordées. Ce sujet a, du reste, été largement débattu lors d'une précédente rencontre organisée par le Cnis, en association avec l'ADF.

L'apport des futures enquêtes associées au recensement a par ailleurs été salué. L'approfondissement des thématiques à l'échelle nationale et la satisfaction des besoins locaux ont été pointés comme des enjeux importants.

Des besoins ont également été exprimés quant à la connaissance des dépenses publiques territorialisées. Plusieurs intervenants ont ainsi émis le souhait de pouvoir disposer d'une vision décomposée par fonction de la dépense publique, tout en confirmant l'intérêt porté à l'équilibre général des finances locales.

Deux thématiques en particuliers ont fait l'objet de nombreuses contributions. En premier lieu, l'accent a été mis sur la nécessité de mieux appréhender les différentes formes de la mobilité : de la mobilité résidentielle aux déplacements quotidiens (travail, culture, loisirs, services, etc.). Ces questions ont été

abordées sous des angles variés, en lien avec les politiques locales, l'organisation des territoires, les pressions exercées, la gestion de l'espace, etc. Globalement, la demande a porté davantage sur la mesure des flux, au-delà de l'observation des stocks. L'appréhension des parcours et des caractéristiques individuelles a également été pointée comme une nécessité.

En second lieu, les thématiques du logement et de la gestion de l'espace ont, elles aussi, été discutées. Dans ce domaine, des demandes fortes ont été exprimées quant à la connaissance de l'évolution du foncier à des niveaux extrêmement fins. La question des espaces sensibles a également été abordée. Plus généralement, l'exploitation statistique des données fiscales est apparue comme un des chantiers devant être engagés dans le cadre du programme à moyen terme. A ce jour, certains gisements de données fiscales demeurent difficiles d'accès – d'autres nécessitant d'importants efforts de mise en forme.

La notion de « territoire de référence » a par ailleurs suscité de nombreuses interrogations. Une contradiction est apparue entre, d'une part, la nécessité de disposer d'un zonage permanent et stable – c'est-à-dire autorisant des comparaisons et pouvant servir de référence dans le cadre des politiques publiques – et, d'autre part, la nécessité de prendre en compte l'extrême variété des territoires sur lesquels l'attention se porte aujourd'hui. A cet endroit, la dimension environnementale a traversé le débat, à travers les notions de zones humides, de bassins versants, de corridors écologiques, etc. L'axe de zonage a alors semblé devoir aller au-delà des concepts administratifs et des échelles actuelles. Du reste, le géoréférencement des données devrait être à même de résoudre les termes de cette contradiction.

La dernière réflexion a porté sur la gouvernance générale du système statistique public. Au-delà de la production de données, l'accent a été mis sur l'articulation entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux (comparabilité, suivie dans le temps, etc.), ainsi que sur la coordination des acteurs (interopérabilité, utilisation des sources administratives, etc.). Des besoins concrets ont par ailleurs été exprimés en termes d'accompagnement, de formation, d'appui méthodologique et d'acculturation. Deux observations ont permis de soutenir ces orientations : l'une mettant en regard le coût et l'utilité des opérations statistiques (institutionnelles ou locales) ; l'autre illustrant la nécessité de discuter dans un cadre précis du rôle de chacun des opérateurs.

Observations complémentaires

Robin DEGRON

La thématique du développement durable ayant été longuement abordée, je souhaiterais à nouveau insister sur le rôle des DREAL. Celles-ci ont vocation à constituer un pivot dans la construction des statistiques du développement durable, en articulation avec les structures régionales et les services déconcentrés de l'État.

Paule LAIDEBEUR, Pôle pilotage et perspective du département du Nord

La seconde table ronde a également permis aux départements d'exprimer le souhait d'être davantage associés à la construction des indicateurs nationaux et locaux.

Marc ESPONDA, Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise

De nombreux échanges ont porté sur les notions d'entreprise, d'innovation et de compétitivité. Qu'en est-il du besoin de données sur « l'économie présenteielle » – approche développée par Laurent Davezies – c'est-à-dire sur l'ensemble des revenus irrigant les territoires.

Muriel GAVORET, DRE Bretagne

Je souhaiterais signaler que des plateformes d'échange de données ont été mises en place dans un certain nombre de régions, en lien avec les différents services de l'État et les collectivités locales. En Bretagne, l'initiative s'avère prometteuse. La Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie y a, du reste, été associée. Cela étant, il conviendrait d'aider les structures régionales à établir des partenariats au niveau national.

Jean-Pierre DUPORT

Il conviendrait davantage de parler de chambres consulaires, afin d'associer tout autant les Chambres de Métiers que les Chambres d'Agriculture.

Pierre MULLER

La question des statistiques liées à l'économie résidentielle a effectivement été abordée. L'enjeu n'est toutefois pas apparu comme décisif – la table ronde étant davantage axée sur le thème de la globalisation et des territoires.

S'agissant des chambres consulaires, je souhaiterais préciser que les Chambres de Commerce et d'Industrie disposent de données particulièrement riches qui pourraient concourir davantage à la connaissance des appareils productifs au niveau local. Des systèmes d'enquêtes ont notamment été mis en place dans certaines régions, sur des aspects directement liés à la globalisation tels l'innovation.

Jean-Luc HELLER

La question du partage des systèmes d'information avec les départements a été longuement discutée lors de la rencontre organisée par le Cnis et l'ADF à Nantes. Le thème du développement durable – particulièrement présent dans nos échanges – fera l'objet d'une prochaine rencontre, planifiée le 22 octobre 2008.

En tout état de cause, la seconde table ronde a été amenée à envisager la distinction entre espaces de vie, de résidence, de production, de consommation, de loisirs, etc. Deux enjeux sont apparus à cet endroit, à savoir l'appréhension des modes de vie dans toutes leurs dimensions et la nécessaire monétarisation des différents flux. L'exploitation statistique des données fiscales a notamment évoquée.

Jean-Pierre DUPORT

Il appartiendra, de fait, aux acteurs locaux de convaincre les SGAR de réunir l'ensemble des partenaires. Si les SGAR n'apportent pas les réponses souhaitées, il conviendra d'en référer à la DIACT. En tout état de cause, il ne faudra pas attendre la publication de directives pour prendre des initiatives.

Muriel GAVORET

De fait, le SGAR de Bretagne assure la maîtrise d'ouvrage et copilote avec le Conseil Régional le projet de plateforme de partage de données en Bretagne.

Jean-Pierre DUPORT

Dans le prolongement de l'évolution récente des directions régionales de l'Insee, la statistique publique devra construire et animer des réseaux de partenaires de l'appareil statistique au plan régional.

En réponse : les grandes orientations à moyen terme de la statistique publique

Bernard MOREL, Chef du département de l'action régionale à l'Insee

L'exercice auquel je me livre est d'autant plus délicat que les tables rondes ont été riches d'observations et d'interrogations. Je propose néanmoins de présenter un premier panorama de la réponse apportée par la statistique publique à travers son programme à moyen terme. Ce ne sont pour l'heure que des propositions qui pourront être revues par le secrétariat du Cnis, avant leur présentation devant l'assemblée plénière.

Le contexte de l'offre de statistiques régionales et locales au début du moyen terme

Le système statistique public va récolter le fruit des investissements lourds consentis dans le cadre du moyen terme précédent. Nous devons ainsi nous habituer à bénéficier chaque année d'informations finement localisées et actualisées. Nous pourrons, d'abord dès 2009, nous appuyer sur la nouvelle formule du recensement de la population. En outre, l'utilisation plus experte des fichiers administratifs aura permis de renouveler en profondeur le dispositif d'estimation de l'emploi localisé (ESTEL) – celui-ci venant compléter le dispositif CLAP¹⁰ avec des nomenclatures fines. De même, la BPE¹¹ connaîtra une diffusion systématique à partir de 2009.

D'ici 2013, plusieurs autres chantiers d'envergure seront poursuivis parmi lesquels : le recensement général de l'agriculture de 2010, la constitution d'une base d'élèves par le ministère de l'éducation, la refonte du système d'enregistrement des permis de construire et de mise en chantier (SITADEL), l'enquête logement de 2011. D'autres seront lancés pour des échéances à plus long terme comme le rapprochement entre les fichiers sociaux et fiscaux permettant de localiser plus finement les revenus disponibles, la création d'un répertoire des logements, la restructuration matricielle du répertoire des entreprises autour des notions d'établissements, d'entreprises et de groupes. Vis-à-vis des DOM-COM, il s'agira de poursuivre la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail du Cnis consacré à ce champ.

Les principaux axes de progrès

Des progrès sont attendus dans cinq grands domaines qui correspondent à des enjeux de politiques publiques ou à des évolutions fortes de la société.

Nous ne sommes pas allés au bout de la réflexion sur la connaissance des disparités sociales dans le cadre des groupes de travail du Cnis présidés par messieurs Freyssinet (analyse des niveaux de vie et des disparités) et de Foucauld (mesure du chômage et des formes d'emplois). Dans ce cadre, la dimension régionale et locale n'a pas été véritablement abordée. Il s'agira de prolonger la réflexion dans cette direction.

La territorialisation des dépenses publiques nécessitera par ailleurs des efforts de consolidation – au-delà de la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail du Cnis présidé par Yvon Ollivier – dans le cadre d'une approche fonctionnelle.

Le troisième domaine recouvre les choix résidentiels, les comportements de mobilité et l'évolution du foncier aux différents niveaux territoriaux. Un groupe de travail du Cnis présidé par Francis Cuillier se penche aujourd'hui sur des thèmes connexes, en travaillant sur la mesure de la localisation des activités et des populations. En outre, de nouveaux indicateurs de l'étalement urbain devront être établis dans le cadre de la mise en œuvre des conclusions du Grenelle de l'environnement.

¹⁰ Connaissance locale de l'appareil productif.

¹¹ Base permanente des équipements.

L'impact de la mondialisation sur les activités au niveau local est également un champ essentiel de connaissance et d'observation pour lequel les attentes sont extrêmement fortes comme l'ont confirmé les conclusions de la table ronde de la matinée consacrée à ce thème.

Le thème du développement durable, enfin, nécessitera la mise au point d'indicateurs appropriés.

A ce stade, il convient d'envisager les limites de la localisation des informations statistiques. Il serait en effet illusoire de vouloir, un jour, disposer de « tout », « partout ». A mesure que des acteurs de plus en plus nombreux interrogent le système statistique public, les demandes apparaissent de moins en moins uniformes. La distribution des compétences permet néanmoins d'identifier un certain nombre de problématiques et de grands territoires. Au niveau des régions, des grandes agglomérations ou des pôles de compétitivité, s'enracinent des interrogations d'ordre économique. Le niveau départemental, quant à lui, demeure central, en particulier dans le cadre de l'analyse des disparités et des cibles de l'action sociale. Les bassins d'emplois, de même que les bassins de vie et les aires urbaines constituent les échelles d'analyse pertinentes pour les marchés locaux de l'emploi ou les questions d'accessibilité aux services. La politique de la ville est par ailleurs gourmande de données sur les quartiers. Il existe, enfin, des zonages plus naturels, comme les périmètres d'exposition aux risques, qui échappent à toute caractérisation *a priori*. Dans ce contexte, il sera nécessaire de mettre en place un système d'information qui fournisse une information pertinente à ces différents niveaux.

Par ailleurs, il serait souhaitable de mettre en regard le coût de chaque nouvelle opération avec son utilité. Il s'agirait ainsi de vérifier trois critères relevant de trois notions différentes : l'intérêt scientifique, l'utilité pour la décision publique et la faisabilité (en lien avec le coût). L'objectif serait de fixer certaines limites pour conserver tout leur sens aux indicateurs, sans pour autant réduire le champ des variables mobilisées. Du reste, il n'est parfois pas nécessaire de mener une enquête excessivement lourde pour obtenir, le cas échéant par extrapolation, des ordres de grandeur et répondre ainsi à certains besoins.

La mise en œuvre de cette logique permettrait, me semble-t-il, de mieux cerner l'économie d'ensemble du système statistique public de données régionales et locales, tout en définissant des objectifs adaptés aux différents territoires. Une réflexion pourrait être engagée sur ce thème.

Les principaux défis à relever

Le premier des trois grands enjeux qui traverseront le moyen terme est celui de la cohérence et, par extension, celui de comparabilité. De fait, la multiplicité des acteurs et des sources renforce la nécessité de disposer d'outils partagés par tous, qu'il s'agisse de nomenclatures, de concepts, de méthodes ou d'indicateurs. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine social. Du reste, nous avons déjà ressenti ce besoin à l'occasion du colloque organisé à Nantes. Au-delà de la nécessité de proposer des définitions communes, se pose par ailleurs la question des zonages. Dans ce domaine, le chantier incontournable demeure celui de l'actualisation des zonages d'étude de la statistique publique, dans le prolongement naturel des travaux du groupe de travail présidé par Francis Cuillier. En dernier lieu, il s'agira d'élargir l'horizon des comparaisons au niveau européen. De fait, la comparabilité se conçoit de plus en plus à l'échelle européenne.

Le second enjeu majeur est celui de l'accessibilité. La mise à disposition de données toujours plus nombreuses devra s'accompagner d'une réelle autonomisation des utilisateurs de la statistique publique, *a fortiori* compte tenu de la complexification des systèmes. Dans cette optique, il s'agira d'accompagner les utilisateurs dans la connaissance, l'utilisation et l'appropriation des sources, en distinguant le grand public, des professionnels. Le grand public devra pouvoir trouver les catégories simples qui permettent de répondre aux interrogations les plus communes ; les professionnels devront pouvoir trouver les outils nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités au niveau local.

Le troisième enjeu qui caractérisera le moyen terme est celui du géoréférencement. L'utilisation croissante des fichiers administratifs comportant des adresses et le perfectionnement des référentiels d'adresses sont autant d'opportunités qu'il nous appartiendra de saisir. L'ambition nourrie est qu'à l'horizon 2013, une maille de base puisse être reconstituée par le géoréférencement des données statistiques, avec pour objectif de permettre l'agrégation des données en fonction des périmètres

considérés. Il s'agirait, dès 2009-2010, de définir les zones de référence à même de rassembler les différentes sources statistiques, avant d'établir, d'ici 2013 une nouvelle méthode systématique de géoréférencement des statistiques publiques, un « carroyage », facilitant les utilisations selon des zonages adaptés aux différentes politiques.

La coordination du système statistique public et les partenariats

Le terme de « coproduction » a été évoqué à maintes reprises. De fait, le système statistique public ne pourra pas s'investir seul. Le terme est certes nouveau mais devrait caractériser la période à venir. Le moyen terme 2009-2013 devrait permettre la mise en œuvre concrète du système d'information partagé imaginé en 2005, domaine par domaine, partenariat après partenariat.

Un groupe de travail a déjà été constitué, en partenariat avec l'ADF, pour envisager cette étape au niveau départemental. Au niveau national, le thème pourra être abordé dans le cadre de la formation statistiques régionales et locales du Cnis. Au niveau régional, l'enjeu sera d'améliorer la qualité des échanges entre producteurs et utilisateurs de statistiques locales, avec le souci de parvenir à trouver des solutions au moindre coût. Il s'agira de mettre en œuvre des formes efficaces de coordination et d'échange. Tout en faisant le bilan des expériences menées au sein des CRIES, il conviendra ainsi de relancer et d'organiser la coordination régionale. Les directions régionales de l'Insee et les services statistiques des différents ministères auront dans ce cadre leur rôle à jouer.

Débat

Alain JACQUOT, MEEDDAT

Je souhaiterais souligner que l'accessibilité peut parfois se heurter aux règles du secret, en particulier lorsqu'il est question d'exploiter les fichiers fiscaux. Or les politiques de l'habitat sont de plus en plus gérées au niveau local. La demande d'information des départements et de ceux qui assument une compétence en matière de logement porte donc sur des volumes de plus en plus importants. Cependant, le livre des procédures fiscales, dans sa partie législative, précise que toute information collectée par l'administration fiscale dans le cadre de sa mission est couverte par le secret. Un certain nombre d'exceptions ont été énoncées, notamment au bénéfice des services statistiques ministériels et de l'Insee. Il demeure toutefois impossible aux services statistiques ministériels de transmettre un certain nombre de données individuelles aux collectivités locales ou aux EPCI. Nous avons des contacts réguliers avec la DGF. Quoi qu'il en soit, cette question nous dépasse dans la mesure où elle relève du domaine législatif. Ceci interroge le caractère « sensible » des données collectées par l'administration fiscale. Ne pourrait-on pas envisager des assouplissements en la matière ?

Yvonick RENARD, MEDEF

Bernard Morel a déjà fait allusion à une série de limites et je l'en remercie. Du point de vue des entreprises, il existe un conflit ancien entre finalité et finesse. Il s'agirait dorénavant, en matière de statistiques économiques, de prendre en considération les différents niveaux de compétence. A ma connaissance, la politique monétaire n'est pas du ressort des communes, de même que la politique en matière de concurrence ne relève pas des régions. La modification des règles en matière de retraite ne relève pas non plus de l'échelon territorial. Le partage des données ne saurait donc se faire indépendamment du découpage des compétences. Cette problématique précède celle du secret.

Eric VALIN, représentant de la CFTC au CNADT

Il est à craindre que les utilisateurs produisent des interprétations subjectives ou orientées des statistiques mises à disposition du grand public. Dans ce contexte, un rappel à un minimum de déontologie ne serait pas inutile. Du reste, ne doit-on pas redouter que l'instrumentalisation des statistiques par certains nous

conduise à vivre dans une société où tout le monde suspectera tout le monde d'utiliser à son profit les statistiques officielles.

Jean-Marc BEGUIN

Dans le cadre de la mise en place d'un répertoire des entreprises intégrant les notions d'établissements et de groupes, aucune information ne saurait être communiquée à d'autres qu'aux statisticiens.

Bernard MOREL

La question du secret est présente dans nos réflexions et fait l'objet de négociations avec les producteurs d'informations. Du reste, nous avons su surmonter ces difficultés dans d'autres domaines, sous le regard de la Cnil.

Jean-Pierre DUPORT

Nous ne devons pas oublier que les collectivités locales et territoriales sont aujourd'hui dotées de compétences générales et/ou spécialisées. La limite des compétences de chacun devra donc être un des éléments du débat sur l'accessibilité des données. Les besoins diffèrent d'un territoire à l'autre et il conviendra de prendre en compte les situations exceptionnelles.

Un éclairage sur les orientations au niveau européen sur les statistiques régionales et locales

Roger CUBITT, Chef d'unité à la Commission européenne, Eurostat

Je suis actuellement responsable des statistiques régionales et locales au sein de la Commission Européenne. J'ai également en charge le développement du système d'information géographique de la Commission.

J'ai été rassuré, ce matin, par le fait que plusieurs mots clés aient été prononcés qui rejoignent nos préoccupations à l'échelle européenne. De fait, tous les pays européens, ainsi que la Commission Européenne, partagent les mêmes difficultés.

Ma présentation a pour but d'apporter un éclairage sur les travaux d'Eurostat en matière de statistiques régionales et urbaines, ainsi que sur les champs sur lesquels nous serons amenés à travailler dans les prochaines années.

Le champ d'application des statistiques régionales européennes

Eurostat collecte régulièrement des données régionales auprès des offices statistiques nationaux, dont l'Insee. Les données manquantes sont estimées, compte tenu de la nécessité d'obtenir des données en provenance des 27 pays membres. Nous assurons également les développements méthodologiques destinés à rendre nos informations comparables, en vue de satisfaire les besoins des utilisateurs que constituent les directions générales de Bruxelles. Mon service répond ainsi aux sollicitations de la Direction générale de la Politique régionale et de la Cohésion. Il nous faut aussi sensibiliser les utilisateurs aux informations disponibles au niveau européen. Nous avons fait des progrès en ce sens, à travers la mise à disposition gratuite de données sur internet.

Les données régionales sont à la base de la politique de cohésion – celles-ci doivent donc demeurer indépendantes et objectives. Il convient en outre de mesurer les impacts réels des politiques régionales – celles-ci étant tout de même financées à hauteur de 347,41 milliards d'euros pour la période 2007-2013. De fait, la Commission – et plus particulièrement la DG REGIO – demeure le premier utilisateur de nos statistiques. Les données que nous fournissons servent ainsi à la sélection des régions éligibles, de

même qu'aux évaluations ex-post. En outre, les programmes nationaux pour l'utilisation des fonds de cohésion sont négociés bilatéralement par la Commission et les pays membres. Ces programmes utilisent de plus en plus nos données.

La base de données REGIO recouvre un nombre de domaines parmi lesquels la démographie, l'environnement, l'agriculture, etc.

Parmi les demandes d'Eurostat, il convient de faire la distinction entre celles relevant d'actes juridiques et celles résultants d'accords bilatéraux (*gentlemen's agreements*). L'ensemble des actes juridiques sont répertoriés et disponibles à l'adresse suivante :

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-024/EN/KS-RA-07-024-EN.PDF

Les instituts statistiques nationaux constituent pour nous des partenaires essentiels. Les informations transmises sont ensuite traitées par des cellules thématiques. La validation méthodologique est effectuée au sein de ces cellules. Une dernière validation est assurée dans le cadre de la base de données de production interne. Les informations intègrent ensuite la base de données « statistiques régionales ».

La classification régionale NUTS existe depuis 35 ans, mais depuis 10 ans elle sert comme base pour les fonds structurels. Elle favorise les classifications institutionnelles en fonction des divisions administratives. Pour l'heure, il n'existe, de fait, aucune région fonctionnelle. La classification repose sur une hiérarchisation à trois niveaux. Depuis 2003, cet outil fait l'objet d'un règlement de l'Union Européenne.

Les objectifs du règlement NUTS sont d'établir des critères pour la définition des régions et de définir des règles claires pour les modifications futures. Il s'agit ainsi de garantir la stabilité de la classification dans le temps, compte tenu du fait que, dans certains pays, les découpages administratifs évoluent rapidement et régulièrement.

En France, les trois niveaux suivants ont été retenus : les zones d'études et d'aménagement du territoire (ZEAT), les régions et les départements. Les cantons et les communes sont utilisés en soutien, n'ayant pas été intégrés au cadre législatif.

Les informations géographiques du GISCO

Certaines politiques font référence spécifiquement à des zones ne correspondant pas nécessairement à des divisions administratives. Nous mettons donc à disposition un certain nombre de données géographiques. Au-delà de la production de cartes, ceci nous permet d'enrichir l'information statistique par la connaissance d'un certain nombre de phénomènes géographiques. Nous entrons ainsi de plus en plus dans l'analyse spatiale – celle-ci reposant sur la complémentarité entre les données géographiques et statistiques.

La Commission a adopté récemment une directive baptisée INSPIRE (*Infrastructure for Spatial Information in Europe*). Un certain nombre de couches géographiques, figurant en annexe de cette directive, sont progressivement mises à disposition. Au troisième niveau figurent des couches statistiques. A l'avenir, nous seront donc amenés à rendre disponibles des données statistiques dans des systèmes géographiques.

Les statistiques urbaines

L'audit urbain est un effort commun à la DG REGIO et au système statistique européen pour fournir des statistiques comparables sur les zones urbaines et valider des politiques européennes relatives aux villes, notamment dans le cadre de la politique de cohésion. De fait, la dimension urbaine a pris une importance considérable dans la programmation des fonds de cohésion.

Les acteurs principaux de l'audit sont la DG REGIO, Eurostat, les instituts statistiques nationaux, ainsi que les responsables locaux. Ainsi, nous recueillons les données par l'intermédiaire des responsables locaux et des instituts statistiques nationaux – Eurostat conservant un rôle de coordination. Les instituts

statistiques nationaux assurent généralement la gestion de la collecte. Les dispositifs peuvent toutefois varier d'un pays à l'autre.

En 2003/2004, un premier exercice formel a concerné 258 villes. En 2005, la décision fut prise d'intégrer l'audit parmi les tâches essentielles d'Eurostat. La collecte 2006/2007 a porté sur 367 villes, soit une augmentation de près de 30 %. L'audit a par ailleurs porté sur un certain nombre de villes hors Union Européenne, en Suisse et en Turquie. A cet endroit, il convient de souligner que cet audit est le seul parmi les travaux d'Eurostat à susciter un réel enthousiasme, caractérisé par des demandes de participation nombreuses.

Certaines villes sont sélectionnées directement pour permettre une dispersion suffisante au niveau européen. Des collectes complémentaires sont également effectuées qui ne se trouvent pas impliquées dans certaines analyses.

Les domaines couverts par l'audit sont relativement classiques. La disponibilité des données, quant à elle, a fait l'objet de nombreuses discussions. Dans ce domaine, la marge de progression demeure importante.

Nous conduisons en parallèle une enquête de perception. De fait, il importe de mettre en regard la perception des populations et les données statistiques. Hélas, l'enquête de perception s'avère extrêmement complexe, compte tenu du nombre de pays impliqués. Nous avons donc dû la limiter à 31 villes dans les 15 anciens états membres, puis à 75 villes dans les 27 états membres ainsi que dans 2 pays candidats. Cette enquête est réalisée par téléphone. Il nous a donc fallu tenir compte de la réduction du nombre de lignes fixes. L'enquête a été administrée dans le prolongement du contrat cadre passé avec EOS-Gallup pour l'Eurobaromètre. Nous sommes en train de réfléchir à une meilleure organisation. Du reste, ce type d'activité attire l'attention de la presse et initie un intérêt pour les statistiques.

L'audit permet notamment de produire des analyses comparatives pour les villes répondantes, ainsi que des indicateurs de croissance économique ou de richesse économique. Les données alimentent également les réflexions de la DG REGIO.

Les perspectives futures

Dans le domaine des statistiques régionales, nous travaillons, à la demande de la DG REGIO, à la récupération des consommations d'énergie régionales. Il nous faudra aussi nous pencher sur les dépenses régionales des États. Il s'agira notamment d'appréhender les capacités de financement et les projets en cours dans les différentes régions. En outre, il conviendra de mettre au point quelques indicateurs régionaux de l'environnement et du développement durable. La révision du SEC se poursuivra également, avec un chapitre sur les comptes régionaux. Un règlement est par ailleurs sur le point d'être adopté concernant les recensements de population, recouvrant les populations jusqu'au niveau LAU-2. Jusqu'à présent, le niveau LAU-2 était collecté dans le cadre d'un accord bilatéral, avec une garantie de non-publication.

L'audit urbain connaîtra une réduction du nombre d'indicateurs collectés annuellement, avec un alignement sur les cycles quinquennaux du recensement de la population. L'analyse et l'examen des variables mobiliseront par ailleurs notre attention. Il s'agira également de réfléchir à la définition d'une base juridique.

S'agissant des images, il convient de souligner que les demandes portent de plus en plus sur des informations non liées à des cadres administratifs. Nous conduisons donc un projet sur les statistiques régionales du marché du travail, afin d'interroger la cohérence des différentes méthodologies utilisées. La notion de territoires « non urbains » devra également être redéfinie, au-delà de la classification proposée par l'OCDE. Des discussions sont en cours, notamment sur la possibilité d'avancer vers des statistiques territoriales, en rupture avec la classification reposant sur une distinction *a priori* entre urbain et rural. Ceci pourrait conduire à une certaine flexibilité, fondée sur l'agrégation de données peu lisibles ou supportant

des contraintes de confidentialité à un niveau de détail fin. Des discussions ont par ailleurs été engagées avec les Etats membres sur les statistiques « multi-modèles » et « multi-sources ». L'objectif serait de ne plus s'appuyer uniquement sur des registres mais de privilégier des approches complémentaires autorisant des ajustements, sans pour autant renoncer à réduire la charge de collecte pesant sur les entreprises. De fait, la charge de travail correspondante s'avère être un enjeu considérable dès lors qu'il est question de statistiques régionales et locales.

Débat

Yvonick RENARD, Medef

Nous apprécions les propos de Monsieur Cubitt sur la nécessité de réduire la charge pesant sur les entreprises. Toutefois, il convient de souligner qu'Intrastat ne représente pas une charge.

Jean-Pierre DUPORT

Qu'en est-il du rôle de l'*European Statistical Advisory Committee* (ESAC) ? Celui-ci s'intéresse-t-il à vos problématiques. ?

Roger CUBITT

L'ESAC vient d'être mis en œuvre sur le plan juridique. Du reste, le CIES était déjà très intéressé par nos travaux et nous fournissait une liste de demandes. Toutefois, il était parfois délicat de les soumettre aux directeurs généraux des instituts statistiques nationaux. En outre, certaines demandes du CIES concurrençaient celles de la DG REGIO. Un retour devrait être assuré vers les unités opérationnelles dans le cadre de la nouvelle formule.

Odile BOVAR, DIACT

Des investigations thématiques sur le marché du travail ont été évoquées. Dans ce cadre, est-il prévu d'explorer des périmètres plus fonctionnels de type zones d'emploi ou bassins d'emploi ? Si oui, dans quelle perspective temporelle et à quelle échelle ?

Par ailleurs, je souhaiterais revenir sur la problématique des séries chronologiques. Un certain nombre de régions ont modifié récemment leur contour, renforçant la nécessité d'une remise à niveau des données statistiques aux niveaux NUTS 2 et 3. Dans ce domaine, quelle seront les perspectives de rétropolation ?

Roger CUBITT

Avec 27 pays, nous avons été contraints d'adapter nos méthodes de travail. Nous avons lancé une première phase d'étude, visant à recenser les éléments disponibles dans chacun des états membres et à interroger l'homogénéité des approches méthodologiques. En fonction des résultats obtenus, nous formaliserons la fourniture de ces éléments. Nous avons recours à la même approche s'agissant d'appréhender les utilisations de l'énergie. Si des informations sont disponibles dans suffisamment de pays et de façon harmonieuse, nous envisagerons de lancer une collecte par le biais d'accords bilatéraux. Si l'utilité d'une opération s'avère réelle, l'évolution vers un acte juridique pourra être envisagée. Nous avons auparavant tendance à adopter des actes juridiques pour ensuite accorder un certain nombre de dérogations. Ce système étant devenu ingérable, nous procédons aujourd'hui par prototypage – en particulier s'agissant des données régionales, compte tenu de la charge de travail induite.

Pour ce qui est de la nomenclature NUTS, le délai minimum pour envisager une redéfinition a été fixé à trois ans. En théorie, une remise à niveau aurait pu être programmée dès 2009. Néanmoins, nous avons pris la décision en interne de ne l'envisager qu'à compter de 2010. En effet, chaque remise à niveau implique de réclamer des séries chronologiques, ce qui induit une charge de travail importante. Mon

sentiment est qu'il est aujourd'hui plus aisé de conserver l'ancien découpage régional, plutôt que d'implémenter des références nouvelles en reprenant des statistiques historiques. Du reste, l'acte juridique encadrant la nomenclature NUTS a comme premier objectif d'assurer une certaine stabilité au niveau des références régionales.

Robin DEGRON

Avec l'émergence des Groupements Européens de Coopération Territoriale, supportés par le troisième pilier de l'agenda financier 2007-2013, ne pourrait-on commencer à envisager le développement de statistiques sur cette nouvelle échelle de territoire ?

Roger CUBITT

Pas de façon directe. Nous fournissons des statistiques comparables aux différentes régions impliquées dans ce type d'exercice, afin qu'elles produisent elles-mêmes un certain nombre d'agréations et de comparaisons. Notre base de données demeure, quant à elle, fortement structurée par la nomenclature NUTS.

Marie CUGNY-SEGUIN, MEEDDAT

Des travaux ont-ils été engagés sur les unités territoriales fonctionnelles ?

Roger CUBITT

Nos réflexions portent, pour le moment, sur les seules zones d'emploi. Les zones d'accès aux transports sont par ailleurs utilisées par la Direction Générale des Transports. D'autres réflexions pourront être menées. Nous devons toutefois tenir compte de nos capacités.

Les apports du recensement de la population à moyen terme

Marcel BELLLOT, Délégué général de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme

L'Insee publiera, avant le 31 décembre 2008, la population légale, en date de 2006, de chacune des communes. Ainsi, l'Insee fait face aux exigences de qualité qui accompagnent le recensement de la population. Olivier Lefebvre, en tant que chef du département de la démographie à l'Insee, nous expliquera dans un premier temps ce que nous pouvons attendre de ces résultats. Quatre utilisateurs des données statistiques de l'Insee, à savoir Marie-Hélène Boulidard, Marc Esponda, Jacques Stevenin et Cécile Détang-Dessendre, nous feront ensuite part de leur ressenti et nous exposeront les enjeux auxquels ils font face, ainsi que les attentes qui sont les leurs. Pour finir, nous donnerons la parole à Pierre Audibert, directeur de la diffusion et de l'action régionale à l'Insee. Il lui appartiendra de répondre aux interrogations et de mettre en perspective les atouts du recensement.

Olivier LEFEBVRE, Chef du département de la démographie à l'Insee

Nous allons diffuser des résultats comparables, en termes de contenu, avec ceux dont nous disposions précédemment grâce aux recensements généraux de population. Cette diffusion interviendra en quatre temps.

Tout d'abord, nous livrerons, fin décembre 2008, les populations légales en date de 2006 des communes, cantons, départements et régions, ainsi que du territoire national. Celles-ci suscitent d'autant plus d'attentes que près de 350 textes législatifs et réglementaires y font référence, en lien avec le mode de fonctionnement des communes, l'accès aux services, l'aménagement du territoire, les politiques de prévention, etc.

Mi-janvier 2009, des estimations de populations seront diffusées qui utiliseront le recensement ainsi que d'autres sources (état civil, solde migratoire, etc.) pour approcher les populations départementales au 1^{er} janvier 2007, les populations régionales au 1^{er} janvier 2008 et la population nationale au 1^{er} janvier 2009.

Après le temps des populations, viendra le temps des résultats statistiques. A compter du mois de juillet 2009, des descriptions statistiques seront tirées au niveau communal. Des éléments tels la pyramide des âges, la répartition des populations par nationalités, l'analyse des structures familiales ou encore la photographie du parc de logements seront ainsi mis à disposition.

Des résultats statistiques portant sur des zones infracommunales seront ensuite publiés. La diffusion s'appuiera, fin 2009, sur les zones standards que sont les IRIS : carrés d'environ 2 000 habitants définis de manière intangible d'une année sur l'autre.

En dernier lieu, viendra le temps des résultats sur zones infracommunales façonnées par des utilisateurs communaux ou en charge d'un projet de service public – les IRIS ne pouvant couvrir toutes les zones d'application de certaines politiques ou de certains projets. La réalisation d'une carte de bruit ou l'implantation d'une ligne de transport en commun nécessitera, par exemple, de considérer des zones ne correspondant pas aux IRIS.

Cette diffusion en quatre temps s'appuiera massivement sur internet. En outre, les utilisateurs auront la possibilité de retravailler les données restituées (agrégations, tabulations, etc.), à partir des bases de données et des fichiers détails. Les différents résultats seront accompagnés d'éléments méthodologiques destinés à guider les utilisateurs, à plus forte raison dans le contexte du changement de formule. Les résultats seront par ailleurs actualisés tous les ans à partir de la dernière enquête en date, ce qui constitue une des grandes forces du nouveau système de recensement.

La nouvelle méthode du recensement de la population livrera une « photographie » plus fraîche de la population française. De fait, celle-ci sera actualisée chaque année. En outre, le recensement permettra de descendre à des niveaux géographiques beaucoup plus fins que ceux dépeints par d'autres sources statistiques. De surcroît, la nouvelle formule autorisera des croisements entre différentes problématiques. Par exemple, il sera possible d'appréhender l'environnement familial des chômeurs ou des actifs. De même, les migrants pourront être caractérisés. Les couples bi-actifs pourront être localisés, en fonction du lieu d'activité de chacun des conjoints. Autant d'options que le recensement de la population permettra de retenir de par son caractère généraliste, au contraire des enquêtes et des sources administratives plus ciblées.

La mise à disposition chaque année d'une nouvelle photographie permettra, du reste, de ne plus être tributaire des dates de recensements généraux. Chaque publication ne constituera pas pour autant une source conjoncturelle. Il conviendra de demeurer vigilant sur ce point et de prêter attention aux millésimes des publications. Pour les analyses portant sur des variables statistiques, il s'agira de considérer des périodes d'au moins cinq ans, de façon à travailler sur des échantillons totalement disjoints. Cela étant, la période d'observation minimale se trouve diminuée de moitié par rapport au précédent système des recensements généraux. En outre, la nouvelle formule du recensement devrait introduire davantage de souplesse dans le choix des années considérées. Il sera ainsi possible de faire porter une analyse sur une mandature ou un contrat de plan.

Marie-Hélène BOULIDARD, Directrice observation-évaluation de la Mairie de la Roche-sur-Yon

Un certain nombre de thématiques sur lesquelles le recensement nous permettra de travailler ont été évoquées ce matin. Pour ma part, je suis responsable de l'observation et de l'évaluation à l'échelle d'une commune. Cependant, une commune ne peut travailler sans considérer les territoires qui l'entourent. Le plus souvent, je travaille donc à l'échelle du bassin de vie.

De fait, le recensement impacte toutes les thématiques locales. Bien sur, certaines préoccupations émergentes sont très présentes en lien avec l'observation de l'habitat, du foncier, de l'étalement urbain,

des déplacements ou encore du marché de l'immobilier. Il s'agira néanmoins de ne pas écarter le volet des politiques sociales et de solidarités. Dans ce domaine, les communes doivent avancer avec les départements, au-delà des inter-communalités.

Parmi les enjeux associés au recensement de la population, il convient de distinguer, dans un premier temps, ceux qui relèvent de l'évaluation des dispositifs contractuels aux financements croisés, à l'échelle pluri-communale ou à l'échelle des pays. De fait, certains dispositifs tels les SCOT s'accompagnent d'obligations de suivi des résultats. De même, les chartes de pays assurent, à travers des orientations stratégiques, la déclinaison des projets de territoires, avec une obligation d'évaluation à 10 ans. En l'occurrence, nous avons mis en place un dispositif d'évaluation continue qui opère, dans le cadre d'un comité de suivi, travaillant avec le Conseil de Développement et le Comité syndical.

Au-delà des bassins de vie, des enjeux d'évaluation portent également sur les bassins d'emploi, notamment à travers les partenariats d'observation établis avec les Maisons de l'Emploi. Du reste, ces partenariats vont au-delà des compétences respectives de chacun.

Au plan local, certains dispositifs contractuels tels les CUCS ou les projets ANRU nécessitent également d'être suivis et évalués.

Un autre type d'enjeux réside dans le suivi de la dynamique des territoires : d'une part au niveau pluri communal, notamment au sein des territoires en pleine expansion des espaces périurbains – La mobilité résidentielle, et plus particulièrement l'articulation entre le centre et les couronnes, nécessite ainsi d'être observée. D'autre part, au niveau infra communal, où ainsi les « portraits de quartiers » demandent une réactualisation continue. A cet endroit, je souhaiterais tempérer le besoin exprimé par les élus et les techniciens de bénéficier d'une réactualisation en continue des données. Il conviendra de s'interroger sur le sens de cette démarche.

Nos objectifs en matière d'observation sont focalisés sur le diagnostic et l'évaluation. Nous développons ainsi des mesures d'efficacité socio-économiques et d'impact sur le contexte des politiques publiques locales. Nous conservons néanmoins des objectifs en matière de prospective pour anticiper notamment en terme de besoin en équipements. Des données fines et précises sont nécessaires et j'ai là quelques inquiétudes sur le fait de pouvoir nous caler pour ces approches sur les données issues du recensement. Dans ce contexte, je conserve quatre interrogations sur le nouveau dispositif de recensement. Tout d'abord, la mise en regard de territoires sur lesquels la précision des résultats issus du recensement ne sera pas la même du fait de mode de collecte différents pose question. Ceci a trait à nos besoins en matière de recompositions ou de comparaisons spatiales. S'agissant de nos besoins en matière de comparaisons temporelles, comment allons-nous conserver la prudence nécessaire dans le calcul des évolutions, compte tenu des attentes suscitées par la « fraîcheur des données » ? Comment allons-nous expliquer à nos commanditaires que, jusqu'en 2014, nous ne pourrions établir de comparaison qu'avec les données du recensement de 1999 ? En dépit des mises en garde, il est fort probable que nous voyions apparaître des calculs d'évolutions annuelles aux propriétés statistiques incertaines.

Une autre interrogation porte sur les données en volume, dont les élus ont besoin pour mieux comprendre les mécanismes en jeu et déterminer les niveaux de réponse appropriés. Sur des territoires fins et pour des thématiques fines, nous savons que les données de structure bénéficieront d'une précision supérieure. Ne serons-nous pas amenés à recomposer des volumes, en appliquant des données de structure à des volumes plus globaux de population, pour en reconstituer le profil ? Je crains que cela n'officialise le passage du portrait au « portrait robot ».

En dernier lieu, qu'en sera-t-il de l'archivage des données, dans le contexte de l'actualisation annuelle ? Les publications nouvelles écraseront-elles les précédentes ? Dans quelles conditions les données seront-elles conservées ? Les communes devront-elles mettre au point leurs propres systèmes d'archivage ou bien l'Insee en aura-t-il la charge ?

Marc ESPONDA, Responsable d'études à l'Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise

Les propos de Marie-Hélène Boulidard constituent une bonne amorce de débat. De fait, les agences d'urbanisme travaillent aussi bien sur de grands territoires que sur des territoires infracommunaux, en particulier lorsqu'il est question de politique de la ville et d'habitat.

Les agences d'urbanisme ont pour mission de suivre les évolutions urbaines, mais également de contribuer à l'harmonisation des politiques d'aménagement et à l'élaboration des projets d'agglomérations. Les agences d'urbanisme se penchent aussi bien sur des territoires vécus, que sur des territoires d'action et de projets. Dans ce contexte, l'homogénéité des sources d'information constitue une nécessité. Il s'agit en effet de pouvoir composer, décomposer et recomposer les informations disponibles, sur des territoires à façon. Compte tenu de sa forte transversalité, le recensement de la population demeure la principale source d'information, aussi bien pour les études et diagnostics que pour les travaux de prospective.

Les grands territoires institutionnels sur lesquels nous travaillons sont les communautés de communes, les communautés d'agglomérations et les SCOT. Depuis peu, nous prenons également en considération des territoires polymorphes tels les réseaux de ville et les Inter-SCOT et depuis peu les territoires de la coopération métropolitaine. Nous avons donc besoin d'une source qui permette d'articuler ces différents niveaux.

Les territoires se caractérisent tant par des stocks que par des flux. Les flux constituant à un moment donné des stocks, les limites demeurent relativement floues. Le recensement traite les stocks que sont la population, l'emploi et le logement. Ces stocks sont ensuite agrégés pour produire des analyses à l'échelle des territoires, ainsi que des comparaisons intercommunales à l'intérieur des territoires. Dès lors, se pose la question de la fiabilité de ces agrégats et des intervalles d'erreur qu'ils conservent. Là encore, différents niveaux d'analyse et d'approche doivent être considérés. Du reste, comme l'a souligné Marie-Hélène Boulidard, il demeurera impossible, jusqu'en 2013, d'établir des comparaisons avec d'autres données que celles de 1999 à petite échelle. A partir de quelle échelle de territoire pourrions-nous réellement disposer de données de comparaison plus récentes que celles de 1999 ?

La question des stocks s'avère complexe, notamment s'agissant des reclassements ou des redéfinitions de types de population. Certains avaient mis à jour, par exemple, la problématique du décompte des étudiants. Celui-ci va entraîner des ajustements au sein des communes. De la même façon, le changement de décompte des militaires dans la population totale statistique va créer des incompréhensions qui s'ajouteront aux incompréhensions d'une autre nature liées à la mesure des impacts de la professionnalisation des forces armées et des relocalisations annoncées dans le cadre du Livre Blanc de la Défense.

Le recensement s'articule également autour d'un socle logement très important. Nul ignore aujourd'hui la crise que traverse le logement, en particulier sur les zones littorales et les centres urbains. Comment, dans ce contexte, sont et seront comptabilisées les populations de plus en plus nombreuses à vivre en camping, en bungalow, dans des habitations légères de loisirs ou encore dans des *mobil homes*, sans pour autant être incluses dans la population des gens du voyage ? La bi-résidentialité interpelle également et cette problématique forte avait déjà été signalée lors de la concertation sur le questionnaire du premier cycle de recensement. Il s'agira, par ailleurs, d'aller au-delà de la population recensée pour appréhender le volume et les caractéristiques de la population effectivement présente à un moment donné dans un territoire donné. Plus loin, la saisonnalité de la présence diurne des populations devra être prise en considération, notamment dans ses impacts sur l'aménagement du territoire.

En somme, le recensement de la population interroge la définition même des territoires. On évoque également la multi-dimensionnalité des personnes, dans leurs lieux de vie, leurs emplois, dans leurs relations familiales, etc. Le dispositif actuel, dans sa méthode et dans son questionnement, ne semble pas suffisant pour la prise en compte de ces aspects. Du reste, l'analyse de ces dimensions multiples nécessitera de travailler sur des données bi-localisées et donc d'innover en terme de diffusion de ce type

de fichiers. Pour l'heure, les efforts consentis par l'Insee n'ont pas concerné ce champ. Il s'agira néanmoins d'avancer dans cette voie pour multiplier les possibilités.

Se pose également la question des informations diachroniques. Il s'agira de permettre la reconstitution des territoires, ainsi que des flux entre territoires, au sein des bases de données antérieures (1999, 1990, etc.). Des réseaux de villes pourront ainsi être recomposés et comparés à notre vision actuelle. Une solution simple pourrait être la mise à disposition de fichiers détails qui permettent une multitude de regroupements thématiques et territoriaux.

Jacques STEVENIN, Directeur de la prospective et du suivi territorial à l'Établissement Public d'Aménagement de la ville nouvelle de Sénart

Mon propos sera focalisé essentiellement sur ce qui me paraît être la véritable innovation de ce recensement, à savoir l'annualité des données.

En premier lieu, je souhaiterais insister sur l'effet d'annonce produit par cette nouvelle disposition. Lorsque neuf années séparent chaque campagne de recensement, la publication des données suscite des appétits féroces. Dès lors que des données seront publiées chaque année, ne risque-t-on pas d'observer une perte d'impact ? Il conviendra d'alimenter l'intérêt des collectivités locales, afin d'assurer une participation active de ces dernières à la mise en œuvre du dispositif.

Pour les villes nouvelles, la nouvelle formule entraîne par ailleurs la disparition de la DGF additionnelle. Cette population fictive, associée à des recensements complémentaires annuels, permettait de donner un surplus à certaines communes pour tenir compte de leur vitesse de croissance. Nous espérons obtenir une réponse sur ce point.

Les enquêtes ménages spécifiques dans les logements neufs seront également abandonnées. Celles-ci constituaient pour nous un guide fondamental pour affuter un certain nombre de politiques de commercialisation ou d'accompagnement du peuplement des villes nouvelles. Nous travaillerons probablement avec l'Insee à la mise en œuvre d'autres démarches. En tout état de cause, ceci aura pour conséquence une perte de matière sur des territoires en progression très rapide. Pour la majorité des communes, la perspective d'obtenir chaque année des données fraîches constituera néanmoins un point extrêmement positif. D'autres réglementations pourront toutefois subir le contrecoup du changement de dispositif.

Le troisième effet sur lequel je souhaiterais insister a trait à la connaissance des phénomènes urbains, sociodémographiques ou économiques. Dans ce domaine, le gain sera manifeste pour tous les utilisateurs – qu'il s'agisse des collectivités territoriales, des experts ou des urbanistes – du fait de la diffusion chaque année de données fraîches. La question des échelles territoriales de travail fait néanmoins débat. Bien que les utilisateurs affichent une totale confiance dans les données qui pourraient être fournies par l'Insee, la significativité des données au sein des zones infracommunales pose question, en particulier dans les secteurs en forte évolution tels les villes nouvelles. La nécessité d'observer une certaine prudence a déjà été évoquée. En effet, il a bien été spécifié que ces données ne pouvaient pas être traitées de façon conjoncturelle et qu'il faudrait les conforter par une observation sur des cycles d'au moins cinq ans. Des méthodes de travail devront néanmoins être définies à l'échelon local.

La finesse des exploitations interpelle également. De fait, de nombreux mécanismes à l'œuvre correspondent à des évolutions relativement ou extrêmement lentes. Pourquoi, dans ce cas, les explorer chaque année jusqu'à leurs extrémités ? Là encore, il s'agira d'affiner la méthodologie à l'échelon local. Une réflexion collective pourrait être envisagée, dans le but de « séparer l'harmonique du fondamental », dans une logique d'économie de moyens.

Nous observons, par ailleurs, des phénomènes de rupture. Certains sont particulièrement concentrés et ont, de ce fait, déjà été repérés localement. Le recensement viendra mesurer l'ampleur de ces mécanismes et contribuera à les expliquer. D'autres phénomènes s'avèrent de plus faible intensité mais s'appliquent à des territoires de grande ampleur. La nouvelle formule du recensement apportera, de par

son annualité, une aide précieuse dans la reconnaissance et la connaissance de ces mécanismes. Cela étant, nous serons inévitablement amenés à réinterroger le méthodologue, compte tenu notamment des effets de surprise potentiellement produits sur les acteurs politiques locaux. Les doutes sur d'éventuels effets pervers de la méthodologie devront être levés.

En dernier lieu, il convient de noter que nous vivons aujourd'hui dans une culture de l'évaluation de la performance. Dans ce domaine, le recensement pourrait être un instrument important, à condition de le manier avec suffisamment de prudence. Le pilotage de certaines stratégies de peuplement pourra ainsi s'appuyer sur des données rafraichies en matière de performance économique.

En conclusion, on ne peut que souhaiter que l'Insee demeure un véritable partenaire tout au long de cette aventure.

Cécile DETANG-DESSENDRE, Adjointe au directeur du Centre d'Économie et Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux à l'Inra de Dijon

Le laboratoire de l'Inra au sein duquel j'évolue s'intéresse plus particulièrement aux dynamiques économiques et sociales des espaces ruraux, en interrelation avec les tissus urbains. Le champ de nos investigations recouvre la distribution de la population sur le territoire français (qui habite où et pourquoi ; quels sont les phénomènes de ségrégation ?), les dynamiques différenciées des activités (impact de la croissance économique urbaine sur les zones périphériques) et l'impact des politiques publiques sur les territoires.

Dans ce contexte, le recensement de la population constitue pour nous un outil de base. En effet, nous travaillons sur des données spatialisées, en mobilisant des découpages et des typologies basées sur le RP (Unité Urbaine, Zonage en aire Urbaine et son complément rural, Bassin de vie...).

Nous mobilisons le recensement de la population en fonction des problématiques. S'agissant par exemple d'observer les choix de localisation des individus, nous aurons à cœur de connaître les espaces de destination et d'origine, mais également l'offre de logements, les densités de population, la structuration des populations, etc. Ces données nous seront nécessaires pour qualifier les zones considérées. Elles sont ensuite appariées avec des enquêtes Insee, comme par exemple celles de l'Enquête Logement pour analyser l'impact des caractéristiques des espaces sur les choix résidentiels. Ce type d'opération est toujours mené avec l'appui de l'Insee.

Nous exploitons également le recensement de la population au niveau individuel, en vue d'analyser les flux de mobilité à partir de l'échantillon démographique permanent (EDP). En effet, l'échantillon démographique permanent qui suit 1 % de la population à travers les différents recensements est un outil intéressant pour étudier les mobilités dans le temps.

Les questions d'agrégation et la désagrégation de données, déjà soulevées, retiennent mon attention. Un point complémentaire concerne l'utilisation des données autrefois récoltées au 1/4 (PCS, secteur d'activité...) et maintenant récoltées au 1/4 pour les communes de moins de 10 000 habitants et pour 40% des habitants des communes de plus de 10 000 habitants. Mes interrogations portent aussi sur la comparabilité des données, avec les données futures mais également avec les données des précédents recensements généraux. Comment seront analysés les flux entre espaces, n'étant plus forcément observés la même année ? Que deviendra l'échantillon démographique permanent et comment pourrions-nous le mobiliser ? De fait, ce dernier était constitué en fonction de l'année de naissance des individus. Or la collecte ne sera plus dorénavant exhaustive.

En définitive, nous sommes à la fois confiants et dans l'expectative.

Pierre AUDIBERT, Directeur de la diffusion et de l'action régionale à l'Insee

Il faut tout d'abord signaler que le calendrier avancé par Olivier Lefebvre sera respecté. Nous faisons face à une pression très importante mais nous devrions néanmoins être en mesure de respecter nos engagements.

La principale nouveauté du recensement de la population ne réside pas, selon moi, dans la méthodologie adoptée mais dans la diffusion gratuite au plus grand nombre d'une information globale et exhaustive, chaque année, par le biais d'internet. L'enjeu auquel est confronté l'Insee est davantage dans l'accessibilité que dans la méthode. Il s'agira de mettre les utilisateurs en capacité de trouver leurs repères dans la masse d'informations communiquée. Ceci s'inscrit dans la continuité des efforts consentis dernièrement en termes de diffusion par internet. L'effet sera néanmoins massif, d'autant que les résultats du recensement sont attendus depuis neuf ans.

Par ailleurs, l'intérêt du recensement de la population sera d'offrir une fraîcheur constante des données. Quelle que soit la période de référence, les utilisateurs seront certains de pouvoir s'appuyer sur une information datant de trois ans. En outre, quelles que soient les sources utilisées par ailleurs, les utilisateurs seront certains de pouvoir s'appuyer sur des données correspondantes issues du recensement de la population. Certains considéreront que trois années ne correspondent guère à la fraîcheur annoncée. Il s'agira néanmoins d'une fraîcheur minimum et garantie.

La diffusion reposera, quant à elle, sur une distinction entre les utilisateurs ordinaires et les utilisateurs professionnels. Les premiers auront à disposition des contenus millésimés – accompagnés d'indications de méthode – dont l'utilisation correspondra à celle des recensements exhaustifs (tableaux, chiffres clés, cartographie, etc.) ; les seconds pourront s'appuyer sur des « micro-données » (bases de données, fichiers détails bi-localisés, etc.). Du reste, les utilisateurs professionnels bénéficieront d'un accompagnement.

L'accompagnement a, de fait, été identifié comme un enjeu fondamental dès les rencontres de janvier 2007. Il s'agira de rendre les utilisateurs en capacité d'utiliser à bon escient les nombreuses ressources mises à disposition. Dans cette optique, les indications données sur le site internet pourraient s'avérer insuffisantes, tant les problématiques sont complexes. C'est pourquoi, nous tenterons de mettre en place un accompagnement individuel à travers un certain nombre de relais. La FNAU¹², l'ADF¹³ ainsi que les directions régionales de l'Insee seront ainsi mobilisées dans une logique de formation et d'accompagnement. Cette démarche sera conduite sous des formes diverses et constituera, pour l'Insee, un véritable défi.

En tout état de cause, le recensement de la population n'a pas vocation à constituer la seule source d'information disponible. Certes, il s'agit de la « poutre maîtresse » du système d'information localisé. Néanmoins, d'autres sources sont mobilisées parallèlement telles les données thématiques d'origine administrative. Il s'agira de tirer le maximum de l'utilisation conjointe du recensement de la population et des sources administratives, en vue de répondre aux interrogations et aux attentes des acteurs locaux.

S'agissant de mesurer les évolutions, il convient de souligner que si nous diffuserons l'an prochain le millésime 2006 du recensement de la population, celui-ci ne privera pas les utilisateurs de l'accès aux millésimes précédents. En réalité, les utilisateurs devront pouvoir accéder à l'ensemble des années couvertes par le recensement. Le stockage sera donc assuré. Du reste, les concepts sont demeurés relativement stables depuis le recensement de 1999. Bien des éléments pourront donc être comparés sans aucune difficulté. Pour ce qui est des évolutions annuelles, il conviendra d'attendre cinq années, afin de disposer d'échantillons distincts. Cependant, il est probable que des tendances puissent être dégagées d'année en année sur certaines variables. Il s'agira ensuite de confirmer ces tendances. Les utilisateurs auront donc des éléments de réponse à fournir à leurs commanditaires.

¹² Fédération nationale des agences d'urbanisme.

¹³ Assemblée des départements de France.

En ce qui concerne les comparaisons spatiales, il importe de comprendre que les données standard pourront être agrégées et manipulées sans précaution particulière. S'agissant des micro-données, de la documentation et un accompagnement seront proposés.

A l'échelle infracommunale, il convient de préciser que des données seront mises à disposition sous forme de bases téléchargeables, accompagnées de consignes et de précautions d'emploi. En outre, les organismes dotés d'une mission de service public sur un territoire donné conserveront la possibilité de s'adresser à l'Insee pour obtenir, dans un cadre défini par la Cnil, des informations sur des zones non-standard.

Olivier LEFEBVRE

L'échantillon démographique permanent sera par ailleurs étendu de 1 % à 4 % de la population. Des effectifs plus importants devraient permettre ainsi de pallier l'effet du passage au sondage dans la collecte du recensement.

En ce qui concerne les évolutions, si des tendances pourront être dégagées au fur et à mesure, les mesures réelles et précises devront s'appuyer sur un écart d'au moins cinq ans.

Les agrégations de données sur des communes de plus ou moins 10 000 habitants feront, du reste, l'objet d'un accompagnement.

Pour ce qui est des flux entre les espaces, nous avons engagé des simulations sur les migrations alternantes entre le domicile et le travail, en articulation avec les DADS qui renseignent sur le domicile et le lieu de travail des populations. De fait, les matrices de flux s'avèrent relativement identiques en termes de contenu. Les phénomènes sont ainsi appréhendés de façon plus riche car le recensement recouvre l'ensemble des actifs. De surcroît, les déclarations faites par les salariés eux-mêmes s'avèrent plus précises.

Débat

Claudine PADIEU, ODAS

Les données du recensement en date de 2006 permettront-elle d'établir des taux de chômage à un niveau géographique fin ?

Olivier LEFEBVRE

Un taux de chômage sera effectivement rapporté, de même que la population active résidant sur les territoires. La notion de chômage restituée sera toutefois différente de celle du BIT. Du reste, il est possible qu'en cas d'évolution conjoncturelle importante sur un territoire, les données soient sensibles à l'année d'enquête. Pour analyser le fonctionnement du marché du travail, il conviendra d'exploiter et de croiser les différentes sources disponibles, au-delà du recensement de la population.

Marcel BELLLOT

Qui aura en charge d'effectuer les appariements ?

Olivier LEFEBVRE

La combinaison et l'interprétation des différentes informations pourront faire l'objet de réflexions communes de la part de l'Insee et des utilisateurs. En tout état de cause, le recensement de la population ne sera plus le seul vecteur d'information sur les territoires.

Marie-Hélène BOULIDARD

De fait, le recensement de la population ne constituera pas un instrument d'analyse conjoncturelle. Dans ce contexte, il ne faudra guère espérer donner du sens aux taux de chômage produits dans le cadre du recensement. En revanche, des données pourront être mobilisées sur le profil des chômeurs.

Philippe LATOUR, expert en analyse spatiale

L'Insee va-t-il reprendre la maintenance des référentiels liés à l'IRIS, en particulier « REPLIC et contours d'IRIS » ? Des modifications ont-elles déjà été apportées aux désignations d'IRIS ?

Par ailleurs, disposera-t-on, pour des données particulières, de zonages homogènes sur la France entière ? Il s'agirait de ne pas reproduire la mécanique des revenus médians, publiés à trois niveaux géographiques différents (l'IRIS, commune, canton).

Pierre AUDIBERT

Des règles encadrent la diffusion à des seuils de population inférieurs à 2 000 habitants auxquelles nous ne pouvons déroger.

Philippe LATOUR

Les données autres que celles portant sur les revenus ne sont pas soumises aux mêmes règles.

Pierre AUDIBERT

S'agissant des données de population, les utilisateurs auront accès à des informations extrêmement détaillées (micro-données) qu'il sera possible d'agréger en prenant toutes les précautions nécessaires. Dans ce domaine, l'accompagnement permettra de garantir la fiabilité statistique des observations.

Olivier LEFEBVRE

Nous avons procédé à un « toilettage » des IRIS que nous avons utilisés pour le recensement de 1999. Une centaine d'entre eux ont ainsi vu leur contour modifié, en vue de tenir compte de l'expansion démographique et de la disparition de certaines frontières entre les territoires. Cela étant, nous n'avons pas souhaité aller plus loin dans le redécoupage, de façon à préserver la comparabilité des données à l'IRIS et la continuité des observations.

Jeanne-Clémence ANDREY, C2R Bourgogne

Les mêmes champs et niveaux de détails seront-ils utilisés dans le cadre du nouveau dispositif, en particulier dans le champ des métiers ? La codification des PCS, notamment, sera-t-elle toujours aussi détaillée ? Sur ce point, plusieurs utilisateurs n'ont pas obtenu la même réponse de la part de l'Insee.

Olivier LEFEBVRE

Le recensement de la population autorise une codification détaillée des PCS. Il en va de même pour les secteurs d'activité.

Gaëtan GABORIT, SEM régionale des Pays de la Loire

Les utilisateurs pourront-ils disposer de modèles de tableaux et de fichiers avant la mise à disposition des données, de façon à pouvoir préparer leurs travaux ?

Pierre AUDIBERT

Nous livrerons le plan de diffusion des données dès septembre-octobre 2008. Du reste, des indications succinctes figurent d'ores et déjà sur le site internet de l'Insee.

Michel DARDENNE, Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise

J'ai été confronté récemment à l'application du secret statistique aux informations relatives au nombre de prêts à taux zéro par commune. L'application de telles règles de confidentialité aux données du recensement ne risque-t-elle pas de générer un certain nombre de « blancs ».

Pierre AUDIBERT

Les données standard sont des données regroupées dont la fiabilité statistique est avérée. Les données moins fiables nécessiteront, quant à elles, d'être agrégées à d'autres pour pouvoir être utilisées. Ces données seront néanmoins disponibles sous forme de bases de données ou de micro-données. Les utilisateurs disposeront donc de l'information élémentaire. Celle-ci devra toutefois être agrégée à d'autres données pour acquérir une signification.

Gérard LALLEMENT, Conseil Régional de Lorraine

Les données correspondant à l'année N auront-elles une valeur définitive ? Par ailleurs, les données du recensement rénové auront-elles un impact sur les estimations annuelles d'emploi fournies depuis 1990 ?

Olivier LEFEBVRE

Les données des recensements successifs seront effectivement définitives. Quant à l'impact sur les estimations annuelles d'emploi, nous vous proposerons une réponse écrite.

Pierre AUDIBERT

Les données seront, de fait, définitives. Cela étant, nous capitaliserons sur notre dispositif de remontée des informations, ainsi que sur les retours enregistrés dans le cadre des opérations d'accompagnement. Il est possible que nous soyons ainsi amenés à ajuster quelque peu les produits diffusés, tant sur le fond que sur la forme.

Sophie ZANA, Observatoire départemental du Conseil Général de Seine-Saint-Denis

L'Insee envisage de tester les zonages spécifiques en Seine-Saint-Denis. Toutefois, ces zonages spécifiques seront-ils définis indépendamment des IRIS ? Du reste, plusieurs territoires seront-ils mobilisés dans le cadre des tests, afin de tenir compte des contraintes de chacun ?

Pierre AUDIBERT

De fait, les zonages spécifiques seront construits de manière indépendante. Par ailleurs, les tests concerneront effectivement un certain nombre d'utilisateurs potentiels.

Marcel BELLLOT

De toute évidence, l'Insee et les utilisateurs de la statistique publique ont encore bien des choses à faire ensemble.

Orientations pour le programme à moyen terme 2009-2013 de la statistique publique

Jean-Pierre DUPORT

Je souhaiterais tout d'abord remercier l'ensemble des participants à cette rencontre qui s'est avérée particulièrement dense et passionnante. Je souhaiterais par ailleurs saluer l'ensemble des équipes de l'Insee et du Cnis pour leur implication dans la réussite de cette journée.

Sans prétendre faire la synthèse des travaux de cette journée, je formulerai tout de même quelques remarques ou suggestions. Du reste, il appartiendra au Cnis de rédiger, dans les prochains mois, le volet statistiques régionales et locales de son avis sur le programme à moyen terme 2009-2013.

En premier lieu, il convient de souligner que la seconde vague de décentralisation marque, me semble-t-il, une étape importante dans l'histoire de la statistique française. Le passage aux statistiques régionales et locales nous place en effet dans une perspective renforcée, voire nouvelle. Ainsi, la statistique devient plus que jamais un outil pour l'action. Dans ce contexte, la présence au fil des réunions des collectivités locales et des décideurs locaux s'annonce incontournable. Il faudra certes lutter contre la pression induite par l'action. Dans ce domaine, il s'agira de conserver un certain pragmatisme, afin de préserver la qualité et la finesse du travail scientifique dont les statisticiens se préoccupent.

Le territoire devient par ailleurs un élément extrêmement important dans les analyses que le système statistique est amené à faire. La table ronde consacrée à la globalisation de l'économie a mis en évidence les enjeux associés à la connaissance des territoires et des facteurs de compétitivité, y compris au-delà des pôles de compétitivité. Cette dimension interpelle les statisticiens dans la mesure où la diversité des territoires d'observation est amenée à s'accroître de façon très importante. Une dissociation s'impose entre les éléments institutionnels (Z.E.A.T., régions, départements, cantons et communes) et de nouvelles approches. Les territoires pertinents sur lesquels les acteurs réclament de l'information interfèrent ainsi avec les références classiques – d'où l'enjeu fondamental du géoréférencement. Les réflexions portent ainsi sur le carroyage de l'information.

Je souhaiterais également revenir sur la disparition annoncée d'un monopole d'État en matière de statistique. En cette période troublée pour les statistiques publiques, mon propos n'est pas de prophétiser une quelconque casse des outils de la statistique publique. Cependant, les collectivités locales sont amenées à jouer un rôle de plus en plus important au sein des structures de concertation, d'où la nécessité de mettre en place au niveau régional des lieux de discussion et d'arbitrage. Un effort de sensibilisation devra être fait en ce sens en direction des acteurs publics et notamment en direction des préfets.

Parmi les observations plus ponctuelles, certaines ont retenu mon attention qui suscitent des interrogations méthodologiques. La sensibilité des utilisateurs aux problématiques du vieillissement de la population illustre notamment la nécessité de mettre en œuvre une logique prospective. Si la statistique demeure un élément de connaissance du passé, elle permet également de se projeter dans l'avenir. Il faut donc que nous anticipions les besoins statistiques de demain.

J'ai également été frappé par l'importance attachée par de nombreux représentants des collectivités locales à l'appréhension des trajectoires et des parcours. L'information statistique doit aller au-delà des situations figées, notamment pour anticiper les trajectoires. Ceci conforte l'approche que nous avons pu avoir dans un certain nombre de formations.

L'occupation de l'espace et les questions foncières figurent également parmi les préoccupations les plus souvent relayées. Dans ce domaine, il existe d'autres éléments d'information que la statistique et les données administratives. D'autres sources pourraient ainsi permettre de connaître l'évolution des terrains parmi lesquelles les Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA) à l'occasion de l'exercice du droit de préemption, qu'il s'agisse d'espaces urbains ou d'espaces naturels sensibles.

Ma dernière remarque portera sur la mission qui est la nôtre d'offrir des possibilités en matière de formation et d'accompagnement méthodologique. A cet endroit, je constate que de très nombreux acteurs se pressent aux rencontres organisées par le Cnis. Il faudra que nous relevions ce défi.

Clôture de la rencontre

Les rencontres du Cnis

22 octobre 2008

Développement durable

Sous les présidences de Jean-Pierre DUPORT, vice-président du Conseil national de l'information statistique, et de Monsieur Christian AVEROUS,

Président de la formation « Environnement » du Cnis

Préambule :

Le développement durable est un « développement » qui doit « répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » selon la définition proposée en 1987 par la commission Bruntland. Alliant à la volonté de développement économique et social, le souci d'assurer les besoins des plus démunis et de prendre en compte la capacité de l'environnement à répondre aux besoins présents et à venir, il s'incarne dans des stratégies qui ont vocation à se situer au cœur de l'action politique et de ses engagements de moyen terme. Il implique une gouvernance qui prenne en compte ces exigences, avec les différents acteurs, aux différents niveaux concernés.

Cette gouvernance nécessite une mesure de l'état des lieux et des milieux, des évolutions en relation avec les activités humaines, de l'importance des actions engagées, des résultats obtenus, des conséquences pour les différents acteurs de la vie économique et sociale et les différentes catégories de populations, en éclairant notamment leurs comportements, les efforts qui leur sont demandés, leur exposition à différents types de risques.

Les préoccupations sur la mesure du bien-être, des modes de vie et de consommation, de la croissance et de ses moteurs, de l'utilisation des diverses ressources et de ses conséquences, des inégalités en termes de revenu et d'exposition aux risques ne sont sans doute pas nouvelles mais le développement durable pousse à les considérer autrement : non pas seulement comme des champs séparés mais en examinant aussi quels sont leurs lieux et modes d'interactions pour mieux mesurer les enjeux. La problématique du changement climatique peut à cet égard servir d'exemple particulièrement révélateur.

L'ensemble du système statistique public se trouve ainsi interrogé dans ses différentes composantes pour éclairer les tendances, identifier les enjeux, mesurer les impacts, et de la sorte, en accompagnant également les informations recueillies d'une large diffusion, contribuer à une meilleure prise en compte du développement durable.

Rappel de l'ordre du jour

Ouverture

Introduction

Jean-Philippe COTIS, directeur général de l'Insee

▪ Système productif et développement durable : vers un repérage de l'économie verte

Cette session abordera notamment les thèmes suivants :

En quoi et comment les enjeux environnementaux de développement durable comptent-ils ou vont-ils compter pour le système productif ?

Que peut représenter « l'économie verte » », au-delà des actuelles dépenses liées à l'environnement ? Comment la définir et en suivre l'essor (en termes d'activité, de recherche et d'innovation, d'emplois, de prix ou de coûts ...)?

Pour quels besoins et comment mesurer les impacts des branches sur l'environnement ou analyser les progrès de l'économie en termes d'utilisation efficace des diverses ressources, à commencer par l'énergie ?

A quelles questions économiques, par exemple en termes de coûts induits, de compétitivité... renvoient certains engagements pris et comment donner aux parties prenantes les moyens de les analyser ?

Président : Christian AVEROUS, chef de la division des performances et informations environnementales à l' OCDE, président de la formation « Environnement » du Cnis

François-Nicolas BOQUET, directeur de l'environnement à l'association française des entreprises privées (AFEP)

Alain GRANDJEAN, membre du comité de veille écologique de la fondation Nicolas Hulot

Jean-Marc BEGUIN, directeur des statistiques d'entreprises à l'Insee

▪ Développement durable : quels modes de vie, quelles inégalités devant les risques ?

Des initiatives voient le jour visant un étiquetage et une différenciation des produits en fonction de critères écologiques. Les hausses des prix de l'énergie affectent plus spécifiquement certains types de ménages, posant la question de la durabilité de certains modes de vie dans un contexte de moyen terme. Les évolutions démographiques, notamment le vieillissement de la population, contribueront également à renouveler en partie les questions de pauvreté et d'inégalités.

Cette session permettra d'aborder ces problématiques, les questions d'identification et de mesure des comportements de consommation durable (ainsi que des prix associés), d'exposition aux risques de non durabilité au sens large (en matière d'emploi, de santé, de revenu, de localisation globale en prenant ensemble logement et transport...).

Dans cette perspective, comment la statistique publique peut-elle se donner moyens de mieux décrire les modes de vie, les populations exposées et d'évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de développement durable sur les catégories de ménages appropriées ?

Président : Robert ROCHEFORT, directeur du CREDOC, président de la formation
« Démographie, conditions de vie » du Cnis

François MOISAN, directeur de la stratégie et de la recherche à l'Ademe

Mireille ELBAUM, professeure au CNAM

Jean-Louis LHERITIER, chef du département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages à l'Insee

■ Au-delà du PIB

Commençant par présenter l'état des réflexions de la Commission Stiglitz-Sen sur « la mesure de la performance économique et du progrès social » et les développements européens sur les indicateurs de développement durable, cette session sera l'occasion de débattre des besoins d'indicateurs agrégés, en articulation ou non avec la comptabilité nationale, et des procédures de concertation, afin notamment d'assurer une évaluation des stratégies de développement durable, qui en retour favorise leur mise en œuvre

Présidente : Jeanne SEYVET, conseiller-maître à la Cour des comptes

Jean-Etienne CHAPRON, rapporteur général de la commission Stiglitz-Sen sur « la mesure de la performance économique et du progrès social »

Jean-Pierre BOMPARD, CFDT

Bruno TREGOUËT, chef du service observation statistique du Meedat

■ Territoires et développement durable

Les territoires sont le lieu d'inscription des politiques de développement durable où se différencient et s'identifient les enjeux pertinents (y compris celui de l'utilisation de l'espace..). Les initiatives en matière de développement durable sont nombreuses, suscitant en retour un besoin d'indicateurs d'évaluation et une réflexion à ce sujet.

Cette 4^{ème} session sera l'occasion de débattre autour de ces initiatives et besoins, en abordant également les questions d'échelle d'observation, d'articulation des approches, des indicateurs et aussi des sources d'information.

Président : Didier JOUVE, vice-président du Conseil régional Rhône-Alpes, président de la commission développement durable de l'ARF.

Julie CHABAUD, responsable de la mission développement durable au Conseil général de Gironde et coordonnatrice des actions départementales pour le développement durable

Christian GARNIER, vice-président de FNE (France-nature-environnement)

Magali DEMOTES-MAINARD, directrice régionale de l'insee, région Midi-Pyrénées

Conclusion 214

Michèle PAPPALARDO, déléguée interministérielle au développement durable

Perspectives pour la statistique publique 217

Jean-Pierre DUPORT, vice-président du Cnis

Ouverture de la rencontre

Jean-Pierre DUPORT
Vice-président du Cnis

Cette année 2008 est importante pour le Cnis car il s'agit d'une année de réflexion sur le programme à moyen terme de la statistique publique 2009-2013, moment pour redéfinir avec tous les utilisateurs les besoins en matière d'information statistique et d'identifier les progrès attendus et les éventuelles lacunes à combler. Dans cette optique, le Secrétariat du Cnis organise des rencontres thématiques sur une journée et convie les utilisateurs à définir les priorités des futures années.

Le Conseil national de l'information statistique est présidé par le Ministre de l'Économie ; il réunit les représentants des organisations syndicales et patronales, les organisations de chercheurs, les principaux services utilisateurs et les représentants du monde économique et social. A travers ses formations permanentes, ses groupes de travail et ses rencontres, il donne à l'Insee et à l'ensemble de la statistique publique des orientations et propose d'infléchir les programmes statistiques. Son bureau est son organe exécutif ; il réunit une quinzaine de membres. Le Cnis est en instance de réforme en application de la loi de modernisation de l'économie qui a également prévu la création d'une autorité chargée de veiller à l'indépendance du système statistique public, ce qui répond à une demande de l'ensemble du monde statistique européen. Le Cnis se trouvera conforté dans son rôle et renforcé ; il sera encore mieux à même de répondre aux missions qui lui sont confiées.

La rencontre de ce jour est la quatrième que nous organisons depuis le début de l'année sur le programme à moyen terme : la première, organisée en mars, concernait les besoins en statistiques monétaire et financière, la deuxième et la troisième, tenues à Nantes et à Paris, portaient sur les besoins induits par les deux vagues de décentralisation de 1983 et de 2004 en matière de statistiques régionales et locales. Nous sommes réunis ce jour autour du développement durable, thème qui était déjà apparu comme prioritaire lors de l'élaboration du précédent programme 2004-2008. En réalité toute la statistique publique est potentiellement concernée par l'un des trois « piliers » de l'économie, du social et de l'environnement. Le thème du développement durable doit être une priorité dans les formations du Cnis, à commencer par celle sur l'environnement présidée par Christian Averous. Il a paru nécessaire de renforcer la réflexion préalable pour satisfaire une priorité à laquelle l'opinion publique donne de plus en plus d'importance, comme l'a montré le Grenelle de l'environnement. Ce thème du développement durable est pour nous essentiel, comme le montre son choix pour une des rencontres de cette année illustrant les priorités de notre action.

A travers ces différentes manifestations, la statistique publique a le souci de mieux répondre aux besoins d'information quantifiée sur le vaste domaine qui est le sien et elle s'organise aussi progressivement dans ce but comme le montre également la création, au sein du MEEDDAT, du Service d'observation et de statistique (SoeS) à l'intérieur du Commissariat général au développement durable.

Cette rencontre qui sera conclue par Michèle Pappalardo en tant que Déléguée interministérielle au développement durable, constitue un premier temps d'écoute et de confrontation des besoins et de l'offre de la statistique publique.

Introduction

Jean-Philippe COTIS
Directeur général de l'INSEE

J'ouvre avec plaisir cette rencontre du Cnis consacrée au thème du développement durable. Je souhaite préalablement remercier Jean-Pierre Duport qui a réaffirmé l'engagement du système statistique public à s'investir sur le thème du développement durable et y souscrire pour en faire un axe majeur de son programme à moyen terme.

Ce thème constitue une grande opportunité pour la statistique : il est novateur, porte sur des enjeux de long terme et touche à des préoccupations fortes de la vie quotidienne. Il est en outre de nature à réduire le fossé qui existe entre les grandes statistiques macroéconomiques et la perception concrète qu'ont les citoyens du bien-être des générations futures. Le thème du développement durable fait l'objet d'une forte demande sociale et il est susceptible de renouveler très profondément l'offre de la statistique publique. Ce thème du développement durable aura, à bien des égards, des implications statistiques. En tant que Directeur général de l'Insee, il me revient de coordonner les avancées du système statistique public. Je veillerai donc à donner toute sa place au développement durable dans nos programmes de travail.

A l'évidence, même si elle est récente, la demande d'information sur le développement durable est forte et elle porte sur des domaines amples et variés.

Le Grenelle de l'Environnement illustre au niveau national cette forte demande. Dans la loi d'orientation en cours de discussion figure l'obligation de construire les indicateurs de développement durable qui seront retenus pour la stratégie nationale. L'Insee a ainsi commencé à publier dès cet été des données sur son site Internet. Parallèlement, l'engagement a été pris de valoriser les biens publics environnementaux dans le cadre de la comptabilité nationale.

Cette demande s'exprime également au niveau international et se traduit déjà par un certain nombre de travaux, tout d'abord au plan européen avec un jeu détaillé d'indicateurs qui sert à évaluer tous les deux ans la stratégie européenne de développement durable et qui est décliné au niveau national. S'agissant du système économique, des avancées sont en cours afin de mieux appréhender les degrés d'efficacité économique dans la gestion des ressources. Au niveau mondial, Eurostat et l'Onu ont remis un rapport d'orientation sur les indicateurs nationaux de développement durable à partir d'une approche intégrée par le capital économique, financier, environnemental, humain et social : ces travaux de recherche doivent se poursuivre. La Commission Stiglitz-Sen dont l'Insee assure le secrétariat conjointement avec l'OCDE et l'OFCE a été mise en place à la demande du Président de la République. Ses travaux sont très proches de notre thème d'aujourd'hui et devraient aboutir au printemps à des recommandations qui seront testées par différents pays dont la France. Nous pourrions également évoquer le projet global de mesure du progrès des sociétés de l'OCDE.

Au niveau local la demande est également forte avec le développement des Agendas 21, le souci de les évaluer et, de manière générale, de disposer d'indicateurs appropriés à une stratégie de développement durable. Dans ce cadre, plusieurs directions régionales de l'Insee ont déjà été sollicitées.

Cette demande montre l'ampleur de la tâche qui nous attend collectivement. Le thème du développement durable ne relève pas seulement d'une information sur les questions environnementales mais renvoie aussi aux sphères économiques et sociales. Il m'apparaît à cet égard important de porter l'attention sur les systèmes productifs, les modes de vie et l'inégalité devant les risques. Le thème réinterroge toute la notion de progrès avec à la fois le souci du long terme et celui d'assurer un bien-être légitime aux générations présentes. On pourrait parler du souci d'une croissance potentielle réellement équilibrée qui prenne en compte aussi bien la dette transmise aux générations futures que les capacités des générations présentes de se développer et de s'épanouir : c'est ce que suggère, à mon sens, la notion de capital humain au sens large, incluant la formation, la préservation et l'enrichissement de cette ressource

humaine tout au long de la vie ainsi que sa mobilisation notamment pour la création de bien-être. Parallèlement se pose la question de l'équité dans la répartition de la charge.

Je ne doute pas que les interventions de cette journée feront ressortir la tension incluse dans la notion même de développement durable entre amélioration du bien-être présent et besoins des générations futures. Sur tous ces sujets, le spectre des attentes est vaste, de la mesure de l'état des lieux et des évolutions à l'évaluation des politiques publiques.

Face à l'ampleur des besoins, je voudrais souligner l'engagement du système statistique public mais aussi ses limites.

Je tiens d'ores et déjà à signaler quelques thèmes sur lequel le système statistique public devra progresser :

- Mieux évaluer l'importance de l'économie verte, soit ce qui relève au sein du système productif de motifs environnementaux, en termes d'activité et d'emploi. Ceci requiert une réflexion préalable sur la manière de cerner le domaine, en menant si nécessaire des enquêtes thématiques ;

- Compléter les agrégats de comptabilité nationale en évaluant les atteintes au patrimoine environnemental. Un exercice de chiffrage dont on peut mesurer toute la difficulté devra être mené, dans un cadre méthodologique réfléchi. Nous devons également réfléchir à la manière d'avancer vers une comptabilité carbone.

- Sur les aspects liés au mode de vie et à la cohésion sociale, nous travaillons à la confection d'un compte des ménages par catégorie de revenus et par catégorie socioprofessionnelle (PCS) qui permettra, dans le cadre cohérent de la comptabilité nationale, de mieux décrire les inégalités. Il revient également au système statistique d'apprécier les effets distributifs du changement, notamment la diversité des risques d'expositions à des difficultés financières pour les consommations liées au logement et au transport : les enquêtes sur les ménages devront être judicieusement mobilisées à cette fin. Nous devons en outre utiliser dans la mesure du possible les avancées réalisées par le grand commerce dans la mise à disposition des informations sur la durabilité des produits.

- Les aspects locaux ne sauraient être oubliés. Mais particulièrement sur ce chapitre où la demande devient vite très fine, il y a lieu d'examiner davantage ce qui relève d'une fourniture d'information et ce qui relève d'une co-fabrication d'indicateurs et d'études.

Certaines demandes peuvent être particulièrement complexes et nécessiter une information spécifique fine. Leur recueil comme les opérations d'évaluation relèvent le plus souvent d'études qui requièrent des financements adaptés et la mobilisation des acteurs adéquats, y compris les chercheurs du milieu académique. Le service statistique public ne pourra parfois fournir qu'une information partielle en réponse à la demande qui lui est adressée, par exemple la notion de cadrage qui devra être complétée par les études.

Ces limites posées, je voudrai insister sur la responsabilité qui revient aux producteurs des systèmes d'information. Nous devons nous organiser et nous coordonner pour veiller à ce que d'autres acteurs soient mobilisés, notamment les bureaux d'études et les milieux académiques, de manière complémentaire sur ce thème du développement durable et de son évaluation. Une telle démarche implique que les avancées existantes soient bien connues et mobilisées.

Je vous remercie de votre attention et vous souhaite des débats animés et fructueux, de nature à nourrir les orientations que le Cnis sera amené à retenir dans son programme à moyen terme.

Intervention d'une représentante du personnel sur les questions de délocalisation, après un positionnement de l'intervention par JP Duport.

Nous représentons les agents mobilisés contre le projet de délocalisation de la statistique publique. Une grève a été hier largement suivie par plus de la moitié des personnels. Ce projet nous semble effectivement constituer un danger important. Les effectifs de la fonction publique sont en baisse, dans la statistique publique comme ailleurs. Le projet de délocalisation prévoit que 1 000 agents supplémentaires

seraient retirés aux implantations actuelles pour être transférés à Metz. Or les deux tiers de la statistique publique sont déjà actuellement implantés en région. Les personnels sont attachés à la consolidation de ces implantations régionales du fait des besoins en statistiques locales exprimés par les élus du fait de la décentralisation qui accroît leurs prérogatives. Mais la délocalisation de 1 000 agents dans le contexte actuel affaiblirait considérablement les expériences acquises au fil des années. Une délocalisation entraîne, l'expérience l'a montré, la sortie de l'institution de 80 % des agents qui y travaillent. La perte de ces agents engendrerait une perte d'expériences qui serait considérable pour la statistique publique. Nous demandons donc le retrait de ce projet. La mobilisation continuera avec d'autres interventions et mouvements prévus jusqu'au 30 novembre. Nous vous laissons à disposition une pétition que vous pourrez signer ; elle est en ligne sur le site sauvonslastatistique.org. Il nous paraît important que le débat porte aussi sur les moyens donnés pour réaliser les travaux que vous définirez ce jour.

Système productif et développement durable : vers un repérage de l'économie verte ?

Participent à la table ronde :

Alain GRANDJEAN, Membre du comité de veille écologique de la fondation Nicolas Hulot ;

François-Nicolas BOQUET, Directeur de l'environnement à l'association française des entreprises privées (AFEP) ;

Jean-Marc BEGUIN, Directeur des statistiques d'entreprises à l'Insee.

La table ronde est présidée par Christian AVEROUS, Chef de la division des performances et informations environnementales à l'OCDE, président de la formation « Environnement » du Cnis.

Christian AVEROUS

L'organisation de cette rencontre intervient au lendemain du vote en première lecture de la loi sur le Grenelle de l'environnement, ce qui montre bien que la statistique publique peut être en phase avec les priorités politiques. Cette première table ronde porte sur le système productif et le développement durable, et sur le repérage de l'économie verte. Quelles définition et activités pour l'économie verte ? Nous parlerons de sujets tels que l'emploi, la recherche et le développement, l'innovation et les brevets. Le thème concerne les impacts environnementaux et physiques associés à cette économie verte, l'utilisation efficace des ressources et le contenu en carbone des économies. Nous évoquerons également les enjeux économiques. Les questions relatives au changement climatique, aux ressources et à leur utilisation ont des conséquences au niveau macro-économique, comme le montrent bien le rapport Stern ou l'évolution du prix des matières premières. Un certain nombre de secteurs comme la chimie, le bâtiment ou les transports, mais aussi l'acier, l'aluminium et l'agriculture ont subi des évolutions récentes qui sont directement liées à celle de l'environnement. Enfin, nous aborderons les questions de compétitivité en nous interrogeant notamment sur les délocalisations.

Pour inscrire le sujet dans son contexte international, je voudrais rappeler que l'émergence du thème du développement durable remonte à la convention de Rio en 1992 ; ce thème a évolué et accompagne désormais nécessairement les libéralisations économiques au niveau international, national et local. Au niveau international, un grand nombre de pays, comme par exemple la Chine ou le Mexique, ont inscrit le développement durable comme l'une de leurs priorités. Au niveau régional, au delà de l'Union Européenne, les accords de l'Aléna en Amérique du Nord par exemple ont associé la libéralisation économique à des accords sur l'environnement et sur les questions sociales. Au niveau mondial, l'ONU insiste sur ces questions de développement durable et de croissance verte. Ce langage du développement durable est aujourd'hui indispensable pour accompagner l'évolution économique. Mais il existe encore de grandes différences dans l'attitude des différents gouvernements.

Alain GRANDJEAN

Je travaille pour le comité stratégique de la Fondation Nicolas Hulot et je suis par ailleurs consultant dans le domaine de la mesure du carbone. J'aide donc les entreprises à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

L'enjeu du développement durable se situe à court terme. Nous serons neuf milliards sur Terre en 2050. Le rapport sur l'évaluation du millénaire (« Millenium Assessment Report ») a réalisé un important travail pour essayer de chiffrer l'impact de l'activité humaine sur les écosystèmes, classés en grandes catégories (régulation des équilibres biologiques, fournitures de biens et services et fournitures de services culturels) : ce rapport démontre que la dégradation est en cours ; elle est massive et générale et sera aggravée par le changement climatique. Ce processus s'accélère car de nombreux phénomènes augmentent de manière exponentielle, comme les émissions de CO₂.

Le pire scénario prévoit une augmentation de la température de 5 degrés à la surface de la planète en 2100 ce qui constituera alors un changement d'ère climatique. Nous sommes actuellement en train de suivre le tracé du pire scénario. Les Chinois construisent actuellement entre deux et trois centrales de

charbon par semaine. Parallèlement, le GIEC nous incite à diviser par deux ou trois nos émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 ce qui revient à changer radicalement la courbe des émissions de CO₂.

Le plafond de production pétrolière se situe entre 2008 et 2015 selon tous les experts La décroissance commencera ensuite et de très fortes tensions sur les approvisionnements énergétiques Rencontre du moyen terme du Cnis – 22 octobre 2008 Développement durable 12/42

apparaîtront alors. Le rapport de L'AIE le confirme. Compter sur le charbon ne ferait que retarder l'échéance en aggravant démesurément le problème climatique. En réalité nous serons confrontés massivement à de multiples « pics de production » des différentes énergies fossiles. Tous les spécialistes des ressources naturelles s'inquiètent de la disparition de celles-ci (eau douce, terres arables, forêts...). Nous sommes confrontés à l'absolue nécessité de gérer de nouvelles raretés.

La planète est limitée en termes de ressources et de capacités de régulation. Il faut donc gérer ces raretés :

- par des signaux-prix publics en commençant par le carbone et en enchaînant sur la biodiversité,
- en médiatisant des indicateurs macro-économiques complémentaires du PIB,
- en intégrant dans les statistiques d'entreprises ces nouvelles raretés sur les ressources, sur ce « ce qui compte vraiment » et non pas seulement sur le travail, le capital et les profits,
- et en médiatisant de nouveaux « business models » (économie circulaire, fonctionnalité...).

En conclusion, il est évidemment essentiel de mesurer la productivité des ressources naturelles, comme nous savons le faire pour les ressources humaines, et apprendre à optimiser cette productivité. Nous avons peu de temps et je souhaite donc que les statistiques publiques avancent rapidement sur ce sujet.

François-Nicolas BOQUET

Je vous présenterai les problèmes concrets auxquels doivent faire face aujourd'hui les entreprises. Tant qu'ils ne seront pas résolus, les entreprises ne pourront régler les problèmes plus complexes. La sphère publique demande aux entreprises des données sur leur activité pour réaliser des études et elles sont elles-mêmes demandeuses de ces études produites par le pouvoir public ou les cabinets privés pour se positionner par rapport à leurs concurrents et à leurs problématiques. Il s'avère donc indispensable de créer une habitude de coopération positive entre les entreprises et tous les organismes qui travaillent sur la collecte et l'interprétation des données. Les entreprises sont d'autant plus motivées à mettre à disposition des pouvoirs publics leurs données d'activité ou d'impact qu'elles comprennent l'intérêt de cette remontée d'information. Elles souhaitent toutefois une meilleure coordination dans les informations demandées.

Pour atteindre ce but, nous avons émis quelques recommandations : il convient tout d'abord de se focaliser sur les seules données utiles à la prise de décision, sans collectionner les données. Il faut ensuite s'assurer que les données n'ont pas déjà été collectées par un autre organisme. Il s'agit également de limiter le nombre de données à demander aux entreprises, en tenant compte de leur charge de travail habituelle et de fiabiliser le périmètre de collecte des données en donnant une lisibilité à l'entreprise. Enfin, il s'avère utile d'expliquer le processus de collecte et d'affectation des données, d'effectuer un retour sur les informations collectées et les études réalisées et de réaliser un retour d'expérience visant à améliorer la collecte des données.

Les entreprises et les gouvernements ont besoin d'indicateurs plus précis par secteur mais sur un territoire géographique élargi, dépassant le cadre national. De nouvelles expertises sont attendues pour faciliter les benchmark et permettre aux entreprises de s'évaluer. Les entreprises considèrent que le pouvoir en matière d'environnement consiste dans les modèles de simulation : la Commission européenne doit donc se mettre d'accord avec les États-membres pour définir conjointement les modèles et les données disponibles. Il faut enfin anticiper les besoins et identifier précisément le processus de transmission des données à la Commission européenne.

Les entreprises sont prêtes à s'investir dans la mesure du CO₂ attaché aux produits à condition de disposer d'outils fiables et harmonisés, pour ne pas induire une distorsion entre les entreprises.

Nous pensons aussi qu'il faut identifier des indicateurs de performance plus complexes qui intégreraient les interactions positives entre les secteurs de l'industrie, de la R&D et des services.

En conclusion, les organismes de collecte et les entreprises doivent apprendre à travailler ensemble dans la durée. La France doit enfin demander à la Commission européenne une meilleure gouvernance sur le modèle de simulation qu'elle utilise.

Christian AVEROUS

Une conférence de l'OCDE avait été organisée au mois d'avril concernant l'utilisation efficace des ressources : j'avais été alors frappé par la rapidité d'adaptation des entreprises aux prix de matières premières.

Jean-Marc BEGUIN

En tant que producteur d'informations statistiques, je me sens concerné par les propos des précédents intervenants. Mesurer l'impact des politiques sur une économie verte est complexe car il s'avère difficile de traduire ces concepts en termes statistiques.

Je passerai en revue les dispositifs statistiques existants pour envisager quelles réponses ils pourraient apporter en termes de mesures relatives au développement durable.

La statistique structurelle correspond à un règlement européen qui vise à prendre des décisions à un niveau plus global que le niveau français. En France, ce dispositif correspond à une collecte qui s'appuie sur des enquêtes et sur des sources administratives, essentiellement fiscales. Ce système fournit des informations sur l'activité des entreprises en quantifiant les facteurs de production et sur le système productif. Il se fonde sur deux concepts fondamentaux dans la description de l'appareil productif : le secteur et la branche. L'activité principale des entreprises est définie à partir de l'analyse du chiffre d'affaires à l'aide d'une nomenclature : un secteur est l'ensemble des entreprises qui ont la même activité principale. Une branche regroupe les unités ou fractions d'unités qui produisent le même produit. Ces notions me semblent devoir être liées aux notions d'éco-activités ou d'éco-entreprises pour constituer une première tentative de repérage de l'économie verte. Nous disposons d'un niveau fin de détails. Nous sommes tenus de respecter une nomenclature internationale. Mais nous pourrions affiner celle-ci, dans des limites raisonnables. Barak Obama a déclaré que la création d'une nouvelle économie liée à l'environnement permettrait de créer 5 millions d'emplois : la statistique structurelle permettrait de mesurer la réalité de ce type d'annonces à condition de repérer dans les statistiques des sous-secteurs comme l'éolien, le solaire et le thermique. Si nous considérons que l'enjeu est suffisamment intéressant, nous pourrions affiner la nomenclature pour suivre plus précisément les choses. Je suggère de créer un groupe de travail qui rassemblerait l'ensemble des acteurs concernés pour étudier cette question.

De nombreux appels à la réalisation d'études ont été réalisés. Pour faciliter l'accès des chercheurs aux multiples données, nous sommes confrontés à une difficulté due à la modernisation même du système statistique : ce qui était collecté à l'aide d'enquêtes sera désormais collecté grâce à des données administratives qui proviennent de la Direction générale des impôts. Or les chercheurs qui avaient accès aux statistiques ne peuvent accéder aux données fiscales : nous tâcherons de résoudre ce problème en nous employant à obtenir une modification du Livre de procédure fiscale.

Les enquêtes thématiques portent sur tout le champ du système productif mais sur un sujet chaque fois particulier, par exemple les déchets. Une enquête communautaire portera en 2009 sur l'innovation, pour la cinquième fois, en proposant un volet optionnel qui permettrait d'établir le lien entre innovation et environnement. Je pense que la France prendra cette option. Nous pouvons aussi inscrire dans le programme à moyen terme une enquête sur le champ du développement durable pour connaître l'impact des mesures de politiques environnementales sur les entreprises.

En conclusion, la hauteur des enjeux évoqués par les précédents intervenants risque de faire apparaître ces réponses beaucoup trop terre à terre. Mais les demandes peuvent néanmoins être étudiées.

François MOISAN, Directeur de la stratégie de l'Ademe

Un groupe de travail, le comité stratégique des éco-industries (COSEI), a été mis en place afin de dégager des propositions d'actions en faveur des éco-industries. Ce groupe rendra un rapport en décembre. De mon point de vue, il est possible d'identifier les activités relatives à l'environnement traditionnel (pollution de l'air, de l'eau et des sols, énergies renouvelables). Mais ce n'est pas le cas pour l'efficacité énergétique : il faudrait alors faire une sélection parmi les produits et les entreprises les plus performants.

Christian AVEROUS

Je voudrais signaler qu'une enquête, initiée par l'OCDE, se penche sur les réponses et les attitudes environnementales de 4 000 entreprises dans sept pays en matière de recherche et développement sur l'environnement, d'outils de gestion environnementale, de réponses technologiques... Cette enquête met en lumière les comportements des entreprises.

Françoise DUTHU, maître de conférences à l'Université Paris X

Nous devrions nous interroger sur les mesures à mettre en oeuvre de manière urgente. La gouvernance concerne l'ensemble des parties prenantes ; il aurait donc été utile d'inviter également les associations environnementales. Je suis un peu inquiète de ce déficit dans le pilotage politique de l'Insee. Celui-ci semble déconnecté de la réalité des enjeux économiques.

Arnaud du CREST, Observatoire régional des pays de la Loire

Je suis en train de collecter des données sur l'énergie au niveau régional et ne trouve pas d'informations complètes sur ce point. Il faudrait commencer par disposer de données actualisées, régionalisées et croisées.

Philippe HUBERT, directeur des risques chroniques à l'INERIS

L'Ineris est un gros consommateur de données sur l'environnement. Nous travaillons avec des données sur les émissions et sur les milieux. Nous faisons des modèles de simulation transfrontières au niveau européen et tentons d'évaluer l'efficacité de différentes technologies (directive IPPC). Les données proviennent souvent d'origines différentes et contradictoires, telles les données de rapportage au niveau européen - donc des données administratives - et les données scientifiques de surveillance qui se développent également : il faut donc trouver une cohérence en termes de productions statistiques issues de provenances diverses. Il est aussi difficile de revenir à des approches économiques, soit par secteur soit au niveau de l'entreprise ou de la technologie. Il faudrait rendre les systèmes interoperables.

Jean-Pierre FONTELLE, directeur du CITEPA

Le CITEPA est l'organisme chargé par le ministère de l'Ecologie d'évaluer les rejets de différents polluants dans l'atmosphère, et notamment des gaz à effets de serre dans le cadre du Protocole de Kyoto. Il est un gros consommateur de statistiques publiques et de données d'entreprises.

Pour disposer de données fiables, il faut effectivement demander aux entreprises de fournir des informations cohérentes et ciblées. Pour situer l'impact des problèmes de nomenclatures en aval, je voudrais prendre le cas des raffineries et de leurs déclarations d'émission de CO₂ dans le cadre du PNAQ et des inventaires d'émission. Pourquoi les raffineries ? Parce qu'elles sont isolées dans les deux cas et que rien ne semble plus simple que de les comparer. Mais un séminaire européen l'an dernier a montré que la différence était de 40 %. L'utilisation de données issues de sources différentes donne des résultats biaisés qui peuvent discréditer complètement les systèmes d'information du seul fait de la disparité des nomenclatures. En l'occurrence l'écart vient de la manière de compter les chaudières. Elles sont dans certains cas classées avec les raffineries et dans d'autres en installation de combustion. Entre l'enquête annuelle sur la consommation d'énergie dans l'industrie (EACEI) et le bilan énergétique national

la cohérence n'est pas entièrement satisfaisante. Je ne peux donc que souscrire aux efforts visant à harmoniser les nomenclatures et à disposer d'une meilleure cohérence entre les différentes données. L'hétérogénéité est source de problèmes dans l'utilisation des données.

Christian AVEROUS

Cette intervention montre un exemple caractéristique de partenariat public-privé puisque les engagements associés au protocole de Kyoto au sein de l'Union européenne sont ceux de la République française et que la vérification de la mesure de ces engagements est réalisée par un organisme privé, le CITEPA.

Jacques RICHARD, professeur à l'Université Paris Dauphine

En matière d'information l'Insee a amélioré ses performances avec la mise en place d'un système d'intégration des données des entreprises, articulé sur la valeur ajoutée qui a constitué une révolution il y a déjà plus d'une vingtaine d'années. Il est peut-être temps de mettre en oeuvre une nouvelle révolution qui consisterait à avoir une comptabilité qui soit orientée non pas vers les normes IFRS, à mon sens déjà obsolètes, mais vers la connaissance de l'impact de l'entreprise sur l'environnement. Actuellement on s'intéresse plutôt à l'impact de l'environnement sur l'entreprise, via les normes notamment. Il s'agirait d'avoir un modèle de comptabilité fine sur ce sujet. A l'heure actuelle il existe des éléments avec la loi "nouvelles régulations économiques" (NRE). Mais ils restent modestes. Il faudrait d'ailleurs avoir non seulement des indications en quantités mais aussi des valorisations. Des entreprises aux Pays-Bas ont commencé à calculer une valeur ajoutée verte au niveau micro-économique. C'est à ce niveau que tout se joue. L'information macro-économique n'aura de valeur que si la comptabilité de l'entreprise permet de recueillir ces valorisations : il faut donc instaurer une comptabilité verte des entreprises en fonction de laquelle les dividendes seraient distribués. Ceci m'apparaît une composante essentielle pour faire face aux enjeux qu'a bien montrés A. Grandjean.

Conclusion des participants à la table ronde

Alain GRANDJEAN

L'accélération de l'histoire nous oblige à accélérer nos réactions. Les évidences scientifiques sur le climat sont récentes. Il en est de même pour les pics de production des énergies fossiles. Nous avons des difficultés à faire émerger les évidences et le système d'information ne nous a pas aidés car il avait d'autres orientations. Il doit évoluer vite, de manière pragmatique, à tous les niveaux ; nous n'aurons pas le temps d'attendre l'émergence d'un nouveau système de comptabilité d'entreprise même s'il faut avancer vers sa mise en oeuvre. Il nous faut d'ores et déjà faire évoluer les entreprises et la seule manière est de leur imposer un signal prix.

François-Nicolas BOQUET

Beaucoup de chemin est à faire et les entreprises en seront parties prenantes. Mais pour un travail de fond il est important que différentes disciplines travaillent ensemble, y compris à l'intérieur des entreprises (par exemple entre responsable développement durable et responsable de la comptabilité).

Jean-Marc BEGUIN

Sur les questions de localisation, l'enquête annuelle sur la consommation d'énergie dans l'industrie (EACEI) est une des rares enquêtes à s'adresser directement à des établissements. Ceux-ci sont en effet localisés géographiquement : ainsi cette enquête permet de connaître précisément la consommation d'énergie des entreprises au niveau local et régional. Elle est accessible aux chercheurs. Globalement je suis frappé par le décalage entre l'acuité de la demande et l'incapacité dans laquelle nous sommes d'avancer sur certaines questions si nous ne disposons pas de moyens. Nous ne pouvons pas faire davantage avec moins de moyens et moins de personnels continuent. Les gains de productivité ont

aussi leurs limites. Sur les questions de nomenclature, il faut disposer d'un temps considérable de concertation pour se mettre d'accord et faire évoluer les définitions.

Christian AVEROUS

Il est important de traduire les demandes en termes statistiques : tel est l'objectif de ces rencontres. Il faut s'interroger sur le type d'économie future dans laquelle nous allons vivre dans le contexte de la globalisation auquel s'ajoute la crise financière et économique actuelle. Les institutions internationales posent la question du type de développement et des mécanismes de gouvernance associés (cf. par exemple la Banque Mondiale ou le PNUD). Une des questions clés est d'associer d'une part le fonctionnement des marchés avec un ajustement par les prix et d'autre part l'intervention gouvernementale d'accompagnement et d'encadrement de ces marchés. Il y aura des gagnants et des perdants. Ces questions doivent être éclairées par des informations quantitatives.

Dans le domaine du climat et du contenu en carbone de l'économie, nous disposons d'informations et de chiffres. En dehors de l'énergie la vision statistique est beaucoup plus incertaine, sur les flux de matières premières et sur la gestion des ressources : il importe de suivre davantage et plus précisément des indicateurs à ce sujet, vu les contraintes qui peuvent affecter certains matériaux. Nous avons évoqué la question des enquêtes sur le comportement des entreprises et nous pouvons ainsi constater que des progrès sont en cours. Ils doivent être poursuivis.

Dans l'évolution de l'information associée au développement durable, il existe une demande forte émanant des entreprises en matière de métrique (chiffres et méthodes partagées) afin de réduire les incertitudes et de mieux comprendre les perspectives d'avenir. Il s'agit également d'un outil à la disposition des pouvoirs publics pour asseoir leurs décisions sur l'évidence des faits et aller vers un équilibre entre économie et aspects sociaux et environnementaux, vers une « économie harmonieuse » diraient les chinois.

Jean-Philippe COTIS

Revenant sur les tensions - réelles- concernant les moyens évoqués par J. M. Beguin, je voudrais en même temps souligner que l'Insee est conscient de l'importance des enjeux du développement durable pour son programme à moyen terme, comme le montre bien la rencontre d'aujourd'hui. J'ajouterai, en anticipant sur la session de cet après midi, que la commission Stiglitz fera des recommandations en matière de développement de statistiques sur lesquelles la France s'impliquera.

Développement durable : quels modes de vie, quelles inégalités devant les risques ?

Participent à la table ronde :

François MOISAN, Directeur de la stratégie et de la recherche à l'Ademe ;

Mireille ELBAUM, Professeure au CNAM ;

Jean-Louis LHERITIER, Chef du département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages à l'Insee.

La table ronde est présidée par Robert ROCHEFORT, Directeur du CREDOC, président de la formation « Démographie, conditions de vie » du Cnis.

Robert ROCHEFORT

Après cette première table ronde axée sur la production, nous nous intéressons maintenant aux modes de vie et à la consommation. En l'espace de peu de temps, au cours des douze derniers mois, plusieurs indices montrent que le développement durable est passé d'une notion abstraite à un facteur influençant

la vie des ménages. Tous les sondages mettent désormais en évidence qu'une grande majorité de nos concitoyens sont convaincus que leurs modes de vie devront être modifiés compte tenu de l'urgence des questions liées au développement durable. Ils ne savent pas quels seront les changements. Mais ils ont conscience que le système de consommation change.

Deux exemples factuels illustrent ce changement : le succès imprévisible du bonus-malus pour les automobiles et l'effondrement de la vente d'eau en bouteilles avec un retour à la consommation d'eau du robinet. Ces exemples sont certes liés au ralentissement et à la stagnation du pouvoir d'achat, mais il existe néanmoins une tendance et une prise de conscience beaucoup plus large. Il n'y a pas de désutilités évidentes.

S'il y avait des enquêtes sur le bonheur, je crois que les ménages n'estimeraient pas que l'achat de voitures qui consomment moins ou le fait de boire l'eau du robinet diminue leur bonheur. Quand le ministre Jean-Louis Borloo affirme que ces modes de vie tenant compte du développement durable ne coûteront pas plus cher, il fait référence à ces substitutions dans les modes de vie et de consommation. En tant que statisticiens, nous sommes mal à l'aise avec nos instruments puisque nous mesurons bien une diminution de la consommation. Mais nous avons l'intuition que le bien-être ne diminue pas pour autant. D'où la nécessité d'inventer des outils nouveaux : la substitution de la consommation d'eau du robinet à l'eau en bouteille constitue une bonne évolution mais l'indice des prix ne fait pas apparaître cet élément comme positif. Nous devons donc réfléchir à des indices de prix par fonction ou à des indices de prix moyens pour que les substitutions vertueuses puissent être visibles comme éléments de pouvoir d'achat, pour l'eau, le chauffage ou les déplacements, ainsi que nous l'avons proposé Moatti et moi dans le rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) sur le pouvoir d'achat. L'énergie de nombreux chercheurs doit être mobilisée pour trouver les bonnes façons de répondre à ces questions.

Comme les modes de vie sont reliés à des questions de marchés il n'y a jamais eu autant de produits proposés qui se parent de vertus liées au développement durable et à l'environnement. C'est le cas de 90 % des produits actuellement. Ceci prouve bien une appétence de la demande et une grande réactivité des services de marketing. Comment distinguer ces produits et fournir aux consommateurs des informations claires ? Comme le montrent plusieurs exemples récents des entreprises en avance sur ces questions peuvent être absorbées par des grands groupes qui risquent de diluer ces avancées en s'appropriant la communication sur ce thème.

Dans les représentations, les imaginaires, nous évoluons très rapidement alors que les statisticiens qui sont des producteurs ont besoin de davantage de temps pour s'adapter. C'est une difficulté permanente.

François MOISAN

Avant de mettre l'accent sur deux volets, « le prix écologique » et la « précarité énergétique », je voudrais tout d'abord souligner que l'outil statistique français reste inégalé au niveau européen. L'Ademe mène depuis 18 ans une étude pour le compte de la Commission européenne sur les indicateurs d'efficacité énergétique dans les 29 Etats-membres afin de monter une base de données de 250 indicateurs cohérents pour l'ensemble de l'Union européenne, grâce notamment aux données de l'Insee et des instituts de statistiques.

Le prix écologique

Le prix écologique ou l'affichage environnemental est prévu par le Grenelle de l'environnement qui stipule que « la mention des impacts environnementaux des produits et des offres de prestation de service, à côté de l'affichage de leur prix, sera progressivement développée ». Cette mesure se traduit par l'obligation réglementaire à terme d'afficher l'impact des produits de consommation sur l'environnement selon une méthodologie commune pour chaque catégorie de produits. Ceci permettra de comparer les produits à l'intérieur d'une catégorie. Le format de communication de l'information aux consommateurs devra être homogène entre les différents distributeurs.

Actuellement, les ménages français consomment l'équivalent de 8,7 tonnes de pétrole par ménage et par an : directement par le déplacement, le chauffage, l'eau chaude et électricité et indirectement par la consommation de produits et services (transport de marchandises, fabrication des produits et services...).

Des opérations pilotes sont conduites avec la Fédération du commerce et de la distribution en matière d'affichage des produits. 300 produits devraient ainsi être étiquetés au cours de l'année 2009. L'étiquette pourrait indiquer le contenu en CO₂ ou d'autres éléments servant à mesurer l'impact environnemental. La méthode d'élaboration de ces indicateurs est basée sur l'analyse de cycle de vie et sur une référence européenne (European Life Cycle Datasystem), sur une base de données générique, élaborée par l'ADEME pour les matériaux de base, les transports, la fin de vie et le recyclage et enfin sur des données spécifiques à chaque produit de manière à disposer des impacts du produit. D'autres impacts pourraient être considérés, tel que l'impact sur la biodiversité, les ressources halieutiques. Des groupes sectoriels seront définis (alimentaires, matériel, produit d'entretien...) pour la partie générique des bases de données.

Avec ces produits, les indicateurs d'impact au sein d'une même catégorie devraient être connus. Il faut ensuite savoir si les prix des produits plus respectueux de l'environnement sont plus élevés ou non que les autres produits. La définition d'un « panier responsable » de consommation des ménages permettrait d'évaluer l'indice des prix du panier responsable en comparaison avec le « panier classique ». Enfin, il a été annoncé que la TVA pourrait être modulée sur les écoproduits : la disponibilité d'indicateurs d'impact permettant de différencier les écoproduits au sein d'une catégorie pourrait, à terme, permettre cette modulation de la TVA.

La précarité énergétique des ménages

La loi Grenelle 1 prévoit que « le programme d'économie d'énergie dans le secteur du logement comprendra des actions ciblées de lutte contre la précarité énergétique ». La part des dépenses énergétiques dans le revenu des ménages les plus pauvres est passée de 10 à 15% entre 2001 et 2006. Au Royaume Uni, 24 % des ménages sont devenus «énergétiquement pauvres» en 2007, avec une facture énergétique supérieure à 10 % des revenus.

L'évolution de la part des dépenses énergétiques dans les revenus des ménages montre que l'inégalité croît entre les ménages avec le lieux de résidence et le revenu : la part des dépenses énergétiques dans le revenu des habitants des grandes villes est inférieure d'un tiers à celle des ruraux ; la part des achats de combustibles fossiles dans le revenu des ménages peut être multipliée par six entre un riche citadin et un rural pauvre. Enfin, la part des dépenses en carburant peut varier de 1 à 4 selon le lieu de résidence et le décile de revenu.

Les instruments pour réduire la précarité énergétique, et qui pourraient être déployés dans les suites du Grenelle de l'environnement, sont par exemple : cibler une partie des obligations assignées aux fournisseurs d'énergie sur les ménages défavorisés ; renforcer les aides de l'ANAH en prenant en compte les économies d'énergie ; développer des outils économiques spécifiques (microcrédits énergétiques) ; identifier les limites des obligations de travaux au regard des capacités de financement ; moduler la taxe foncière ou les instruments réglementaires en fonction de la localisation.

En termes de besoins statistiques, il existe des données sur les consommations énergétiques moyennes des logements et des dépenses moyennes par ménage, par type d'énergie et par type de logement. Mais il est nécessaire de disposer de données sur les performances énergétiques des logements et de pouvoir les croiser avec les revenus des occupants, leur localisation et leur distribution. Il faut également connaître la nature des travaux d'efficacité énergétique réalisés par les ménages selon leurs revenus ainsi que les bénéficiaires des crédits d'impôts par rapport à la localisation des logements, et avoir la capacité d'analyser les élasticités des consommations d'énergie par rapport aux prix par tranches de revenu et par localisation des ménages. Le cahier des charges est très important mais nous avons besoin de ces données et de ces sources statistiques pour construire des instruments économiques appropriés.

Robert ROCHEFORT

Quand le marché donne des signaux prix, ils amplifient souvent les inégalités sociales (cf. exemple du tabac). La responsabilité du système politique est d'instaurer des politiques de redistribution ou de compensation adaptées ; il revient au système statistique public de mettre ces effets en évidence et pouvoir mesurer l'efficacité des mesures choisies.

J'ai été frappé par le constat sur l'importance la part budgétaire des dépenses énergétiques pour les ménages du premier quartile. Ceci devrait avoir un impact substantiel sur l'indice de prix des catégories les plus pauvres ; or l'Insee ne met pas en évidence un écart de cette ampleur sur les catégories sociales ou les groupes ciblés.

Jean-Louis LHERITIER

La hausse du prix de l'énergie est principalement visible pour les ménages ruraux.

Mireille ELBAUM

J'étais auparavant directrice d'un service statistique ministériel (SSM) et je suis depuis devenue utilisatrice de données sociales en tant qu'enseignante et analyste. Relevant l'importance d'intégrer résolument la santé et le social dans la problématique du développement durable, je voudrais tout d'abord énoncer quelques évidences sur les méthodes, avant d'aborder les questions de fond sur les acquis à consolider et les orientations à développer en dépassant les limites des catégorisations administratives.

Nous avons d'abord besoin de séries longues et rétropolées avec des désagréations essentielles, non seulement dans le domaine de l'emploi mais aussi dans le domaine de la pauvreté et des conditions de vie. Le temps qui s'écoule entre la production d'indicateurs synthétiques et la production de ces désagréations dans une perspective de séries longues pose problème. Nous avons besoin de panels de taille importante et de longue durée en matière sociale, pour analyser les mécanismes de formation et de reproduction des inégalités en lien avec l'environnement des individus, parce qu'en matière de santé l'incidence des maladies chroniques se constate bien souvent des années après l'exposition.

Des progrès ont été réalisés, avec la possibilité de s'appuyer sur l'échantillon démographique permanent pour éviter les biais ou avec la grande cohorte créée sur les enfants (ELFE) associant l'Ined, l'Inserm et l'ensemble du SSP. Cependant une réflexion doit avoir lieu sur la constitution de cohortes épidémiologiques longues, associant l'Inserm et les Caisses primaires d'assurance maladie, sans qu'ait été prévue la place du système statistique public. Enfin, vu les difficultés que l'on rencontre pour enquêter les populations en situation difficile ou instable, Il faudrait réfléchir à la constitution d'une base de sondages à partir des téléphones portables de manière à pouvoir interroger les jeunes par exemple.

Consolider et développer des acquis ou des orientations du système statistique français et les valoriser sur le plan international.

1) Les enquêtes emploi du temps permettent d'appréhender le partage du temps (travail-domicile et homme-femme), la variabilité et la flexibilité des horaires : ces enquêtes sont certes lourdes mais très utiles pour appréhender l'évolution de l'égalité des sexes et de la qualité de vie. Il faut améliorer cet acquis du système statistique français et le développer voire l'exporter à l'international.

2) Un autre acquis que nous devons conserver est l'incorporation, dans les enquêtes de l'Éducation Nationale, des éléments sur le milieu social et culturel des enfants qui ont pu paraître menacés dans la période récente.

3) Il serait aussi souhaitable de développer l'analyse combinée des revenus et des patrimoines. Un appariement au niveau individuel entre revenus fiscaux et enquête emploi d'un côté et enquête patrimoine de l'autre permettrait de cerner, dans les choix économiques des ménages, les éléments d'arbitrage entre certains éléments d'épargne et certains types de revenus, notamment sociaux. Nous en avons besoin pour analyser plus précisément les retraites, et notamment le rapport entre effort de retraite et patrimoine professionnel de certaines professions - artisans, commerçants agriculteurs, médecins.. - mais aussi pour mettre en regard le niveau des retraites perçues avec l'épargne retraite individuelle ou l'assurance vie. Il

en est de même en matière de dépendance, puisqu'il est prévu que la couverture du 5^{ème} risque soit associée à des gages sur le patrimoine.

4) Enfin, il serait utile d'effectuer un rapprochement entre la santé perçue et déclarée dans les enquêtes et la santé diagnostiquée par les professionnels de santé. Cette analyse s'avère nécessaire à la bonne appréhension de l'état de santé mais aussi à l'appréhension des différences entre milieux sociaux concernant ces écarts entre les perceptions et diagnostics en matière de santé.

Réaliser les développements nécessaires pour mieux éclairer les situations et les prises en charge en surmontant, dans une perspective de comparaisons internationales, les limites liées aux catégorisations administratives et institutionnelles propres à la France.

Ceci donne toute leur légitimité à la réalisation d'enquêtes à coté ou en complément de sources administratives.

1) Premier exemple déjà largement engagé : les liens entre santé et travail doivent être approfondis en améliorant l'enregistrement des maladies et des accidents professionnels -largement sous-évalués- mais aussi en intégrant les problèmes de santé déclarés par les salariés eu égard à leurs conditions de travail, en approfondissant l'exposition aux risques psycho-sociaux et en mettant en regard les problèmes de santé des salariés et les itinéraires professionnels, avec la grande enquête qui est lancée sur le sujet.

2) En revanche, il reste de nombreux progrès à réaliser sur les thématiques du handicap et de la dépendance ou plus exactement sur les liens entre observation de la perte d'autonomie et observation de la santé. Ces observations sont actuellement tributaires des filières administratives de prises en charge qui sont distinctes en France selon qu'il s'agit du secteur sanitaire, du secteur médico-social ou de la nébuleuse des services à la personne. Ceci a des conséquences sur l'appréhension même des handicaps et des problèmes de santé, et sur l'analyse des différences entre pays en matière de reconnaissance du handicap : une partie d'entre elles est manifestement due à des différences dans ces pratiques de prise en charge. C'est un obstacle majeur à une vision intégrée du problème. Il existe donc un besoin essentiel de recherche et de mise en perspective, alors même que se pose la question d'un redéploiement entre capacités hospitalières de court séjour et établissements de longue durée ou médico-sociaux, et parce que les personnes circulent beaucoup entre ces différents segments.

3) Un autre exemple concerne la formation continue. La perspective de formation tout au long de la vie vise un objectif de développement du capital humain, y compris pour les travailleurs âgés. Or en dépit des enquêtes FQP et de l'exploitation des sources administratives sur la formation, Il s'avère difficile d'appréhender le volume et le contenu réel des formations reçues tout au long de la vie alors qu'il est pourtant essentiel de qualifier et quantifier ces formations sans buter sur les aspects institutionnels de statut et de circuits de financement.

4) Enfin, un manque flagrant requiert le lancement d'opérations statistiques innovantes et ambitieuses sur le thème du non recours aux droits sociaux. La France accuse sur ce point un retard énorme par exemple par rapport au Royaume-Uni, et les services statistiques ne parviennent pas à répondre sur ce point aux demandes des politiques pourtant légitimes. Cette question touche la crédibilité et l'efficacité à moyen-long terme de notre système de protection sociale dans son ensemble, ce qui peut s'intégrer, dans cette perspective, à la problématique du développement durable. Quelques opérations ponctuelles ont été réalisées mais il faudrait essayer de lancer, au niveau national, une grande opération partenariale consistant à partir d'un échantillon représentatif de la population, à faire ré-estimer les droits individuels aux prestations par des spécialistes des caisses de Sécurité sociale et à comparer anonymement ceux-ci avec les prestations que les enquêtés reçoivent effectivement, ainsi qu'avec celles qu'ils mentionnent dans leurs réponses à un questionnaire. Une telle opération, difficile, exige une grande préparation et des expérimentations mais elle permettrait de mieux appréhender ce sujet majeur.

En conclusion, il me semble primordial que certaines opérations statistiques relatives au travail et à la santé soient défendues et étendues au niveau européen pour promouvoir et développer les acquis du système français de statistiques sociales.

Robert ROCHEFORT

Je relève quelques idées à partir de cette présentation. D'abord un rappel : pour un statisticien, il n'existe pas de différences entre le fond et la forme (plans de sondage, échantillons...). Ensuite le développement durable ne relève pas que de l'environnemental mais aussi du social : la question du bien-être ne peut se mesurer qu'en prenant en compte ces questions sociales. De plus les investissements réalisés dans le domaine environnemental ne doivent pas se faire au détriment de l'observation dans le domaine social et de la fourniture de séries longues. Enfin, la situation évolue très rapidement et les réformes sont nombreuses. Ces dernières ne sont pas nécessairement coordonnées au niveau international, ce qui explique une partie des difficultés que rencontrent les statisticiens.

Jean-Louis LHERITIER

Je m'intéresserai dans ma présentation principalement à la consommation durable. Les économistes ont toutefois adopté dans le rapport Stiglitz-Sen une définition beaucoup plus large du développement durable en y intégrant le capital humain, social et naturel.

Cette consommation durable requiert un suivi des produits verts, de leurs prix et des empreintes de CO₂ des consommations selon les catégories des ménages. Ces derniers sont différemment exposés à la hausse du prix de l'énergie (chauffage du logement et transports) qui affecte principalement les ménages ruraux en maison individuelle. Pour appréhender ce phénomène, il faut disposer d'une connaissance fine sur la performance énergétique des logements, sur les déplacements courants (travail, achats, écoles) des ménages (fréquence, distances, mode de transport) et si possible de façon simultanée à la connaissance de l'ensemble du budget des ménages.

Le système statistique public doit répondre à ces problématiques en exploitant au mieux les sources et les données existantes et en développant de nouvelles statistiques à moyen terme, sous réserve des arbitrages financiers.

Mieux exploiter les sources et données existantes

Une enquête permanente sur les conditions de vie a été réalisée en 2005 sur les pratiques environnementales des ménages. Cette enquête a été sous-utilisée jusqu'à présent. L'Insee a désormais pour politique de mettre à disposition des chercheurs l'ensemble des enquêtes auprès des ménages. Le module complémentaire de l'enquête de conjoncture auprès des ménages d'avril 2008 porte sur les préoccupations environnementales.

Du côté de l'énergie, les enquêtes logement comportent des modules énergie-isolation qui sont des mines d'informations. L'enquête transports réalisée en 2008 décrit les déplacements. Enfin, l'enquête budget de famille fournit un panorama d'ensemble des dépenses.

Sur les nuisances, l'enquête sur le cadre de vie et la sécurité recense depuis 2007 les agressions, les crimes et les délits. D'autre part l'enquête logement apporte des éléments complémentaires sur l'environnement et sur le confort du logement.

Par ailleurs, le marché du travail peut être appréhendé à travers la formation professionnelle, la santé au travail, les trajectoires professionnelles et le chômage, grâce à de nombreuses sources de l'Insee, de la Dares, du Cereq et du Depp. Sur le vieillissement, l'Insee participe à un réseau européen Share. Sur la thématique de l'exclusion sociale, des données sont disponibles par le biais du système statistique sur les ressources et les conditions de vie des ménages (SRCV) qui présente un nombre important d'indicateurs sociaux et s'appuie sur un suivi des ménages pendant 9 ans.

Développer de nouvelles statistiques

Dans le domaine de la consommation durable, les statistiques devront appréhender les produits verts ou les empreintes CO₂, grâce à l'enquête budget de famille si les écolabels ou l'empreinte CO₂ figurent sur les tickets de caisse ou, à défaut, par des panels privés de consommateurs en cherchant à réconcilier leurs résultats avec l'enquête budget après une étude de faisabilité.

Sur le prix des produits verts, il faudra analyser les fichiers de caisse de la grande distribution, après une étude de faisabilité.

Dans le domaine de l'énergie, il faudrait rechercher une articulation des futures éditions des enquêtes budget de famille, logement et transports. Par exemple, un mini-module transports (domicile-travail) pourrait être développé dans l'enquête budget de famille. La prochaine enquête logement pourrait être couplée, pour une partie de l'échantillon, à un diagnostic de performance énergétique réalisé par un professionnel et à une mesure des consommations d'énergie.

D'autres véhicules sont ou seront disponibles, tels que les modules complémentaires de l'enquête de conjoncture auprès des ménages ou le futur dispositif d'enquêtes européennes auprès des ménages (modules européens sur l'environnement).

Enfin la nouvelle loi sur les archives permettra à l'Insee de fournir des échantillons de ménages représentatifs à l'ensemble du système statistique public. Ses différentes composantes pourront ainsi mener leurs propres enquêtes

Robert ROCHEFORT

Certaines enquêtes ne semblent effectivement pas suffisamment exploitées. L'Insee collabore d'autant plus avec les chercheurs qu'il perd des moyens en interne ; cependant il ne faudrait pas que cette intensification de la collaboration avec les chercheurs, dont tout le monde se félicite, se traduise par un désinvestissement du service statistique public qui priverait des outils permettant de rapprocher les différentes sources et des expérimentations transversales nécessaires ou qui en accroîtrait exagérément les délais de mise à disposition.

Jean-Louis LHERITIER

Les sources de statistiques publiques sont effectivement très riches, avec des modules complémentaires qui s'ajoutent chaque année. Tout en préservant notre capacité d'études, ces sources ne peuvent être traitées par le seul Insee, voire même la statistique publique.

De la salle

Je suis consultant et travaille actuellement pour la Commission européenne sur les programmes de développement durable. Dans la pratique, nous sommes effectivement intéressés par des données qui agrègent les données sociales et environnementales. En effet le développement durable recouvre certes des aspects sanitaires et sociaux, des aspects économiques et environnementaux, mais aussi les interactions entre milieux naturels et les modes de vie. L'Insee peut-il produire des indicateurs systémiques de ce type ? Il existe des données sur les écosystèmes. Mais il est très difficile de disposer de données agrégées, surtout en termes d'indicateurs de destruction. Du point de vue des risques, je suis ainsi surpris que nous n'ayons pas parlé de la destruction des écosystèmes et de la perte des services écologiques avec les conséquences qu'elle a pour les ménages.

Denis Zmirou, professeur à l'école de hautes études de santé publique

Je suis président de la section environnement au Haut Conseil de la santé publique et, à ce titre, chargé de l'évaluation des objectifs dits environnementaux de la loi de santé publique 2004. Le développement durable comporte effectivement des aspects économiques, environnementaux et sociaux qui peuvent influencer sur la santé. Cette évaluation des objectifs de la loi de santé publique n'a pas été rendue possible

dans bien des domaines car le maintien, l'accroissement ou la résorption des inégalités territoriales ou sociales des impacts de l'environnement pour la santé n'était pas mesurable. Rencontre du moyen terme du Cnis – 22 octobre 2008 Développement durable 23/42

Nous ne disposons pas, en effet, des informations statistiques permettant de faire cette analyse à une échelle spatiale pertinente. Il faudrait avoir les informations de mortalité et, si possible, de morbidité de l'assurance maladie, au niveau de l'IRIS pour apprécier l'impact sur les populations et évaluer les inégalités entre les populations du fait des risques environnementaux. Nous sommes ainsi aujourd'hui très limités dans notre capacité à mesurer l'impact, à l'échelle territoriale, des activités industrielles ou de la pollution atmosphérique sur les populations, faute de pouvoir croiser les données de l'Insee et les informations de la statistique sanitaire

Florence JANY-CATRICE, Université de Lille et membre du réseau FAIR

Rappelant, comme le soulignait Alain Desrosières, que « quantifier » c'est d'abord « convenir », puis « mesurer », je voudrais souligner que ce qui a été dit à propos de l'enquête emploi du temps, montre bien que l'intérêt ou non que l'on porte au temps, et à son partage, appelle une autre question : qui est habilité à dire que la division des tâches et du travail entre les hommes et les femmes est une question de bien-être, de développement durable ou de qualité de la vie ?

Par ailleurs dans la liste des produits ayant un impact environnemental présentée par M. Moisan, il y avait très peu de services hormis les services financiers. La plupart relevaient du champ de l'industrie. Je suggère que soient intégrés les services à la personne dans les analyses car ce champ concentre des tensions : d'une part la forte présence de bas salaires ou travailleurs pauvres, d'autre part le fait d'être aussi très consommateurs d'énergie dans des déplacements invisibles, multipliés par une division du travail qui s'accroît du fait de la fragmentation des interventions. Tout ceci interrogera in fine la qualité du service et le bien-être des personnes assistées. Le plan Borloo incite à la consommation de ces services et à la division du travail. Je plaide donc pour que des analyses systémiques soient mises en place pour identifier les contradictions des politiques publiques de développement durable au sens très large.

Françoise MAUREL, chef du service économie, évaluation, intégration du développement durable au MEEDDAT

A propos de l'affichage d'une empreinte carbone, les projets de base de données dont a parlé l'Ademe s'inscrivent-ils dans un contexte plus large de développement de statistiques sur le contenu en carbone, comme par exemple à travers la comptabilité nationale ou le suivi de l'évolution des prix ? Ces bases pourraient-elles être reprises dans le cadre des travaux du CNIS ou par d'autres producteurs de données ?

Nathalie CLOAREC, Insee DR Pays de la Loire

Nous avons abordé la notion de territoire. Mais je constate que les enquêtes citées ne sont pas exploitables au niveau régional ou départemental. Quelle est la position des régions et des départements, acteurs importants de l'aménagement du territoire, et quels sont les moyens qui peuvent être mis à leur disposition ?

Claire GUIGNARD-HAMON, Région Ile-de-France

Nous sortons tout juste de l'évaluation environnementale du SDRIF (schéma directeur régional de l'Île-de-France) qui précède sa mise en place proprement dite. Nous sommes obligés de définir des indicateurs pour lesquels nous n'avons pas pu rassembler des données à un niveau territorial fin alors que nous savons que des populations pauvres sont en situation de cumul d'inégalités, concentrées dans certaines localisations exposées à des nuisances environnementales avec en même temps des conditions de travail difficiles. Le SDRIF s'évalue sur plus de 20 ans. Nous avons été obligés d'anticiper pour définir dès maintenant la nomenclature et les indicateurs qui serviront au suivi de ces politiques. Cela a été un extrêmement difficile. Il serait très utile d'en reprendre les enseignements pour identifier ce qui manque cruellement.

Conclusion des participants à la table ronde

François MOISAN

Les enjeux sont souvent contradictoires et complexes. L'objectif du développement durable est justement de trouver une cohérence. Nous avons abordé lors de cette table ronde deux volets : le volet environnemental et le volet social. Dans l'environnement, nous sommes confrontés à de nouveaux problèmes avec le changement climatique et la biodiversité qui remettent fondamentalement en cause le capital social et économique.

Est-il possible d'aller vers de la comptabilité nationale pour le contenu écologique des produits ? C'est une question qui se pose. Il n'est pas possible d'avoir d'emblée une cohérence macro-économique sur l'ensemble des données. A l'Ademe, nous avons travaillé sur des analyses de cycle de vie pour des cas ponctuels qui n'ont pas forcément vocation à ce stade à entrer dans une cohérence du type TEI (tableau d'échanges industriels). L'utilisation de l'affichage environnemental servira d'abord à définir des instruments d'intervention pour les politiques.

Sur les aspects locaux, nous devons être modestes vu la faiblesse de notre information de départ. Ainsi nous avons travaillé à l'Ademe sur l'impact sanitaire de multiples nuisances sur la population d'une commune d'Ile-de-France. Nous restituerons ce travail le 13 novembre.

Mireille ELBAUM

La commission Stiglitz analyse l'intérêt des enquêtes emploi du temps du point de vue de la qualité de vie mais le partage des tâches (entre vie professionnelle et vie familiale, entre les personnes) relève selon moi d'une vision plus globale du développement durable.

Par rapport aux chercheurs, il est extrêmement important que l'Insee ne perde pas de vue la réalisation de documents de synthèse. La mission du système statistique public est de fournir des éléments de synthèse à partir des différentes sources. Les séries longues et désagrégées me semblent beaucoup plus importantes maintenant que lorsque je dirigeais un SSM. Le système statistique doit continuer à promouvoir des enquêtes innovantes.

Jean-Louis LHERITIER

En 2009 il y aura dans l'enquête emploi du temps un module spécifique sur les modalités de la décision au sein du couple. Nous sommes conscients de la forte demande des territoires et tâcherons de progresser sur les domaines des revenus et des comparaisons de prix. Pour le reste, les choses sont ouvertes, et nous prendrons le temps d'analyser les demandes.

Robert ROCHEFORT

En conclusion, je suis convaincu que ces questions de développement durable liées aux modes de vie feront l'objet d'une demande forte du décideur politique avec lequel les moyens pour y répondre pourront être négociés. Nous nous dirigeons en effet vers un système de régulation plus forte, soit sous la forme d'incitations soit sous la forme d'encadrements réglementaires. Le politique mettra en place des politiques et aura besoin de connaître leurs effets.

Nous devons élargir le champ des données sur lesquelles nous travaillons de manière considérable. Par exemple, pour comprendre très finement la consommation, il faut arriver au produit. Or le système public n'aura jamais les moyens d'enregistrer les consommations produites par produit. Nous devons donc instaurer des partenariats avec de grands panelistes. Dans la définition des services producteurs du système statistique public, la dernière catégorie est constituée d'organismes privés assurant grâce à des subventions publiques ou par accord la collecte de l'information économique et sociale. Le développement d'accords avec les grands producteurs privés constitue une piste à promouvoir. Les

arbitrages de demain pourront sans doute tenir compte de partenariats institués. Par rapport à l'accès aux droits sociaux, la statistique publique doit aussi trouver des modes de recueil de données qui passent par des partenariats avec les associations en distinguant bien les données militantes et les données objectives.

Au-delà du PIB

Suite à l'absence de Jean-Pierre BOMPARD (CFDT) participant à la table ronde :
Jean-Etienne CHAPRON, Rapporteur général de la Commission Stiglitz-Sen sur la « mesure de la performance économique et du progrès social » ;

Bruno TREGOUËT, Chef du service observation statistique (SoeS) du MEEDAT.

La table ronde est présidée par Jeanne SEYVET, Conseiller-maître à la Cour des Comptes.

Jeanne SEYVET

Je suis actuellement à la Cour des Comptes après avoir été responsable de la direction générale de l'industrie, des télécommunications et des postes au ministère de l'économie, et je fais partie d'un groupe d'enquêteurs au Comité d'enquête sur le rendement et les coûts du service public qui a travaillé sur le développement durable. Présidé par le Président de la Cour des Comptes, le comité d'enquête est placé auprès du Premier Ministre. Il travaille depuis 60 ans au service de la réforme de l'État. Nous avons travaillé sur les objectifs et les indicateurs du développement durable à la demande du Ministre Jean-Louis Borloo. Nous avons remis un rapport d'étape en juillet 2008 sur les engagements, les objectifs et les indicateurs du développement durable dans l'action de l'État. Des acteurs très divers de la sphère publique s'intéressent aux travaux de la sphère statistique et en attendent beaucoup.

Le développement durable est un champ de contradictions ce qui a des conséquences importantes sur les indicateurs à retenir : ceux-ci doivent être pertinents pour éclairer ces contradictions ainsi que la gouvernance. Il existe un grand décalage dans la sphère publique en ce domaine entre le dire et le faire : la France a pris beaucoup d'engagements et ne manque pas d'objectifs mais la réalité des actions ne suit pas. Entre la définition d'objectifs et leur déclinaison fine apparaît un problème d'exécution et de stratégie d'exécution. Il est pourtant urgent d'agir.

Du côté des indicateurs, outre le souci d'intégrer les aspects qui ne sont pas aujourd'hui incorporés au marché (cf. travaux de la Commission Stiglitz, indicateur de développement humain du PNUD), il importe de disposer d'un système d'information cohérent plutôt que de multiples systèmes d'information parallèles et sans passerelle. Une comptabilité des gaz à effet de serre doit être mise en place car elle constitue un fondement de la prise en compte de la politique climatique dans l'action publique et les décisions économiques. Sur la biodiversité aussi un suivi est à développer.

Du côté de la gestion, nous avons estimé que dans la sphère publique l'outil qui permettait de décliner les objectifs et les indicateurs en programmes et de les intégrer aux grandes politiques publiques était la LOLF. Or pour ces grandes politiques publiques, les indicateurs et les objectifs de développement durable manquent cruellement qu'il s'agisse d'agriculture aussi bien que d'éducation nationale. Paradoxalement il est plus facile de suivre l'éco-responsabilité.

En matière de gouvernance, nous avons proposé d'instaurer des lieux pour des concertations qui soient ouvertes socialement et qui soient préalables même au débat parlementaire. Il n'est effectivement pas possible de concevoir des systèmes d'objectifs et d'indicateurs sans qu'il y ait préalablement une réflexion commune et un début de consensus de la part de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux du pays, même si le Parlement conserve le pouvoir décisionnel par le vote de la LOLF. Concernant la mise en oeuvre, il faut aussi définir des stratégies descendantes déclinant un objectif national aux différents

échelons territoriaux. D'autres sujets appellent des initiatives locales importantes. Il faut organiser le recueil de bonnes pratiques avec la mise en place de politiques budgétaires incitatives pour que les économies faites profitent à ceux qui les ont réalisées.

Le système statistique doit se structurer autour de l'Insee et des services statistiques ministériels. Mais il faut se poser la question d'assurer le dialogue nécessaire : le Cnis constitue-t-il la meilleure entité pour réaliser l'appropriation et le consensus autour du suivi de la stratégie au niveau national ?

Les chiffres valent parce qu'ils frappent l'imagination : pour avancer, les chiffres doivent signifier quelque chose dans l'imaginaire collectif, tout en traduisant une réalité.

Jean-Etienne CHAPRON

La « Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social » est aussi connue sous le nom de son président Joseph Stiglitz. L'initiative est française. Mais cette commission a une vocation internationale. Joseph Stiglitz est professeur à Columbia. Le Conseiller du Président est Amartya Sen qui enseignait à Cambridge et désormais à Harvard. Le Coordinateur de la Commission est le professeur Jean-Paul Fitoussi, également Directeur de l'OFCE. Les 24 experts de cette commission sont tous des économistes reconnus dans leur domaine. La présence du Directeur de la statistique de l'Ocde, de l'Administrateur général du PNUD, d'un responsable à la CNUCED, montre qu'il n'y a pas eu de limitation à un certain type de pays ou à certaines problématiques. Le Secrétariat comprend 8 rapporteurs, mis à disposition par l'Insee, l'OCDE et l'OFCE.

Les travaux ne sont pas limités à la France ou aux pays développés. La commission a instauré la transparence des travaux ; elle tient à faire connaître dès que possible ses travaux et à être en contact avec la société civile. Le Forum pour les Autres Indicateurs de la Richesse (FAIR) a ainsi pu exposer ses actions devant la commission. Une présentation publique des travaux se fera également à New York devant le réseau Alliance. La commission coopère avec les organisations internationales (ONU, OCDE, Eurostat) et nationales de statistiques de manière à utiliser les bases de données existantes. Le travail de la Commission doit comprendre des exercices concrets de chiffrage intégrés aux travaux.

Il existe un large consensus pour considérer que le PIB n'est pas un indicateur pertinent pour mesurer la performance économique et le progrès social d'un pays. Il faut donc commencer par identifier les limites du PIB et réfléchir ensuite aux informations nécessaires en complément. Faut-il un tableau de bord ou un indicateur unique du type « bien-être national » voire « bonheur national brut », comme le propose le Bhoutan ? Des informations plus ou moins agrégées peuvent aussi donner des informations partielles et, mises ensemble, fournir un tableau pertinent sur la performance économique et le progrès social. Pertinent pour quoi ? La Commission vise à fournir des instruments utiles aux politiques publiques. Ce qu'elle peut construire comme information doit donc être opérationnel pour l'analyse de la situation, l'évaluation des actions menées dans un domaine particulier et pour les décisions à prendre en termes quantitatifs et pas seulement qualitatifs. Est-ce faisable ? Maintenant, demain ou plus tard à long terme ? C'est une autre question essentielle qui entre pleinement dans le champ de la Commission. C'est pour cette raison que les exercices de chiffrage concrets ont été mis à l'agenda de la Commission.

La Commission a trois axes de travail autour desquels elle a structuré son programme.

Autour du PIB : mieux utiliser l'architecture conceptuelle actuelle des comptes nationaux pour prendre en compte les problèmes classiques sur les limites du PIB et trouver d'autres agrégats pertinents ou sinon des extensions qui complètent le Pib en s'affranchissant alors de la règle du bouclage comptable.

Sur le développement durable et l'environnement : la durabilité est un attribut indispensable de la performance économique et du progrès social. Si les trois piliers, économique, social et environnemental sont présents, le pilier environnemental apparaît comme le plus important et le plus difficile à traiter du point de vue d'une information relativement synthétique

Sur la qualité de vie : de manière à introduire la notion de bien-être saisi individuellement, - en regardant de quel bien être il s'agit-, et intégrer le « ressenti » des individus.

Trois groupes de travail ont été constitués selon cette structure (cf. la note de problématique disponible sur le site de la Commission).

A propos des questions classiques sur le PIB, nous privilégions le choix du revenu disponible plutôt que le PIB et le revenu disponible médian plutôt que le revenu disponible moyen. La comparaison entre les deux donne déjà une indication sur les inégalités. Il s'agit aussi de mieux mesurer le volume des services non marchands, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, alors qu'il n'y existe pas de prix de marché et que se posent des problèmes de comparabilité entre pays. Le travail domestique constitue un autre élément très important à mesurer, notamment pour la mesure des inégalités. La dimension patrimoniale et les revenus sont également intégrés dans nos préoccupations, avec les questions de ressenti par rapport aux plus ou moins values, ainsi que la sécurité économique et sociale, les questions d'assurance avec le déplacement de frontière entre assurance privée et collective, et encore les dépenses « défensives » ou de sécurité, avec leur valorisation économique. Autre question : quelle est la part réelle de production de services analogues à ceux qu'on pourrait trouver sur un marché et quelle est la part de loisirs et en conséquence quelle est la valorisation du temps de loisir ? Il faut enfin chercher les meilleurs indicateurs possibles pour mesurer les inégalités.

Sur la thématique du développement durable et de l'environnement, il faut distinguer l'impact de l'environnement sur le bien-être actuel et l'impact de notre gestion actuelle de l'environnement sur le bien-être futur. Pour ce dernier point, nous avons besoin d'indicateurs de durabilité. Quels prix utiliser pour une valorisation monétaire de l'épuisement des ressources naturelles et de la dégradation de l'environnement ? Quels fondements ont-ils ? Faut-il des systèmes alternatifs de mesure ? La Commission s'interroge également sur l'intérêt de faire un bilan des possibilités et des limites des comptes nationaux « verdis » et se propose de regarder de près la possibilité d'utiliser « l'épargne nette ajustée » (ENA) de la Banque mondiale. Quelles en sont les possibilités et les limites ? Peut-on faire mieux ? En matière de patrimoine naturel, la dimension nationale et internationale doit être examinée avec attention. Comme l'illustre l'exemple de Tchernobyl, l'événement est survenu en Ukraine, mais ses victimes étaient majoritairement Biélorusses.

Sur la qualité de vie, il faut distinguer les fins et les moyens, autrement dit les aspects et les déterminants de la qualité de vie. Les aspects de la qualité de vie concernent non seulement les sentiments subjectifs de bonheur ou de bien-être, positifs ou négatifs, mais aussi les jugements cognitifs que les individus portent sur la qualité de leur vie, et les jugements plus objectifs et extérieurs à l'individu sur ses « capacités » (cf. théories de Sen). Ces « capacités » sont ce qu'un individu possède (ou est) et ce qui lui permet d'optimiser les processus qui font sa qualité de vie. Les « déterminants » sont les activités personnelles, la sécurité, - personnelle, physique, économique ou sociale -, et l'environnement, au sens large, - social, institutionnel (y compris l'exercice de la démocratie) et naturel. Enfin, certains problèmes transversaux doivent être réglés : comment rendre compte des différences entre les individus ? Comment synthétiser les informations sur tous les domaines ?

Le mandat de la Commission est d'un an. La première séance plénière s'est déroulée à Paris le 23 avril 2008 et les groupes de travail ont commencé à travailler entre mai et juillet 2008. Nous avons rendu une note de problématique le 25 juillet 2008. La prochaine réunion plénière se tiendra à New-York les 6, 7 et 8 novembre, pour examiner les contributions au rapport intermédiaire, avant la troisième réunion à Paris fin janvier. Les travaux devraient se terminer fin avril 2009 avec la discussion et la finalisation du rapport final qui sera remis au Président de la République et rendu public.

Bruno TREGOUËT

Je suis responsable du service de l'observation et des statistiques au Commissariat général du développement durable au MEEDDAT. Ce service existe depuis le 10 juillet dernier ; il est composé d'une partie de l'ancien SESP de l'Équipement, de l'Institut Français de l'ENVironnement et de l'Observatoire de l'Énergie.

Je vous présenterai des résultats de travaux déjà effectués, ainsi que de projets en cours et à venir. Ces travaux portent sur l'environnement et le développement durable. Ces travaux sont réalisés dans le système statistique public avec humilité, compte tenu des problèmes conceptuels et de chiffrage, mais aussi sans complexe.

La comptabilité environnementale

Pour les travaux d'évaluation et de prise en compte de l'environnement, il existe déjà un capital de connaissances et de méthodes ancien et riche mais méconnu. Ces travaux sont pilotés et coordonnés dans le cadre des institutions internationales telles que l'ONU, l'OCDE et Eurostat. Nous nous y inscrivons. Nous participons à la mise au point de méthodes au niveau international et les appliquons à la France en allant au-delà des préconisations internationales, si nous pensons que les définitions sont déjà dépassées. Ce cadre international pour la comptabilité environnementale se retrouve dans le manuel des comptes de l'économie et de l'environnement de l'ONU. Ce système est très vaste et peu de pays au monde appliquent la totalité des prescriptions décrites dans ce manuel de comptabilité nationale environnementale. En France, nous disposons d'une certaine expérience de l'évaluation des dépenses de protection de l'environnement. Par ailleurs il y a trente ans, il y a eu une expérience ponctuelle importante d'évaluation des comptes du patrimoine naturel, sujet sur lequel la demande est de nouveau forte.

Les progrès que nous avons entrepris en matière de comptabilité environnementale concernent l'évaluation du partage des dépenses entre ce qui est dû à un effet volume et ce qui est dû à la variation des prix. Indiquer que les dépenses de gestion des déchets augmentent peut en effet signifier, soit que la quantité de déchets collectés progresse, soit que les déchets sont mieux traités, ce qui suggère une amélioration réelle de la protection de l'environnement. Ce partage volume/prix vise donc à mieux analyser les évolutions en matière environnementale afin de comprendre ce qui se passe en matière de protection de l'environnement. A ce sujet, une opération statistique nouvelle, entreprise par l'Insee, consiste à fabriquer de nouveaux indices de prix à la production dans les services environnementaux. Suite à des demandes ministérielles, nous souhaitons par ailleurs élargir le périmètre traditionnellement retenu au champ de la gestion des ressources naturelles (comprenant la production des énergies renouvelables).

D'autres travaux ont débuté depuis plusieurs années en France, mais aussi en Europe sous l'égide d'Eurostat, pour évaluer les émissions de substances polluantes dans les milieux environnementaux (air, eau). Par rapport aux inventaires d'émission, ces travaux ont pour objectif de relier les émissions de substances polluantes à l'économie. Il s'agit de dépasser le simple constat des quantités émises pour les rattacher aux branches d'activités de la comptabilité nationale. Puis, si possible, il s'agit de relier les émissions de polluants au produit consommé.

Une autre avancée en cours concerne les comptes de flux de matières. Ce volet est intégré dans le système des comptes de l'environnement de l'ONU. L'Allemagne et le Japon qui s'intéressent de près au sujet ont déjà produit des données sur ce thème. Cette approche consiste à traiter les quantités physiques afin d'étudier ce qu'un système (économie d'un pays ou d'une entreprise) prélève (sous forme d'extractions ou d'importations), transforme et rejette. L'intérêt de cette approche est d'analyser l'efficacité écologique d'un système : il est ainsi possible de constater si, à PIB constant, l'économie consomme plus ou moins de matières. Les relations éventuelles entre les résultats en terme d'efficacité écologique et les délocalisations nécessitent de regarder les choses avec attention. Nous sommes en train de chiffrer les flux des matières pour la France et les premiers résultats devraient être publiés cette année.

Prendre en compte l'environnement au-delà du PIB

Au niveau mondial, l'ONU rénove actuellement son système de compte de l'environnement qui date de 2003. Un nouveau système devrait donc être retenu en 2010 ; il aura des innovations conceptuelles importantes, des règles plus précises pour les évaluations. Mais surtout il revêtira un caractère obligatoire, à la différence du système actuel. La loi Grenelle 1 stipule dans son article 42 que « l'État devra prendre

des dispositions de façon à disposer d'indicateurs permettant la valorisation, dans la comptabilité nationale, de biens publics environnementaux d'ici 2010 ».

Pour répondre à cette demande difficile, nous pensons retenir un concept qui repose sur l'évaluation des coûts de réparation des dommages causés aux biens publics et non payés par l'économie, ceux payés étant saisis à travers les dépenses de protection. Nous laissons ainsi de côté l'évaluation des services rendus par les écosystèmes sur laquelle travaille un groupe du Conseil d'analyses stratégiques (CAS). Le premier exercice concernerait la pollution de l'air car nous disposons déjà de données, notamment sur les coûts à travers le dispositif des quotas. Nous utiliserons alors la méthode NAMEA. Au passage, cette approche nous semble assez proche de la notion de coût écologique des produits dont on a parlé ce matin avec les étiquettes carbone. Il y aura sans doute un rapprochement intéressant à faire entre les deux approches, macro-économique et microéconomique. Un autre travail complémentaire pour évaluer les coûts des dégradations subies concerne les coûts d'épuisement de certaines ressources : il faut donc estimer le coût d'épuisement des actifs naturels renouvelables, tels les poissons à partir du moment où la capture dépasse le renouvellement et celui des ressources non renouvelables comme certains gisements, en particulier ceux des hydrocarbures et plus généralement des énergies fossiles.

Les indicateurs de développement durable

Nous participons aux travaux européens avec Eurostat. En France, nous avons choisi des objectifs nationaux (des défis) les plus proches de la stratégie européenne. Lors de la réévaluation de la stratégie nationale en 2006, les indicateurs de développement durable ont été révisés pour retenir onze indicateurs phares (cf. sites de l'Insee, de l'Ifen, de la Délégation au développement durable). Lors de la prochaine révision de la stratégie nationale, les indicateurs de développement durable seront certainement revus dans un groupe de travail interministériel. La Loi Grenelle prévoit une conférence nationale en 2009 pour présenter et discuter ces indicateurs qui seront présentés au Parlement à partir de 2011.

L'approche en capital du développement durable

En 2007-2008 l'ONU, l'OCDE et Eurostat ont proposé comme alternative aux tableaux de bord d'indicateurs une mesure du développement durable qui se baserait sur une approche en capital (ou d'épargne nette ajustée). Cet indicateur agrégé, articulé sur la richesse totale nationale, est la somme du capital financier, du capital naturel, du capital social, du capital humain et du capital économique. Aucune évaluation n'a cependant été faite. De plus il est apparu que cette approche méritait d'être couplée avec un nombre limité d'indicateurs physiques relevant de l'approche tableau de bord.

L'empreinte écologique

L'empreinte écologique est un indicateur agrégé qui a beaucoup de succès. Il doit mesurer les unités de surface nécessaires pour fournir les ressources consommées par une population et pour en absorber les rejets. Le conseil scientifique de l'Ifen a décidé en 2007 d'expertiser une application de cet indicateur à la France. Ce travail se base sur des critères classiques d'appréciation utilisés au niveau international tels que la transparence, la mesurabilité et la sensibilité des résultats aux hypothèses.

Jean GADREY, membre du Cnis

Qui est légitime pour définir les critères, les méthodes, les variables, quand il est question de bien-être durable ? Le choix de ces critères requiert la présence d'experts mais également de politiques et de citoyens car ces notions expriment des choix de société implicites. Pour le bien-être encore davantage que pour d'autres sujets, il est nécessaire de faire fonctionner la « démocratie statistique ». A l'occasion de la mise en place de la Commission Stiglitz, nous avons lancé un forum citoyen pour d'autres indicateurs de richesse (FAIR) avec quatre propositions : poursuivre le dialogue avec la commission Stiglitz ; qu'un groupe de travail du Cnis se saisisse de ces questions ; organiser des forums citoyens sur ces mesures du progrès, ce que certaines régions ont commencé à faire car les régions et les territoires ont à la fois de forts besoins en la matière et des difficultés à mobiliser des indicateurs vu le peu d'enquêtes régionalisées ; organiser des rencontres à l'initiative de la société civile entre parties

prenantes et experts pour réfléchir à des indicateurs de progrès. La mesure du progrès est en effet l'affaire de tous.

Florence JANY-CATRICE, Université de Lille et membre du réseau FAIR

Sur la question des indicateurs synthétiques ou composites, Monsieur Chapron a omis de citer plusieurs exemples intéressants : l'indicateur de développement humain du PNUD, – qui a eu pour effet de ne plus placer les États-Unis en tête du palmarès –, l'indicateur de santé sociale construit par les Miringoff aux USA, qui montre à partir des années 1970, un décrochage entre le PIB par tête et le bien-être social ou encore l'indicateur de santé sociale construit au niveau des territoires français à partir d'une réflexion collégiale sur l'expérience menée dans le Nord-Pas de Calais. Lui aussi met en évidence une absence de corrélation avec le PIB par tête. Même s'ils ont des limites, ces indicateurs ont l'intérêt de faire réfléchir et de frapper l'imaginaire.

Les présentations ont également omis de parler d'une autre initiative prise dans le cadre d'une organisation internationale, le Conseil de l'Europe qui cherche à promouvoir, en coparticipation avec la société civile, un certain nombre d'indicateurs de progrès et de bien-être pour tous.

Rencontre du moyen terme du Cnis – 22 octobre 2008 Développement durable 30/42

Enfin, à propos des initiatives de la Commission Stiglitz, j'ai du mal à comprendre pourquoi le travail bénévole n'est pas pris en considération, alors qu'il pourrait être considéré comme producteur de cohésion sociale, voire de services pour lesquels l'État Providence est désormais devenu défaillant.

Frédéric BOCCARA, Service statistique du MEEDDAT

Ces propos interrogent les statistiques qui s'inscrivent dans un territoire et mettent en question notre vision territoriale. Par ailleurs, ils soulèvent l'importance des stocks et de la relation des flux aux stocks alors même que le système statistique a connu un recul important de ses productions y compris sur le domaine économique concernant l'analyse de la valeur ajoutée et de l'efficacité du capital. Sur ces sujets, Il y a besoin d'une relation étroite entre la production, l'élaboration, la conception, la synthèse et les études et ceci n'est pas indépendant de la manière dont le système statistique est organisé, ni du projet de délocalisation à Metz. Le Cnis doit se préoccuper de ces sujets. Enfin, j'ai cru entendre dans l'exposé de J. E. Chapron, une attention portée au revenu plutôt qu'à la valeur ajoutée. Ceci peut inquiéter s'il s'agit de remplacer l'un par l'autre alors que le revenu dépend de la valeur ajoutée.

Jean-Etienne CHAPRON

Il est effectivement important de conduire et de développer les interactions entre la Commission Stiglitz et la société civile, structurée à travers les associations, les ONG, les organisations syndicales.... La Commission ne pourra répondre à toutes les questions en un an : elle pourra proposer des axes structurants en se basant sur les apports théoriques des économistes de la Commission. Mais il faudra que les travaux se poursuivent. Je note qu'il existe un point commun entre les différents indicateurs possibles: ils révèlent que le PIB par tête ne reflète pas la réalité et n'est pas pertinent pour une mesure de la performance économique et du progrès social. Mais les indicateurs cités montrent également leurs propres limites. Partant de ce point de départ, le travail de la Commission est de regarder quelle peut être l'information la plus pertinente, - indicateur agrégé ou composite, partiel ou non -. Les utilisateurs devront ensuite se saisir et s'approprier des travaux de la Commission. Le travail même de la Commission serait nié si elle proposait une solution toute faite valable pour tous. En effet les problématiques prioritaires diffèrent selon les pays et même selon les régions : il appartiendra alors à chacun de critiquer les propositions et de les adapter à ses besoins propres.

Par ailleurs j'ai effectivement omis de citer le travail bénévole : l'ONU recommandera prochainement de développer des outils de mesure du travail bénévole. Il est intégré dans les préoccupations de la Commission, au même titre que le travail domestique.

Bernard PERRET, MEEDDAT

Je fais partie du comité d'enquête sur la stratégie de développement durable et j'appartiens aussi au groupe FAIR. Sur l'approche par les capitaux, l'ONU, l'OCDE et Eurostat estiment plutôt qu'il existe différentes formes de capitaux, à évaluer séparément, en partant du principe que le développement durable doit permettre la croissance de chaque forme de capital sans réduire les autres. Ces organisations souhaitent plutôt compléter les évaluations économiques par des indicateurs proxy des autres formes de capital.

Il me semble par ailleurs important de penser aux indicateurs comme capables de devenir des conventions sociales structurant le débat public. La question des lieux de discussion de ces indicateurs est donc importante : est-ce que le Cnis peut accomplir cette tâche ?

Bruno TREGOUËT

L'idée sous-jacente à l'approche capital du développement durable est d'inclure le capital humain, économique et social. Des indicateurs existent, comme l'épargne nette ajustée de la Banque mondiale qui intègre du capital économique, du capital environnemental, mesuré par le montant des dépenses de protection de l'environnement, et du capital humain calculé à partir des dépenses d'éducation. Les différentes formes de capital y sont substituables, ce qui n'existe pas dans les autres indicateurs agrégés. Cette hypothèse est forte et ne se retrouve pas dans l'empreinte écologique par exemple.

Rencontre du moyen terme du Cnis – 22 octobre 2008 Développement durable 31/42

Qui a la légitimité pour définir ces indicateurs ? De mon point de vue, clairement il ne s'agit pas des experts. La validation peut relever de la représentation démocratique, ou pourrait être faite par « le groupe des cinq », c'est-à-dire les cinq collègues ayant débattu du Grenelle de l'environnement. Cette question devra être validée par une instance représentative et non par des experts. Les indicateurs doivent certainement être largement popularisés et utilisés sans se contenter de frapper seulement l'imagination, ceci pour éviter le risque de privilégier des indicateurs qui ne seraient pas solides scientifiquement.

Jean-Etienne CHAPRON

Par rapport à la question concernant la valeur ajoutée et le revenu net, les travaux de la Commission ne visent pas à remplacer le système conceptuel de mesure macroéconomique. Elle travaille sur d'autres indicateurs et d'autres types d'informations. Dans le système conceptuel de la comptabilité nationale, pour avoir un agrégat centré sur le bien-être économique, le PIB n'est pas idéal et le revenu disponible net ajusté semble plus approprié, surtout lorsqu'il est rapporté aux unités de consommation concernées et qu'il est mesuré net de la dépréciation du capital utilisé pour produire. Il possède toutefois également des limites et c'est pourquoi nous avons d'autres axes de recherche que nous tenterons ensuite d'articuler.

Patrice HERNU, Président du réseau France-Europe Planète Bleue

Dans les discussions internationales sur le volet climat post Kyoto et sur la révision du système bancaire, financier et monétaire, le contenu carbone des différentes branches est extrêmement important. A cet égard il est très satisfaisant que le système statistique public s'engage à produire une évaluation à partir d'une approche macroéconomique. Il y a par ailleurs une approche microéconomique autour des bilans carbone, produits par l'Ademe. Cette approche transitoire qui était sans doute nécessaire pose un certain nombre de problèmes ; Elle est en particulier l'objet de certaines contestations au niveau international. Et ce que dans le cadre du CNIS, une réflexion sera menée pour consolider cette approche et assurer la mise en cohérence indispensable avec l'approche macro-économique ? Les engagements territoriaux par exemple nécessitent de disposer des outils méthodologiques d'un tel calage. Par ailleurs les travaux initiés semblent faire une distinction assez nette entre le carbone mort et le carbone vivant ; à terme il faudra sans doute intégrer les deux approches dans une même méthodologie, ce qui soulèvera sans doute beaucoup de difficultés. Je voudrais savoir si des groupes ont déjà commencé à réfléchir à cela, sachant que les choses devront aller très vite ?

Bruno TREGOUËT

Nous commençons à évoquer ces sujets au sein de l'Insee.

François MOISAN

Le bilan carbone développé par l'Ademe pour une entreprise n'a évidemment pas vocation à être consolidé pour un usage en comptabilité nationale: il s'agit d'un outil de sensibilisation des entreprises. Il montre que les entreprises peuvent agir pour réduire les émissions en dehors de leur périmètre juridique, et non pas seulement sur leur site. Par exemple à travers les déplacements domicile-travail, les exportations... Il est évident que cela poserait de très importants problèmes méthodologiques si on voulait consolider ces indicateurs micro-économiques en un agrégat macro-économique articulé avec la comptabilité nationale.

Sur les produits, l'objectif que j'ai présenté ce matin est de fournir des éléments pour des instruments de politique. Les étiquetages n'ont pas actuellement vocation à élaborer une comptabilité nationale, même s'il faudra essayer de trouver des ponts.

Territoires et développement durable

Participent à la table ronde :

Julie CHABAUD, Responsable de la mission Agenda 21 au Conseil général de Gironde et coordinatrice du Conseil départemental des Agendas 21 locaux ;

Christian GARNIER, Vice-président de FNE (France-nature-environnement)

Magali DEMOTES-MAINARD, Directrice régionale de l'Insee, région Midi-Pyrénées

La table ronde est présidée par Didier JOUVE, Vice-président du Conseil régional Rhône-Alpes, président de la commission nationale de développement durable de l'ARF.

Didier JOUVE

Je suis chargé du développement durable et de l'aménagement du territoire de la Région Rhône-Alpes et président de la commission nationale du développement durable de l'Association des régions de France.

Le développement durable est, pour les régions, une réponse à apporter aux problèmes relatifs :

au développement, compte tenu de ce que nous sommes sur terre 6 milliards d'habitants, bientôt 9, et que seulement 1,5 milliards vivent correctement ;

à l'accroissement continu des inégalités entre les pays et entre les territoires, susceptibles de générer de nombreux conflits (pour l'eau, les matières premières...), c'est l'enjeu de solidarité ;

au modèle de développement des États-Unis et des pays européens qui n'est pas extensible à l'ensemble du monde ; il faut trouver un autre modèle, c'est l'enjeu de l'environnement et de la maîtrise de la prédation des ressources naturelles ;

au nombre et à l'importance des changements à opérer, qui concernent les modes de vie et les comportements des citoyens, ce qui implique que les décisions soient prises avec la société dans son ensemble et non pas d'en haut ; c'est l'enjeu de la gouvernance, indissociable des précédents.

L'articulation de ces quatre piliers (développement, solidarité, environnement et gouvernance) peut seule produire un véritable projet de développement durable.

En pratique ce schéma entre en résonance avec l'organisation des territoires et des politiques. L'organisation de nos politiques publiques est fortement marquée par des cloisonnements et des spécialisations. Nous éprouvons donc des difficultés à traiter les questions transversales et nous trouvons confrontés à deux défis importants : non seulement le défi technique d'avoir des approches systémiques, mais aussi le défi organisationnel. Le Grenelle de l'environnement a montré que la transversalité est un enjeu majeur. Changements techniques, changements administratifs et d'organisation, en réalité le développement durable appelle à un véritable chantier culturel pour réformer les modes de pensée. Les outils doivent suivre ces évolutions des modes de pensée car on évalue désormais moins des quantités que des processus, des dynamiques et des interactions.

Un territoire est une superposition de trois sphères qui doivent fonctionner ensemble : les sphères économique, physique (aménagement, infrastructures, environnement) et humaine (solidarité, culture, formation). L'analyse des politiques publiques doit intégrer ces trois dimensions. Les données sont actuellement riches. Le travail que je conduis au sein de l'ARF pour la mise en place d'indicateurs de « vrai progrès », - c'est à dire de développement durable -, nous renseigne à la fois sur la richesse de l'information disponible et sur la nécessité de travailler considérablement sur l'articulation des données, la façon de les rassembler et de les mettre en relation, et sur leur accroche géographique. C'est l'enjeu de la territorialisation d'un certain nombre d'indices ou d'indicateurs avec les questions de pondération, de prise en compte des interactions, etc..

Nous sommes donc en train de franchir une étape importante qui consiste d'une part à faire entrer le développement durable dans les politiques publiques, avec tous les enjeux de transversalité, de complexité, de modification des pratiques, et d'autre part à offrir en même temps aux responsables publics des indicateurs nouveaux leur permettant de piloter ces politiques et de mesurer la rapidité des évolutions et des effets.

Julie CHABAUD

Au sommet international de la Terre de Rio en 1992, les chefs d'État ont réfléchi pour la première fois à certaines problématiques telles que l'augmentation de la population mondiale, le changement climatique, les pollutions, la réduction de la diversité biologique et culturelle... et ils ont lié ces problèmes entre eux. Cette prise de conscience a généré l'Action 21 ou Agenda 21, soit un programme mondial d'actions de développement durable pour agir face à ces nouveaux problèmes du monde. Cet Agenda 21 mondial préconise d'agir au niveau des territoires, par le biais d'Agendas 21 locaux avec lesquels les collectivités se saisissent de ces nouveaux enjeux et définissent un programme d'actions.

En France, les Agendas 21 locaux, portés par des collectivités territoriales, sont au nombre de 324 en septembre 2008 : seuls 64 ont été reconnus par le MEEDDAT, à travers ses appels à projets, comme ayant été réalisés et mis en place selon des méthodes authentifiées.

En Gironde, département le plus vaste de France métropolitaine qui compte 1,3 million d'habitants, cette démarche a été initiée en 2004. Il a fallu deux ans et demi de construction commune pour se saisir des enjeux, réaliser un diagnostic, organiser une concertation et délimiter 92 actions sur deux ans. Ces actions recouvrent par exemple la création d'un établissement public foncier local ou l'introduction dans la commande publique (ce qui représente 15 % du PIB) de critères verts et d'une clause sociale pour favoriser l'insertion. Ce programme d'action 2007-2008 dispose de fiches de suivi ; il fera l'objet d'une évaluation. Ces fiches de suivi par action comportent des éléments relatifs à l'action et des indicateurs sur l'avancement, la réalisation, l'impact, mais aussi un retour sur les différentes finalités du développement durable que l'Agenda 21 doit contribuer à améliorer (climat, biodiversité, épanouissement des êtres humains, cohésion sociale et territoriale, changement des modes de production et de consommation) de manière à éviter des actions qui amélioreraient une finalité mais nuiraient aux autres.

Un référentiel national des projets territoriaux de développement durable et d'Agendas 21 locaux a été défini pour évaluer les stratégies de développement durable. Il s'agit de disposer d'un tronc commun d'indicateurs servant à évaluer le projet territorial de développement durable. Un groupe de travail a été mis en place par le MEEDDAT pour élaborer ce référentiel. Il est construit avec les collectivités et pour elles ; il doit être simple d'usage, compréhensible, adossé au cadre de référence et servir de base pour construire un système d'évaluation propre à la commune, tout en étant articulé avec les autres démarches en cours (ACUF, ADT, DIACT). Il est en outre commun aux différentes échelles de territoire.

Le cadre de référence national se base sur cinq finalités :

- la lutte contre le changement climatique,
- la préservation des ressources,
- l'épanouissement humain,
- la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations,
- la dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

La démarche doit être basée sur cinq principes d'action déterminants :

- la participation des acteurs,
- l'organisation du pilotage,
- la transversalité,
- l'évaluation partagée,
- une démarche d'amélioration continue.

Il s'agit d'une démarche pragmatique visant une amélioration continue. Cette évaluation n'est pas celle du développement durable du territoire, ni celle des actions menées, mais l'évaluation du projet stratégique à destination des élus, des pilotes et aussi des partenaires territoriaux et de la population, en assurant une forme communicable et communicante.

La forme du référentiel est innovante car le groupe de travail a affirmé qu'il fallait au préalable se centrer sur ce qu'on veut évaluer. Le référentiel comprend des questions évaluatives, déclinées en sous-

questions, des indicateurs stratégiques en nombre restreint et des indicateurs secondaires, optionnels selon les spécificités des collectivités territoriales.

En faisant le tour des besoins d'information, il ressort notamment que nous recherchons des indicateurs synthétiques pour mesurer sur un territoire :

la mobilité durable (usage des différents modes de transport, évolution des parts modales, tous les trois à cinq ans, au moins sur les trajets domicile-travail);

la précarité énergétique, c'est-à-dire la vulnérabilité énergétique des ménages par le mode de chauffage et de transport ;

la solidarité et la cohésion territoriale (mesure des inégalités sociales sur un territoire et solidarité territoriale) et là-dessus nous manquons cruellement d'information;

la valeur de la biodiversité mais aussi le « moral », le « bien-être », l'épanouissement, le changement culturel...

Il faudrait en outre faire évoluer le système d'informations pour faire apparaître les entreprises dont l'activité concourt au développement durable.

En résumé, nous avons besoin de traducteurs, d'un partage de l'information avec un accès aux sources pour renseigner les indicateurs existants, de nouveaux indicateurs synthétiques (agrégés) qui comprennent des données et des systèmes interopérables, une approche multi-scalaire prenant en compte d'une part la dimension spatiale avec la possibilité de décliner l'indicateur à une échelle territoriale inférieure, et d'autre part la dimension temporelle, ainsi qu'une capacité d'innovation pour répondre aux besoins. Nous avons également besoin de méthodologie, pour croiser l'évaluation technique, l'évaluation politique et l'évaluation citoyenne au service d'une démarche d'amélioration continue mobilisatrice et d'une gouvernance territoriale de l'observation.

Christian GARNIER

Ma présentation s'écartera du support d'intervention que j'ai préparé. J'espère qu'il sera diffusé Mpar ailleurs. Pour observer la réalité du développement durable, mouvante et complexe, il faut disposer d'un ensemble de données très vaste. L'empreinte écologique est à l'environnement ce qu'est le PIB à l'économie, mais avec moins de transparence : c'est un indicateur d'alerte qui peut être bien pour faire les gros titres, mais manque aussi de pertinence. Les indicateurs synthétiques, peuvent être dangereux En effet ils exercent une fascination médiatique, voire politique, alors que les politiques et la gouvernance ne doivent pas nécessairement être construites à partir de cette fascination.

Nous serons prochainement confrontés à une superposition des décisions publiques. Il nous faut donc trouver des systèmes permettant d'agréger les niveaux tout en tenant compte des spécificités locales. Il faut aussi faire attention à hiérarchiser les éléments pris en compte selon le niveau de territoire. Et cette hiérarchisation à géométrie variable, -un problème, un indicateur, peut être pertinent à un niveau de territoire et redevenir une donnée, une variable à un autre -, contribue à complexifier le système.

Je souhaite insister sur la nécessité d'avoir des données pour permettre d'anticiper et de réaliser de la prospective. Nous voulons aménager le territoire et comprendre les dynamiques. Mais nous ne parvenons pas à regrouper les informations sur les décisions prises par les Conseils généraux quant au zones à urbaniser programmées, sans parler des aménagements prévus par les acteurs privés. Il faut aussi disposer de données qualitatives et quantitatives de bonne qualité sur les comportements et les pratiques concernant les modes de vie et d'habitat, de consommation, de production. Cette réflexion renvoie à la définition des catégories statistiques, notamment à l'examen de ce qui est regroupé sous l'appellation produits bio ou « verts ».

Des lieux de gouvernance d'observation et de concertation sont à notre sens à construire, compte tenu des multiples composantes du développement durable. Certaines collectivités locales ont essayé de le faire autour des « plans de déplacements urbains » (PDU). Nous avons besoin d'expertises. Mais il n'est de vérité qu'issue de débats contradictoires. Il faut aussi faire attention à assurer l'indépendance de l'expertise ou du contrôle par rapport à la décision. Il faut encourager une réflexion sociale sur les questions de données, de définitions, d'acteurs, derrière les besoins d'information. Sans m'attarder, je

voudrais au passage souligner les limites de la recherche de données pour des visées très finalisées à court terme : il faut aussi se demander quelles données doivent être collectées de manière générale sur longue période, sans savoir d'emblée à quelle question elles vont directement répondre. Question plus lourde, comment faire pour que l'appareil statistique prenne en compte suffisamment tôt les problématiques émergentes ? Enfin, cette information doit certes être recueillie et traitée avec transparence. Mais pour être débattue, elle doit aussi être accessible. Il y a eu des progrès importants. Mais en matière d'environnement, de nombreux représentants des pouvoirs publics qui détiennent des données sur le terrain ignorent encore, malgré la convention d'Aarhus, que l'information est de droit.

Comment progresser ? Nos systèmes comportent de nombreuses lacunes : sur les inégalités écologiques et sociales ; mais aussi sur les estimations des emplois créés par l'investissement de millions d'euros en matière d'environnement, si l'on en juge par les difficultés du MEEDAT à le faire. Enfin, les enjeux de la biodiversité sont phénoménaux. Lorsque les perspectives du GIEC se confirmeront quant aux fonds océaniques, il sera déjà trop tard pour agir. FNE est paraît-il le premier producteur de données en matière de biodiversité en France. En 2005, nos réseaux d'associations ont produit près de 500 000 données et 1 320 rapports d'expertise. Il apparaît cependant que les besoins qui vont se développer à l'avenir, sont sans proportion avec les effectifs de ces réseaux (FNE) de bénévoles sur le terrain. Et coté moyens publics, la situation s'annonce pire avec un manque accru d'experts de la biodiversité.

En conclusion, il faut évidemment changer d'échelle et disposer des outils d'évaluation et de construction de la gouvernance. Nous avons rédigé 40 propositions pour des territoires robustes et désirables. Elles indiquent que les systèmes d'observation doivent être profondément remaniés.

Magali DEMOTES-MAINARD

Je ferai un retour d'expérience sur le travail réalisé en Midi-Pyrénées en coopération avec le Conseil régional. C'était la première fois qu'étaient construits des indicateurs de développement durable pour une région et il s'agissait en outre d'un exercice d'appropriation d'indicateurs par des personnes qui n'étaient pas à l'origine de leur définition.

Ce projet innovant s'inscrivait dans le cadre de la démarche Agenda 21 de la Région. Il a été initié en 2003 car la région souhaitait réaliser un diagnostic territorial préalable à l'élaboration collective d'un plan d'actions. Nous sommes partis des 45 indicateurs de développement durable de l'IFEN sans questionner cette démarche. Ces indicateurs ont une architecture en cinq axes et dix modules fondée sur les principes du développement durable avec une transversalité et une analyse ciblée sur les trois enjeux du développement durable.

Dans la publication, chaque indicateur sélectionné est présenté avec une explication sur sa pertinence. Puis il a fait l'objet d'une analyse et d'une ou plusieurs représentations graphiques. L'Insee a passé pour ce projet une convention avec le Conseil Régional. Le comité éditorial regroupait l'Insee, le Conseil régional, l'Agence régionale pour l'environnement, la DIREN et la DRAF, avec l'appui méthodologique de l'IFEN. Des experts locaux étaient consultés sur chaque fiche.

Certains indicateurs de l'IFEN n'étaient pas pertinents au niveau régional. D'autres ne nous ont pas paru pertinents en soi. D'autres enfin ont été adaptés pour l'être davantage à ce niveau géographique. Par ailleurs certains indicateurs n'étaient pas disponibles par région (transport de voyageurs, dépenses de formation continue, comportement des ménages....). Nous avons en revanche ajouté des indicateurs supplémentaires qui semblaient illustrer des enjeux particuliers à la région (érosion des sols, pression du tourisme sur l'immobilier, endettement des ménages).

Nous avons ensuite chiffré et analysé les indicateurs ce qui a suscité certaines adaptations qui peuvent être source de réflexion. A la fin de l'exercice, nous nous sommes rendu compte que certains éléments étaient implicites et qu'il fallait les faire ressortir pour avoir un arrière-plan de la région : pour cela nous avons rajouté une fiche sur les ressources naturelles et culturelles de la région. Pour illustrer la capacité de la région à reproduire son patrimoine culturel, nous avons aussi remplacé un indicateur de l'IFEN relatif aux jeunes sans qualification (non disponible au niveau régional) par un proxy relatif à l'illettrisme : mais,

ce nouvel indicateur est apparu à certains beaucoup plus à relier à la thématique des inégalités, ce qui montre la nécessité d'un regard croisé sur les indicateurs retenus. Bien qu'ayant le caractère d'un indicateur synthétique, au moins pour la dimension environnementale, l'empreinte écologique a été retenue comme un indicateur comme les autres. Nous ne sommes pas entrés dans le débat sur sa pertinence dans la mesure où il illustre des caractéristiques de la région validées par ailleurs.

L'IFEN avait retenu des indicateurs de création et de cessation d'entreprise pour traduire la capacité de rebondissement d'une économie : or nous nous sommes aperçus qu'ils ne traduisaient pas cette réalité. Nous les avons donc remplacés par une analyse de la spécialité sectorielle de l'économie régionale (ce qui permet de décrire le poids de l'aéronautique et de la sous-traitance liée) et par une étude de l'effet géographique spécifique hors spécialisation sectorielle, qui apparaît favorable à la région, en liaison avec ses capacités innovantes. Enfin, un indicateur IFEN concernait la spécialisation des exploitations agricoles et les pratiques des rotations culturales. Implicitement cet indicateur supposait que des exploitations trop spécialisées, - mono-actives -, étaient une source de vulnérabilité économique du fait de la mono-activité et d'une pratique intensive néfaste à la protection des sols. Ceci a provoqué un débat à l'issue duquel nous avons renvoyé la pratique de rotation culturale agricole à la fiche sur l'érosion des sols et traité de la vulnérabilité de l'agriculture à travers la vulnérabilité économique, c'est-à-dire la dépendance des exploitations aux prix des marchés mondiaux et au poids de l'endettement.

La publication ne propose pas de synthèse : cependant des messages pouvant servir de fil rouge pour porter un diagnostic ressortent de manière récurrente à travers différents indicateurs. D'abord, Midi-Pyrénées est une région peu dense, vaste, sans grande contrainte géographique, avec un problème structurant d'étalement urbain, d'artificialisation des sols, de consommation d'espace et d'énergie. D'un autre côté, certains éléments de la qualité de la vie y semblent plus favorables que dans d'autres régions, non pas au travers des indicateurs de revenus, mais avec un meilleur niveau de diplôme, moins d'illettrisme, moins de suicides, une participation électorale plus assidue. Ainsi des indicateurs analysés indépendamment les uns des autres permettent néanmoins de dégager une image d'ensemble cohérente.

L'ouvrage a été publié en septembre 2007 et nous alimentons depuis lors un tableau de bord sur Internet qui sera actualisé chaque année. En novembre 2007, nous avons organisé un séminaire du CRIES sur la problématique de la mesure du développement durable. La réflexion méthodologique se poursuit de manière à enrichir le travail initial, avec une veille sur les autres expériences.

Didier JOUVE

Il ressort de ces propos qu'il est difficile de séparer l'indicateur de l'objectif. Le PIB sert par exemple à mesurer une certaine augmentation de la richesse. Mais, comme il mesure à la fois l'effort de guerre et les actions sociales, il s'avère difficile à utiliser pour le développement durable. Par ailleurs nous avons peu abordé la manière dont ces indicateurs sont appropriables par les citoyens et peuvent alimenter une dynamique. Pourtant ce sujet n'est pas le moindre des enjeux.

Denis COUVET, Museum - CRBPO et École polytechnique

A propos de la biodiversité, nous constatons effectivement un manque cruel de données. Dans ce domaine, il faudrait sans doute se doter d'un observatoire national, travaillant en concertation avec les observatoires régionaux qui sont en train de se monter et disposent parfois de moyens qui ne sont pas négligeables. Il y a besoin d'une coordination nationale. À ce sujet le Museum a un certain nombre de propositions à faire, en mettant à disposition des protocoles et en s'appuyant sur les associations et les réseaux de naturalistes, sur les collectivités locales et sur les entreprises, en prenant l'exemple de l'expérience réussie sur les oiseaux communs qui fournit un des indicateurs principaux de suivi de la stratégie européenne. Une initiative mondiale, GEOBON, vise à concevoir ce système d'information sur la biodiversité au niveau mondial en utilisant les différents morceaux existants (images satellites, stations de recherche à long terme, inventaires et suivis...).

Le moment est sans doute favorable. Il faut certes quelques moyens humains mais le cout apparaît raisonnable. Nous avons récemment assisté à une réunion d'experts sous la houlette de la fondation pour la recherche sur la biodiversité et nous avons essayé de chiffrer ce qu'il fallait pour construire un observatoire, un système d'indicateurs qui se base sur des modélisations un peu solides et élaborer des scénarios. Des propositions existent et il suffirait de quelques moyens pour que ces propositions soient actualisées.

Christian GARNIER

Les Conseils régionaux peuvent désormais développer une compétence sur les inventaires de biodiversité. Certains, par exemple en Alsace, développent avec nos associations des expériences de coopération très intéressantes. La méconnaissance que nous avons est inégalement répartie sur le territoire français : sans parler de l'outre-mer qui est pourtant un enjeu mondial, nous avons certains trous béants sur le territoire métropolitain et aussi sur le milieu littoral et marin, même si l'Ifremer travaille fait du très bon travail.

Bernard KALAORA

Nous avons beaucoup parlé des indicateurs de développement durable et des Agendas 21. Cependant je suis surpris que les indicateurs ne paraissent pas s'adosser davantage à des projets de territoire mais relèvent plutôt d'un exercice technique. Quelles sont les conséquences sur l'action publique et en terme de transformation des systèmes de gestion, y compris ceux des secteurs et des entreprises ? On en a très peu parlé.

Didier JOUVE

Toutes les démarches menées visent à construire avec la population de vraies politiques publiques qui soient cohérentes entre elles, adaptées aux territoires et disposant d'objectifs clairs. L'agenda 21 est le cas typique de la territorialisation et de la mise en cohérence des dispositifs.

Julie CHABAUD

L'objectif de cette présentation était de formuler des demandes au Cnis par rapport à un projet de territoire et non pas de discuter de ce que serait un projet de territoire. L'agenda 21 est évidemment un projet territorial d'actions de développement durable. On ne s'amuserait pas à en faire s'il ne nous servait à rien. Par exemple une de nos actions est un observatoire des paysages. Concrètement ceci se traduit par une charte des paysages dans les « portés à connaissance » des SCOT (schémas concertés d'organisation du territoire) et des PLU (plans locaux d'urbanisme). Il s'agit d'une révolution culturelle qui passe par des actions concrètes. Les indicateurs nous aident à démontrer leur utilité.

Didier JOUVE

Nous avons aussi besoin de l'expertise citoyenne ce qui requiert l'utilisation de données accessibles à tous.

Jacques RICHARD, professeur à l'Université Paris Dauphine

Madame Chabaud, lorsque vous décidez de l'amélioration des actions, les associez-vous à des objectifs standards pour étayer vos politiques ? Votre périmètre d'action englobe-t-il également les activités privées des entreprises et leurs performances, notamment environnementales ? Enfin, votre politique vise à gagner sur les trois tableaux. Mais si une entreprise crée de la richesse et pollue davantage, quel est finalement le critère que vous reprenez ?

Julie CHABAUD

L'objectif de ces actions est une transformation sociale et culturelle, grâce à une approche très pragmatique et bornée dans le temps qui puisse être évaluée. Nous ne disposons pas de standards globaux. Mais nous avons, au moment du diagnostic préalable, fait une étude prospective et défini des objectifs par champ. Dans l'idéal, nous associons les activités privées à nos actions et entretenons des liens avec les entreprises innovantes, les chambres de commerce ou les organisations professionnelles puisque l'objectif est bien de réunir toutes les parties prenantes. La pratique n'est évidemment pas chose simple et nous devons organiser beaucoup de concertation. Nous avons notamment le souci d'accompagner les entreprises locales pour qu'elles répondent à une commande publique durable et non pas de favoriser les grands groupes. Enfin, pour répondre à la dernière question, les politiques privilégient évidemment la création de richesses et d'emplois sur le territoire dans une période de tension économique.

Stéphane WEISS, Communauté urbaine de Lyon

Je souhaite saluer le travail réalisé en Midi-Pyrénées sur le choix des indicateurs qui peuvent être déclinés au niveau communal et cantonal. Cela permet de disposer d'informations partagées. Le choix Rencontre du moyen terme du Cnis – 22 octobre 2008 Développement durable 38/42 de juxtaposer les données donne une souplesse qui laisse l'indicateur à sa place, en tant que moyen et non comme fin.

Odile BOVAR, Responsable de l'Observatoire des territoires de la DIACT

L'Observatoire des territoires essaie, dans un cadre partenarial, de disposer d'un référentiel national territorialisé à proposer à différents publics qui ont une démarche de définition d'indicateurs de développement durable.

Nous nous proposons d'avoir une visée opérationnelle en réunissant les différents acteurs, y compris les producteurs d'informations statistiques. Il s'agit d'alimenter la réflexion. Le défi est de prendre en compte le besoin de déclinaisons et de visibilité sur les thématiques et les enjeux pointés au niveau européen et national et en même temps d'être à l'écoute des territoires pour prendre au mieux en compte les demandes qui abordent ces thèmes, mais sous des angles différents. Il ne s'agit pas du tout d'établir un palmarès des régions et des territoires, mais de pouvoir, avec ces approches territoriales, aider à identifier les territoires à enjeux, et proposer des analyses de la diversité des territoires qui intègrent le développement durable et permettent aux élus et aux acteurs publics de partager une nouvelle façon d'envisager l'aménagement du territoire.

Françoise DUTHU, Université Paris X

Comment faire la jonction, au niveau méthodologique, entre Midi-Pyrénées et la Gironde ? Comment sont intégrés les nouveaux enjeux de la comptabilité nationale ? Cette démarche me semble manquer de ligne directrice qui articule les différents travaux.

Florence JANY-CATRICE

Par rapport à l'empreinte écologique, je voudrais souligner qu'il s'agit tout de même d'un outil puissant même s'il faut débattre de ses limites. Par ailleurs La participation des citoyens ne doit pas, à mon sens, se cantonner à la validation de choix d'experts. Enfin la richesse d'un certain nombre d'enquêtes est confrontée au fait qu'elles ne peuvent être régionalisées alors que leurs sujets intéressent les compétences des collectivités territoriales. C'est le cas par exemple de la qualité de l'emploi en région.

Didier JOUVE

Ce sujet se révèle extrêmement riche. Il faut construire des triangles entre les élus, les experts et les citoyens pour élaborer les politiques publiques. Des outils adéquats doivent être définis pour construire

des décisions publiques partagées : ces outils renvoient moins à des constructions théoriques avec des déclinaisons techniques qu'à des modifications de culture. Il faut prendre en charge un ensemble de cohérences qui ne peuvent être listées sur un document technique du type check-list. Les acteurs doivent donc modifier leurs façons de voir et leurs cultures et les élus doivent intégrer de nouvelles bases à la prise de décision : là où ils s'interrogeaient auparavant sur le coût d'une mesure et son impact sur l'électorat, il importe qu'ils intègrent dorénavant au moment de décider les préoccupations d'efficacité économique et sociale, de responsabilité écologique et de concertation avec les acteurs. Ce serait déjà une étape importante pour le développement durable. Ensuite, avec des indicateurs bien renseignés, on vise une montée en puissance de cette approche.

Conclusion

Michèle PAPPALARDO

Déléguée interministérielle au développement durable

Nous sommes plusieurs dans cette assemblée à avoir assisté hier à une table ronde sur le développement durable et les indicateurs du territoire. J'en conclus que ce sujet intéresse beaucoup de monde et je constate qu'il a considérablement progressé. Il est maintenant considéré d'un point de vue très opérationnel, loin des discussions philosophiques qui prévalaient jusque récemment. Il ne faut pas pour autant arrêter de réfléchir sur les points stratégiques. Mais il faut aussi savoir définir les indicateurs à utiliser pour aider les élus à définir, mettre en oeuvre et évaluer les politiques de développement durable. Nous devons nous inscrire dans cette situation très opérationnelle, pour choisir les meilleurs indicateurs du moment, tout en continuant à progresser en termes de recherche expérimentale sur ces sujets où les difficultés demeurent. Je suis très frappée des progrès réalisés et de la manière réaliste dont sont considérés les travaux.

En tant que Commissaire général au développement durable, je félicite le Cnis d'avoir inscrit le thème du développement durable dans les priorités à moyen terme du système statistique public. Je ne peux que vous encourager à continuer. Les exposés étaient très riches et illustraient en même temps la diversité des travaux. Il est nécessaire de continuer à chercher sur des axes différents : ce foisonnement constitue une des richesses du développement durable même si cela participe aussi de ses faiblesses.

La loi de programme a été votée en première lecture à l'Assemblée Nationale. Pour appliquer cette loi, nous aurons besoin de nous doter d'indicateurs nous permettant de déterminer au mieux nos politiques publiques et de les suivre.

La participation des citoyens à ces réflexions et au choix des indicateurs s'avère nécessaire. Les citoyens prennent aujourd'hui conscience de l'importance de ces problématiques. Nous le constatons notamment dans la publicité qui utilise des vocabulaires flous comme l'économie verte, le PIB vert.... J'attends que nous arrêtons ensemble des définitions pour communiquer aux citoyens des données, des explications et des concepts plus clairs que ceux utilisés aujourd'hui. Ce travail n'est pas évident. Mais il s'avère nécessaire pour que nos concitoyens n'aient pas le sentiment de se perdre dans une réalité nébuleuse.

De nombreux travaux ont déjà été réalisés ; certains doivent être repris. Nous sommes confrontés à deux difficultés. En premier lieu, le sujet est conceptuellement difficile : comment mesurer la valeur des biens publics globaux comme l'air, la nature ou la biodiversité qui ne font pas l'objet d'échanges marchands ? Comment actualiser les données ? Comment prendre en compte le bonheur, le bien-être, l'épanouissement individuel ou collectif ? Ces sujets sont difficiles à appréhender et il convient donc de se mettre d'accord sur un certain nombre de définitions et d'objets à mesurer. La seconde difficulté concerne le cloisonnement : nous avons travaillé pendant des années avec des systèmes très verticaux et nous

disposons de statistiques économiques sociales et environnementales malgré certains manques. Il faut désormais parvenir à croiser les données pour obtenir un ensemble plus cohérent. La transversalité n'est jamais facile. Mais elle s'avère absolument indispensable pour construire des indicateurs de développement durable.

Je souhaite vous faire part de certains vœux. La stratégie nationale de développement durable sera prochainement officiellement relancée pour mieux l'articuler avec la stratégie européenne, mais sans limiter ses ambitions. Les indicateurs devront être révisés, même si un premier travail a déjà été fait en 2006 : les progrès devraient porter sur une meilleure articulation entre les différents piliers du développement durable. Cela implique une coopération renforcée de tous les services statistiques autour de cet exercice de stratégie nationale, ce qui aura évidemment pour vertu de faire travailler ensemble tous les ministères. Ce document devra être plus pédagogique que le précédent de manière à ce que nous puissions mieux communiquer dessus. Le précédent document était effectivement très massif, très difficile à utiliser en communication, même s'il avait le mérite d'exister. Il était sans doute davantage une collection de plans d'actions qu'une réelle stratégie. Le nouveau document ne devrait pas dépasser 40 pages et être nettement plus pédagogique. Il faudra sélectionner des indicateurs qui pourront facilement être appréhendés par les citoyens. Je souhaite que vous contribuiez à atteindre cet objectif de simplification et d'efficacité de l'ensemble de la stratégie.

Deuxième vœu, sur les territoires. La DIACT et le Commissariat général initient une nouvelle phase de travaux pour aller au-delà des neuf indicateurs existants disponibles sur les territoires. Nous étudions les précédents travaux pour clarifier la situation et dégager non pas un tronc commun mais un ensemble suffisamment large pour que les territoires puissent y trouver les indicateurs qui leur conviennent ou les adapter à leur projet. La démarche en cours est bonne. Et j'attends que ces travaux aboutissent dans quelques mois à aider réellement les territoires à avancer, alors qu'ils sont de plus en plus nombreux à travailler sur ces sujets.

Troisième vœu sur les éco-entreprises. Une des priorités actuelles concerne le développement des écotechnologies. Nous devons mieux connaître les éco-entreprises, leur périmètre, leurs activités, les emplois concernés etc.... Les systèmes statistiques n'ont pas été conçus pour donner des chiffres sur ces éco-entreprises. Il faut retravailler à partir des éléments disponibles. Un comité stratégique des éco-industries a été créé, sans que son périmètre ait été précisément défini. Mais on ne peut en rester là. Nous avons besoin de décrire l'existant, de définir des objectifs et de disposer d'informations conjoncturelles pour vérifier l'efficacité des politiques menées. Un groupe de travail doit réunir sur ce sujet l'Insee, le service d'observation et de statistiques (SoeS) du Ministère, le Sessi, l'Ademe et ceux qui le souhaitent.

Sur la comptabilité environnementale et les indicateurs synthétiques du développement durable, le Grenelle prévoit que la comptabilité nationale devra intégrer en 2010 de nouveaux indicateurs des mesures des biens publics environnementaux globaux. Cette question est importante. Nous devons d'autant plus viser cet objectif stimulant que les parlementaires viennent de fixer qu'ils seront très probablement les premiers intéressés par la réponse qui leur sera donnée. Les avancées sur ce travail pourront être proposées à la coopération internationale, ce qui nous donnera l'opportunité de jouer un rôle moteur sur cette question. Je suis très heureuse de la collaboration qui s'est instaurée entre l'Insee et le Service d'observation des statistiques (SoeS) du Ministère sur ces travaux complexes sur lesquels je vous fais toute confiance pour avancer.

A propos de la « consommation durable », nous éprouvons des difficultés à en définir la notion et à la mesurer : qui est le consommateur durable ? Comment décrire les inégalités sociales de ce type de consommation. C'est un axe de travail très important. En effet la consommation est un moyen important pour parler à nos concitoyens de développement durable, d'autant que chacun est directement concerné et peut modifier son comportement.

En matière de gouvernance, la loi Grenelle prévoit que l'État développera la production et la collecte d'informations sur l'environnement et les organisera de façon à en garantir l'accès. Nous préparons ainsi depuis quelques mois la création d'un portail des données environnementales, sous la responsabilité du Commissariat général. Ce portail sera mis en place au premier trimestre 2009. Il a pour objectif de

permettre l'accès de tous à ces données environnementales. Ces informations sont fondamentales et un comité de pilotage sera créé dans le cadre d'une gouvernance à cinq. Le Cnis travaille déjà dans cette configuration depuis longtemps ce dont je le félicite. Et j'espère qu'avec cette gouvernance à cinq, vous réaliserez des progrès très rapides sur les statistiques concernant les problématiques de développement durable.

Perspectives pour la statistique publique

Jean-Pierre DUPORT
Vice-président du Cnis

Je souhaite tout d'abord remercier l'équipe du secrétariat du Cnis et Louis de Gimel qui ont organisé cette journée. A l'issue de cette rencontre, je n'aurais pas la prétention d'énoncer tout ce que nous mettrons dans le programme de moyen terme sur le développement durable. Les deux rencontres que nous avons organisées en septembre et en octobre sur les statistiques régionales et locales et sur le développement durable ont été, je crois bien choisies, d'autant qu'elles s'appuient l'une l'autre, les différents thèmes ayant été abordés lors des deux rencontres. Il y a une aspiration très forte à disposer d'une information localisée. Faut-il pour autant descendre systématiquement jusqu'à un niveau très fin ? Nous devons réfléchir à ces points lorsque nous définirons les priorités.

Je suis très sensible aux propos tenus sur la démocratie statistique, notamment par J. Gadrey, et ceci rejoint mes préoccupations sur le rôle et la place des associations dans l'ensemble du dispositif statistique. Le Cnis doit, dans ses priorités, considérer comment il peut mieux connaître la richesse du mouvement associatif, ce qui est un élément du développement durable et une exigence démocratique. Je suis moins sévère sur la démocratie participative que d'autres intervenants, car je trouve qu'il s'agit d'une première étape qui n'est pas si négative. Cette démocratie statistique ne pourra se développer dans la durée qu'en popularisant l'information statistique. Il s'agit d'une réelle exigence pour le Cnis.

Dans la ligne des propos de la matinée, notamment ceux tenus par Mme M. Elbaum, je suis très sensible au fait que nous devons trouver un équilibre entre les approches systémiques et les approches analytiques. Si tous les sujets relevaient du développement durable et si nous ne faisons pas attention à définir un certain nombre de points d'entrée dans cette problématique, nous pourrions nous égarer.

Nous tiendrons bien évidemment compte des vœux formulés par Mme la Déléguée interministérielle au développement durable. Dans la nouvelle configuration du Cnis, suite à la loi de modernisation de l'économie, des commissions thématiques devraient remplacer les formations ; il semble évident qu'il devra y avoir une commission autour du développement durable qui sera le lieu de la concertation avec les utilisateurs nationaux et locaux et notamment les associations, comme avec l'ensemble des services statistiques ministériels, au premier rang desquels le Service de l'observation et de la statistique (SOeS).

Nous ne devons pas oublier les problèmes d'arbitrage que connaîtra l'Insee entre séries longues et urgences. Il y a un débat de fond entre ce qui doit être réalisé pour répondre à l'urgence d'une politique et la nécessité, sur des sujets liés au développement durable, de travailler dans la série longue.

Je remercie tous les présidents des différents ateliers qui ont animé leur table ronde ainsi que les intervenants.

Document rédigé par la société Ubiquis et revu par le secrétariat du CNIS
<http://www.ubiquis.fr> – infofrance@ubiquis.com - Tél. 01.44.14.15.16