

Paris le 28 juillet 2003 - N° 265/D130

Les Rencontres du CNIS sur le moyen terme

LES ENJEUX DE LA STATISTIQUE REGIONALE ET LOCALE A L'HORIZON 2008

Compte rendu de la réunion du

25 juin 2003

Présidée par Yves FREVILLE, Président de la formation « statistiques régionales et locales »

LISTE DES PARTICIPANTS :

M.	ADE Frédéric	Communauté Urbaine de Strasbourg
M.	AMBERT Robert	Chambre Régionale d'Agriculture Rhône-Alpes
M.	ARRIGHI Jean-Jacques	CEREQ - Centre d'études et de recherches sur les qualifications
M.	ATTALI Stéphane	IEDOM - Institut d'Emission des DOM
Mme	AUGER Sophie	Direction de l'Aménagement du Territoire
M.	BACHMAN Pierre	CGT - Confédération générale du travail
M.	BARDET Fabrice	Ecole nationale des travaux publics d'Etat
Mme	BELLAREDJ Fatima	AMEDIS - Améliorer l'efficacité de l'intervention sociale
Mme	BELLOC Brigitte	INSEE DR Ile-de-France
M.	BERAT Pierre	CRCI - Rhône-Alpes - Chambre régional de Commerce et d'Industrie
M.	BERNADET Maurice	Maison des Sciences de l'Homme
M.	BIRCHEN Jean-Paul	CERTU-Centre d'études sur les réseaux, transports, l'urbanisme
M.	BLAIZEAU Didier	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
M.	BONNAUD Alain	DRAF Rhône-Alpes - Direction Régionale de l'Agriculture de la Forêt
M.	BONSACQUET Christian	INSEE DR Bourgogne
M.	BOSSARD André	Délégation Générale à l'emploi et à la formation
Mme	BOURBIGOT Monique	Responsable de formations du CNIS
Mme	BOURDON Françoise	CNRS LATEC - Centre national de la recherche scientifique
M.	BOURQUIN Jean-Claude	UFC QUE CHOISIR
M.	BRIQUEL Vincent	CEMAGREF - Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts
M.	BRUN Patrick	Agence d'Urbanisme de Lyon
Mme	CALCA Marie-Dominique	Ministère des Affaires Sociales, du Travail et Solidarité
M.	CALO Guiseppe	Eurostat
Mme	CAMORS Carine	IAURIF - Institut aménagement urbanisme Ile-de-France
Mme	CANCEILL Geneviève	DARES - Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité
M.	CASTEL Jean-Charles	CERTU - Centre d'études sur les réseaux, l transports, l'urbanisme
M.	CASTELLAN Michel	Préfecture de la Région Ile-de-France
M.	CAVAUD Denis	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
Mme	CHAILLAT Martine	CESR Aquitaine - Conseil économique et social régional
M.	CHAPPUIS Pierre	REGION Rhône-Alpes
M.	CHARPIN Jean-Michel	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
M.	CHAUZY Jean-Louis	Président du CESR Midi-Pyrénées
M.	CHOFFEL Philippe	DIV - Délégation Interministérielle à la Ville et à la Rénovation Urbaine
M.	CLOSON Daniel	MEDEF - Rhône-Alpes
M.	CONSTANTIN Bernard	SGAR - Rhône-Alpes
M.	CUNEO Philippe	DREES - Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité
M.	DE LA GRANGE Thierry	ODR - Observatoire du développement de la Réunion
Mme	DERVEAUX Marie-Hélène	Mairie de Paris
M.	DESCOLONGES P-Marie	CESR - Ile-de-France - Conseil économique et social régional
M.	DESROSIERES Alain	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
M.	DETAPE Yves	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
M.	DRAPAL Stanislas	Czech Statistical Office
M.	DUPORT Jean-Pierre	Vice-Président du CNIS
M.	DURR Jean-Michel	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
Mme	DUSSERT Françoise	DGAFP - Direction générale de l'administration et de la fonction publique
Mme	DUSSOL Anne-Marie	INRA ENESAD - Etablissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon
M.	ERNST Bernard	Unédic

M.	ESPONDA Marc	APUR - Atelier Parisien d'Urbanisme
M.	FATRAS Pierre	Association Gratte Ciel Aujourd'hui
M.	FILIPPI Benoît	ATEMHA - Atelier d'études des marchés de l'habitat - OLAP
Mme	FILPA Catherine	OREFQ Lorraine - Observatoire régional de l'emploi, de la formation et de la qualification
M.	FISCHER Jan	Czech Statistical Office
Mme	FRANCOZ Dominique	SDES - Ministère de la Jeunesse, Education Nationale et Recherche
M.	FREVILLE Yves	Président de la formation SRL du CNIS
M.	FUCHS Pascal	Ville de Montreuil
Mme	GADAIS Monique	CERTU - Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme
Mme	GASCON Marie-Odile	CERTU - Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme
M.	GAY Christian	SCEES - Ministère de l'Agriculture, l'Alimentation, Pêche et Affaires Rurales
M.	GODINOT Alain	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
M.	GOY Alain	SDES - Ministère de la Jeunesse, Education Nationale et de la Recherche
Mme	GRANJON Muriel	INSEE DR Rhône-Alpes
M.	GRISOLLET Joël	Chambre régionale de métiers Rhône-Alpes
M.	GROUTHIER Jean-Philippe	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
M.	GUILLAUMAT-TAILLIET F.	INSEE DR Rhône-Alpes
Mme	JAULENT Catherine	CNAF - Caisse nationale des allocations familiales
Mme	JOLICARD Brigitte	Mairie de Chelles
M.	JOURDAN Christian	MEDD Direction de l'eau
M.	JUGNOT Stéphane	DARES - Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité
M.	KYCH Alexandre	CNRS LASMAS - Centre national de la recherche scientifique
M.	LANDROT Patrick	CEMAGREF- Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts
M.	LAPERROUSE Philippe	DRASS Rhône Alpes - Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
Mme	LARPENT Maryse	ADEUP - Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest
M.	LARVARON Henri	Association Gratte Ciel Aujourd'hui
Mme	LE BARS Anne	SGAR Rhône Alpes- Secrétariat général pour les affaires régionales
M.	LE GLEAU Jean-Pierre	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
M.	LEFEBVRE Olivier	DGCL - Min. de l'Intérieur, Sécurité Intérieure et des Libertés Locales
Mme	LHERT Janine	CNRS LATEC UMR 5118 - Centre national de la recherche scientifique
M.	LIPATZ Jean-Luc	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
M.	LONGIN François	OREF Rhône-Alpes - Observatoire régional Emploi formation
M.	LOUCHART Philippe	IAURIF - Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile de France
Mme	MADINIER Chantal	SCEES - Ministère de l'Agriculture, l'Alimentation, Pêche et Affaires Rurales
Mme	MAQUIN Isabelle	AUDAB - Agence d'urbanisme de BESANCON
Mme	MARCOFF Julie	DP - Direction de la Prévision
M.	MARTORELL Ronan	GERI - Groupe d'étude et de réflexion interrégional
M.	MAZEL Olivier	DARES - Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité
Mme	MESPOULET Martine	Université Angers
Mme	MOLLIET Véronique	UNAT - Union nationale des associations du tourisme
M.	MONDOT Robert	DRAF Auvergne - Direction Régionale de l'Agriculture de la Forêt
M.	MOREAU Alain	SGAR Aquitaine- Secrétariat général pour les affaires régionales
M.	MOREL Bernard	DATAR - Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
M.	MOUZAOUI Ahmed	BDPME Banque du développement des Petites et Moyennes Entreprises
M.	MUET Pierre-Alain	Vice-président du Grand Lyon
M.	NANOT Bernard	IFEN - Institut Français de l'Environnement
M.	NORMAND Romuald	INRP - Institut National de Recherche Pédagogique

Mme	OUVRÉ Brigitte	Responsable de formations du CNIS
M.	PERRAT Jacques	ADEES Rhône-Alpes - Association pour le développement des échanges entre enseignants spécialisés
M.	PETIT Thierry	IAURIF - Institut d'aménagement et d'urbanisme Ile de France
Mme	PICHAVANT Françoise	AURG - Agence d'Urbanisme région Grenoble
M.	PRIVEZ Alain	DGCP - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
M.	PUEL Bertrand	CESR Midi Pyrénées - Conseil Economique et Social Régional
M.	PUIG Jean-Pierre	Secrétaire général du CNIS
M.	REY José	SCEES - Ministère de l'Agriculture, l'Alimentation, Pêche et Affaires Rurales
M.	RENDU Yvon	INSEE - DR de Rhône Alpes
M.	RIANDEY Benoît	IRESO - Institut de recherche sur les sociétés contemporaines
M.	ROBIN Benoît	CGT-FO - Force ouvrière
M.	ROESCH Philippe	SGAR Alsace- Secrétariat général pour les affaires régionales
Mme	ROMPTEAU Sophie	Responsable de formations du CNIS
Mme	ROUQUETTE Céline	INSEE Midi-Pyrénées
M.	ROUSSEAU Denis	DGCP - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
M.	ROUSSEL Patrice	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
Mme	ROUX Valérie	CEREQ - Centre d'études et de recherches sur les qualifications
M.	ROYER Jean-François	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
M.	SAGE Laurent	CCI du Doubs - Chambre de Commerce et d'Industrie
M.	SALGE François	CNIG - Conseil National de l'Information Géographique
Mme	SAGLIETTI Carla	Secrétaire générale adjointe du CNIS
Mme	SANDOVAL Véronique	SDES - Ministère de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche
M.	SAUVAGE Patrice	MRIE Rhône-Alpes - Mission régionale d'information sur l'exclusion
M.	SCHMITT Bertrand	UMR INRA-ENESAD- Etablissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon
Mme	SEMET Emmanuelle	AEPI - Agence d'études et de promotion de l'Isère
M.	SENELET Michel	Agence d'urbanisme de Clermont-Ferrand
M.	SIMON-ZARCA Georgie	CEREQ - Centre d'études et de recherches sur les qualifications
M.	SLAMA Raphaël	DGAS - Direction générale de l'action sociale
Mme	SLEGROVA Hana	Czech Statistical Office
Mme	SOVIGNET Claire	ACFCI - Assemblée des Chambres françaises de Commerce et d'Industrie
M.	SUJOBERT Bernard	INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques
M.	TERRIER Christophe	Direction du Tourisme
M.	TRAYNARD Etienne	INSEE DR Rhône-Alpes
M.	TREGOUET Bruno	IFEN - Institut Français de l'Environnement
Mme	VALLET Céline	REGION Rhône-Alpes
M.	VIENNOT Guy	IFEN - Institut Français de l'Environnement
M.	WIDMER Samuel	Agence d'Urbanisme de Montbeliard

Absents excusés :

M.	BAUMONT Xavier	CDT 13 - Centre départemental du tourisme
M.	BELORGEY Pierre	CCI du DOUBS - Chambre de Commerce et d'Industrie
M.	BERAL Olivier	CRT Nord-Pas-de-Calais
M.	BONTE Pierre-Joël	Conseil général du PUY-de-DOME
M.	BOURGUIGNON Pierre	Assemblée Nationale
M.	CALZADA Christian	INSEE DR ILE-DE-FRANCE
Mme	CAZALS Véronique	MEDEF - Mouvement des entreprises de France
Mme	CUGNY-SEGUIN Marie	IFEN - Institut Français de l'Environnement
M.	GEFFROY Loic	FHP - Fédération des hôpitaux de Paris

M.	GIBLIN Jean-Pierre	Conseil général des Ponts et Chaussées
Mme	GILLES-MOULET Laure	ONIFLHOR - Office national interprofessionnel des fruits, légumes et de l'horticulture
M.	HESS Francis	Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération nancéi
M.	LAURENT Philippe	Mairie de SCEAUX
M.	MALVY Martin	APVF - Association des petites villes de France
Mme	MARCHAND Sylvie	INSEE DR POITOU-CHARENTES
M.	MARQUET Christian	Mairie de ROANNE
M.	MARTORELL Ronan	GERI - Groupe d'étude et de réflexion interrégional
M.	MOREL Michel	CNMCCA - Confédération nationale de la mutualité de la coopération du Crédit Agricole
Mme	PADIEU Claudine	ODAS - Observatoire national de l'action sociale décentralisée
M.	PELISSARD Jacques	Mairie de LONS LE SAUNIER
Mme	PLAGEOLES M-Thérèse	CHAMBRE AGRICULTURE du TARN
Mme	RHEIN Catherine	CNRS-LADYSS - Centre national de la recherche scientifique
Mme	ROBIN Dominique	AURA - Agence d'urbanisme de la région angevine
M.	ROUSSET Alain	CR AQUITAINE - Conseil régional
M.	SAGE Laurent	CCI du DOUBS - Chambre de commerce et d'industrie
M.	TABIASCO Christian	CASHN - Centre d'accueil et de soins hospitaliers de Nanterre
M.	THIOLLIERE Michel	Mairie de SAINT-ETIENNE

I. Accueil des participants par le représentant du maire de Lyon

Yves FREVILLE, Président de la formation des statistiques régionales et locales du CNIS

Bienvenue. Je passe immédiatement la parole à Pierre-Alain Muet, qui va s'exprimer au nom de Gérard Collomb, sénateur-maire de Lyon.

Pierre-Alain MUET, Vice-président du Grand Lyon, chargé du développement économique et des relations internationales

C'est un plaisir d'accueillir au nom du Maire de Lyon cette rencontre du CNIS consacrée aux enjeux de la statistique régionale et locale. J'ai trois raisons au moins pour apprécier cet instant.

Tout d'abord, en tant qu'élu local, je suis sensible au thème de votre rencontre et au fait que vous accordiez de l'importance aux agglomérations et à la politique de la ville.

Ensuite, c'est la première fois qu'une réunion du CNIS se déroule en dehors de la Région Parisienne. C'est un grand honneur pour Lyon d'accueillir cet événement qui, espérons-le pour les autres villes, se reproduira ailleurs en province.

Enfin, il s'agit pour moi d'un retour aux sources, puisque j'ai commencé ma carrière dans la Division des études régionales de l'INSEE.

Notre ville est inscrite au patrimoine de l'UNESCO. Contrairement à la plupart des villes, elle s'est développée depuis la colline de Fourvière, de l'ouest vers l'est, de sorte qu'en parcourant la ville, vous pouvez traverser deux mille ans d'histoire.

Nous nous situons dans un quartier relativement enclavé par la gare de Perrache et l'autoroute qui traverse la presqu'île – nous héritons cette particularité des années 1960. Ce quartier représente aujourd'hui l'un des plus formidables projets urbains de ces prochaines décennies : nous y comptons pas moins de 150 hectares de friches industrielles. A travers le Projet Confluent, nous ambitionnons d'y construire le Lyon de demain. Ce quartier symbolisera à la fois le futur et le développement durable. Je vous souhaite un agréable séjour à Lyon et je souhaite un grand succès à votre journée de rencontre.

II. Accueil par le représentant du Préfet de région

Etienne TRAYNARD, Directeur régional de l'INSEE en Rhône-Alpes

Michel Besse, Préfet de la Région Rhône-Alpes, m'a demandé d'accueillir en son nom cette réunion du CNIS.

Le système statistique public est présent dans toutes les régions, et en particulier en Rhône-Alpes. Si l'INSEE y occupe un rôle central, les services statistiques ministériels y sont nombreux dans les directions régionales de différents ministères (équipement, emploi, agriculture, affaires sociales et sanitaires, enseignement et recherche, environnement, etc.). Plusieurs statisticiens régionaux sont d'ailleurs présents.

L'organisation de cette manifestation à Lyon dénote la présence régionale du système statistique, dont je me félicite. Elle répond également au souci d'adapter les statistiques régionales et locales aux besoins nouveaux et en particulier ceux liés à la décentralisation.

III. Allocution d'ouverture

Jean-Pierre DUPORT, Vice-président du CNIS

Je vous remercie tous les deux pour votre accueil, auquel nous sommes très sensibles.

J'ai récemment pris la vice-présidence du CNIS, en remplacement de Jean-Marie Delarue, à qui je rends une nouvelle fois hommage pour le travail effectué au cours de son mandat.

Je suis attaché aux statistiques régionales et locales, en tant qu'ancien directeur de l'urbanisme, qu'ancien délégué à l'aménagement du territoire, qu'ancien préfet mais également en tant que Président de Réseau Ferré de France. J'ai la satisfaction d'apporter ma modeste contribution au projet urbain Lyon Confluence.

1. Rappel du contexte d'organisation de la journée de rencontre

Je rappelle tout d'abord que le précédent programme à moyen terme du CNIS (1999-2003) avait qualifié le développement de statistiques régionales et locales d'axes stratégiques pour les années futures. Dans cette perspective, le CNIS a organisé la préparation du programme 2004-2008 autour de divers thèmes structurants et transversaux.

Trois journées de rencontre entre producteurs et utilisateurs de statistiques publiques ont été organisées, dont celle-ci. Il était légitime que nous organisions cette dernière journée, consacrée aux statistiques régionales et locales, en dehors de Paris. Le choix de la capitale des Gaules me paraît parfaitement approprié.

Je vous rappelle que le CNIS émet un avis tous les cinq ans sur le programme à moyen terme des producteurs de statistiques. Le programme 1999-2003 s'achevant, nous préparons le programme 2004-2008. Le programme présent aura été très largement suivi. Je note notamment une forte progression des statistiques publiques.

2. Les principaux enjeux du programme de moyen terme 2004-2008

Les besoins et les productions de statistiques régionales et locales ont connu un fort accroissement. Les textes de décentralisation existants et en préparation sont à l'origine de ce mouvement. Ces demandes émanent non seulement de collectivités territoriales et de l'Etat – afin que des disparités n'apparaissent pas entre régions – mais également des acteurs locaux impliqués dans les politiques régionales et locales, de plus en plus nombreux, ainsi que des institutions européennes, grandes utilisatrices d'informations régionalisées.

Le programme 2004-2008 sera ainsi animé par une mutation accélérée du système statistique public. Le CNIS et les formations qui le composent se doivent d'anticiper les évolutions inhérentes à la décentralisation et à la simplification administrative.

J'insiste tout particulièrement sur ce point. Considérons l'exemple douloureux des statistiques du tourisme : nous n'avons pas intégré suffisamment longtemps à l'avance des événements pourtant inéluctables, tels que l'arrivée de l'euro, les accords de Schengen et la suppression des fiches d'hôtel. Nous devons analyser et anticiper les évolutions, de manière à ne pas nous retrouver privés de statistiques de qualité lorsque ces évolutions se concrétiseront.

3. La préparation du programme de moyen terme

Pour préparer le programme 2004-2008, le Secrétariat général du CNIS a proposé d'établir des bilans par formation du programme s'achevant et de recenser les grandes tendances évolutives des besoins. Au cours de ces consultations sont apparues des demandes transversales, ce qui a motivé l'organisation de trois rencontres sur le programme de moyen terme :

- le 24 avril, sur les statistiques relatives aux entreprises et aux ménages ;
- le 19 mai, sur les statistiques financières ;
- aujourd'hui, à Lyon, sur les statistiques régionales et locales.

Ces rencontres se déroulent dans un cadre élargi par rapport aux manifestations habituelles du CNIS.

Au cours des réunions de formation traditionnelles, nous avons abondamment traité du prochain programme à moyen terme, le programme annuel 2004 en étant la déclinaison logique. Les services producteurs élaboreront leur programme à moyen terme en fonction des besoins exprimés.

En décembre, au cours d'une assemblée plénière, le CNIS examinera le programme à moyen terme et formulera un avis.

4. Présentation du programme de la journée

Alain Godinot et Jean-François Royer vont nous présenter le nouveau contexte de la statistique régionale et locale induit notamment par la rénovation du recensement de la population. Quatre ateliers se dérouleront ensuite. Ils porteront respectivement sur :

- l'aménagement des agglomérations (président : Pierre-Alain Muet) ;
- le développement économique, l'aménagement du territoire et les régions (président : Jean-Louis Chauzy) ;
- l'action sociale, la politique de la ville et les finances publiques locales (président : Yves Fréville) ;
- l'environnement et l'espace rural (président : Robert Mondot).

Cet après-midi, nous entendrons un l'exposé de Jean-Michel Charpin sur la statistique et la décentralisation. Avant une table ronde finale, présidée par Yves Fréville, nous assisterons à un exposé de Guiseppe Calò, directeur des statistiques de l'agriculture, de l'environnement et de l'alimentation des régions à Eurostat. Enfin, une synthèse effectuée par les rapporteurs des ateliers du matin précédera un débat, avant l'allocution de clôture d'Yves Fréville.

Je vous prie de m'excuser de m'absenter en cours de matinée. Je dois visiter un tunnel sur la future ligne Lyon-Turin. Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Je passe immédiatement la parole à Jean-François Royer.

IV. La statistique régionale et locale dans un nouveau contexte

1. Bilan du moyen terme 1999-2003 du point de vue des demandes des utilisateurs

Jean-François ROYER, INSEE

a. Introduction

Je suis rapporteur de la formation Statistiques Régionales et Locales du CNIS. Je suis chargé d'introduire la problématique des débats de la journée. Je m'attacherai au contexte technique, le contexte socio-économique faisant partie intégrante du débat sur la décentralisation. Mon propos s'articulera autour de quatre revendications fortes des utilisateurs de statistiques régionales et locales avant le moyen terme 1999-2003. Ce dernier est fortement teinté par la statistique régionale et locale. Les quatre souhaits majeurs sont :

- des données récentes ;
- des données détaillées géographiquement ;
- des données facilement accessibles ;
- des données pertinentes.

b. Des données récentes

En 1997 et 1998, nous venions de subir la décision de report de deux projets :

- le recensement de la population (prévu en 1997, finalement effectué en 1999) ;
- l'inventaire communal (finalement organisé en 1998).

Le souhait des utilisateurs portait sur une production statistique régulière. Le moyen terme s'achevant a été marqué par la réalisation des deux projets dont je viens de parler mais également par celle du recensement agricole (en 2000), et par l'engagement d'annualiser la production de statistiques.

La première réforme concerne les procédures de recensement général de la population, dont Alain Godinot vous parlera en détail. Il s'agit également d'exploiter de manière accrue les fichiers administratifs pour produire une information régulière, à partir d'estimations. A terme, cette pratique sera bénéfique aux utilisateurs car ces derniers pourront investir dans l'utilisation de données dont ils seront certains de la production régulière.

Des informations issues des déclarations de revenus sont déjà mises à disposition annuellement. Outre les données du recensement, des données statistiques annuelles et locales seront tirées des sources fiscales et sociales. La période actuelle est celle de l'investissement maximal, le retour n'étant attendu que pour les années futures.

c. Des données détaillées géographiquement

Cette demande apparaît, du point de vue du producteur, contradictoire avec la première demande des utilisateurs. Nous relevons néanmoins ce défi. Il s'agit de descendre bien en deçà de l'échelon régional ou départemental. Les enquêtes par sondage traditionnelles ne sont pas utilisables : nous devons recourir aux données de recensement ou aux sources administratives.

Il s'agit d'avoir la maîtrise sur le détail géographique de la statistique, pour répondre au besoin du demandeur (un responsable local qui souhaite évaluer l'impact d'une décision, par exemple). Les producteurs doivent donc accorder une grande importance à la « maille géographique élémentaire » : l'unité élémentaire de production et de restitution de la statistique.

La commune a longtemps été considérée comme la maille géographique élémentaire. La moitié de la population française vivant dans des villes de 10 000 habitants ou plus, ce niveau de détail ne suffit souvent plus. Pendant ce moyen terme, les producteurs ont travaillé à un maillage infracommunal des grandes communes (les « Iris 2000 », des unités de 2 000 habitants environ).

Dans ce domaine, le premier enjeu est une meilleure harmonisation des référentiels géographiques et statistiques. Je me réjouis du fait que le CNIG soit présent ici et puisse nous indiquer les évolutions futures en termes de référentiel géographique et notamment d'adressage.

Le choix du maillage est également un enjeu.

Le troisième enjeu porte sur la qualité de l'information de base. Nous avons besoin d'un référentiel géographique rigoureux et pertinent, mais également de fichiers administratifs munis d'informations adressées de qualité. L'adressage des établissements industriels est certes de bonne qualité mais la localisation géographique d'un établissement ne rend pas nécessairement compte de la localisation de son activité, ce qui pose un problème d'importance pour la statistique.

d. Des données facilement accessibles

Les utilisateurs réclament une autonomie dans l'accès aux données. Ils désirent un accès peu coûteux et une documentation suffisante pour que les données soient aisément exploitables.

Internet a bouleversé les usages en matière de mise à disposition des statistiques. Nous en étions aux premiers balbutiements en 1997. Les pionniers en la matière, en France, sont les statisticiens des Douanes. Ils ont les premiers mis à disposition des utilisateurs des bases de données conséquentes en ligne ; depuis, de nombreux producteurs ont suivi leur exemple. Des renseignements encore jugés trop confidentiels voici quelques années, comme les comptes publics des communes françaises, sont désormais en libre accès sur Internet. Je pourrais décliner les exemples à l'envi. Un nombre croissant de données est proposé directement aux utilisateurs via Internet.

Cette mise à disposition accrue des informations, à la fois par le volume et la facilité d'obtention, a renforcé la problématique de confidentialité des informations. Une adresse géographique, même approchée, est beaucoup plus identifiante que la plupart des informations que nous manipulons dans la statistique nationale des ménages. Par exemple, sauf exceptions notables, il est impossible d'identifier une personne au seul intitulé de sa profession. Sur une base de données comportant des informations géographiques, il est plus facile de l'identifier. Nous devons protéger nos concitoyens contre des atteintes à la confidentialité des informations les concernant.

Depuis 1997, la mise à disposition des statistiques a pris un nouveau cours : il s'agit de restreindre la diffusion des données détaillées issues des enquêtes et de proportionner l'information diffusable à la taille des territoires. Sur une petite zone géographique, nous pouvons nous contenter d'un ou deux indicateurs tandis que sur une zone plus large, nous pouvons diffuser un nombre d'informations beaucoup plus important.

Simultanément, le mouvement vers la gratuité des informations statistiques s'observe dans quasiment tous les pays européens.

La mise à disposition directe des statistiques suppose des moyens pédagogiques pour aider l'utilisateur à analyser les données.

e. Des données pertinentes

Nous pouvons parler d'un bouleversement rapide pour les trois premiers thèmes par rapport à la situation qui prévalait voici cinq ans. Concernant la pertinence des données, des insatisfactions demeurent. De nombreuses exigences des utilisateurs ont du mal à être satisfaites par les producteurs publics. Par exemple, la localisation de l'action publique de l'Etat reste un point noir de la statistique publique, alors que nous progressons dans la localisation fine de l'emploi public.

Parmi les thèmes récurrents, citons également les relations interterritoriales. Il nous est demandé de progresser non seulement sur la connaissance des territoires mais également sur celle des relations entre territoires. Il s'agit de déterminer, par exemple, l'impact de la fermeture d'une usine, non seulement sur la zone où elle est implantée, mais également sur les zones voisines, ce qui suppose de reconstituer les liens économiques entre les territoires.

Je citerai enfin l'exemple des comportements de localisation des ménages. Pour mesurer l'impact des politiques publiques, il faudrait accéder à des données localisées concernant les ménages (éducation, recherche d'emploi). Les besoins dépassent les outils actuels. Par exemple, une étude prospective peut nécessiter des données sur le cheminement des personnes. Mis à part l'étude du CEREQ sur l'insertion des générations, peu de travaux de ce type existent.

Les trois premiers thèmes de mon exposé sont déjà des défis considérables pour la statistique. Il ne serait probablement pas raisonnable de se fixer l'objectif de rassembler des données pertinentes sur l'ensemble du territoire national ; en revanche, nous pourrions envisager une coopération entre l'Etat et les collectivités. Ces dernières pourraient faire part d'un besoin spécifique et une collecte de données s'organiserait alors pour mettre à leur disposition les informations requises. Nous procédons déjà ainsi pour les enquêtes de déplacement urbain : elles sont réalisées au moment de l'élaboration du plan de déplacement urbain de la collectivité. En procédant ainsi, nous allions souplesse et efficacité budgétaire.

L'Europe reste assez loin de la statistique régionale et locale, malgré l'adoption récente par l'Union Européenne des unités territoriales statistiques NUTS. L'harmonisation européenne reste un chantier considérable en raison de la diversité des systèmes administratifs nationaux.

2. Les enjeux du programme de rénovation du recensement de la population

Alain GODINOT, INSEE

Je suis maître d'ouvrage du programme de rénovation du recensement de la population à la Direction générale de l'INSEE. La rénovation du recensement est l'un des grands chantiers de la statistique à moyen terme. Je traiterai successivement deux questions :

- Où en est le programme de rénovation ?
- Que se passera-t-il pendant les années 2004 à 2008 à cet égard ?

a. Etat actuel du programme de rénovation

Le dispositif juridique

Le dispositif juridique a progressé, puisque la loi n°2002/276 du 27 février 2002, dans son titre V, pose les bases juridiques du nouveau recensement.

Nous avons franchi une étape supplémentaire avec la publication au Journal Officiel du 8 juin du décret n°2003-485 du 5 juin 2002 qui organise les définitions de population légales et les modalités des enquêtes de recensement et qui encadre les traitements des informations à caractère personnel par l'INSEE, les communes et éventuellement les établissements publics de coopération intercommunale.

Le vendredi 27 juin sera publié au Journal Officiel un deuxième décret, au moins aussi important que le précédent : il répartira les communes françaises en six groupes (dont un regroupant toutes les communes de 10 000 habitants ou plus). Chaque commune connaîtra alors l'année de la première enquête de recensement la concernant.

Les décrets seront suivis d'arrêtés ministériels, dont un définira l'échéancier type d'une enquête de recensement et les modalités de formation des personnes qui concourront à la préparation et la réalisation de ces enquêtes.

La communication

La publication du décret du 5 juin en Conseil d'Etat a donné lieu à une notice d'information aux communes sur la matière technique et juridique du recensement rénové. Aussitôt publié le décret de répartition des communes en six groupes, chaque maire sera informé de l'année de la première enquête de recensement sur sa commune et chaque direction régionale de l'INSEE enverra aux 8 000 communes concernées en 2004 un dossier d'information technique.

Les bases techniques et opérationnelles

La préparation du recensement s'effectue aussi bien à l'INSEE que dans les communes. Le répertoire d'immeubles localisés (RIL) est en cours de constitution pour les communes de 10 000 habitants ou plus. Il est constitué sur la base du recensement de 1999. Nous effectuons les mises à jour nécessaires en concertation avec les communes.

La préparation de l'enquête de recensement est un investissement lourd. Même si les délais sont relativement brefs, nous espérons que nous parviendrons à installer des relations de coopération constructive avec les communes.

Dans les directions régionales de l'INSEE, environ 200 personnes seront disposées tandis que 600 superviseurs, chargés des relations avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, travailleront pour le compte de l'INSEE. L'INSEE hébergera également les applications informatiques nécessaires à la collecte et au traitement des informations. L'INSEE se charge des marchés de communication, d'impression, de lecture optique et autres nécessaires au recensement.

Les communes de 10 000 habitants savent déjà qu'elles sont concernées par l'enquête et se préparent en conséquence. Les 7 000 communes de moins de 10 000 habitants qui devront également organiser une enquête en 2004 seront informées prochainement. La préparation sera pour ces dernières analogue à celle d'un recensement classique, puisqu'il s'agit, pour ces communes, d'effectuer un recensement exhaustif et quinquennal.

b. Déroulement du programme pendant le moyen terme 2004-2008

Organisation des campagnes

Chaque année, 8 000 communes environ seront concernées par une enquête de recensement. 8 400 000 personnes seront recensées annuellement, soit 14 % de la population. Nous espérons une amélioration régulière de la maîtrise de la collecte par les communes, et notamment les communes de 10 000 habitants, qui procéderont à un recensement par sondage de 8 % de leur population. L'INSEE s'attachera à améliorer l'exploitation de cette enquête, dans un partenariat qu'il espère régulier avec les partenaires locaux.

Nous attendons une qualité croissante du RIL. L'INSEE espère que les établissements publics de coopération intercommunale interviendront de manière croissante dans les enquêtes de recensement.

Exploitation et mise à disposition des données jusqu'en 2008

Au cours de cette période, des informations statistiques commenceront à être produites, le « régime de croisière » n'étant atteint qu'à partir de 2008.

En 2005, nous pourrons produire les premières estimations nationales à partir des enquêtes menées en 2004. Nous proposerons sans doute dès 2006 des estimations régionales.

Les maires des communes de moins de 10 000 habitants ayant organisé une enquête sur leur territoire voudront un retour d'informations statistiques de cette opération : nous devons nous organiser en conséquence. Pour les communes de 10 000 habitants ou plus, le retour d'information sera plus difficile à organiser car le recensement ne concerne chaque année que 8 % des personnes vivant dans ces communes.

Le groupe de travail du CNIS sur la mise à disposition des informations du recensement est constitué. Il sera dirigé par Monsieur Giblin qui avait présidé la Commission spéciale du CNIS issue de l'article 158 de la loi relative à la démocratie de proximité et travaillera pendant un an environ à partir de vendredi.

Exploitation et mise à disposition des données au-delà de 2008

A la fin du premier cycle d'enquête (2004-2008), le système devra produire toutes les informations que l'on en attend :

- une évaluation annuelle de la population de chaque commune française ;
- des informations statistiques annuelles et détaillées à tous les niveaux d'organisation (national, régional, départemental, communal) et des informations pour le niveau infracommunal, qui auront trois ans d'ancienneté en moyenne ;
- le résultat statistique issu de la collecte d'une seule année, au niveau national et régional.

Recommandations de la commission sociale du CNIS pour le moyen terme 2004-2008

Au cours du moyen terme 2004-2008, il conviendra de donner suite aux recommandations de la commission sociale du CNIS dont j'ai parlé précédemment. Cette commission a souhaité que nous réfléchissions à l'extension du RIL. Si nous décidons de la mener à bien, quelles seront nos priorités ?

La commission a également souhaité que nous avancions dans la connaissance de résidences multiples. Devons-nous pour cela mener des enquêtes spécifiques ou travailler à partir du questionnaire de recensement ?

c. Les perspectives ouvertes par la rénovation du recensement de la population

A mon sens, nous devons réfléchir dès 2006 à l'évolution possible des questionnaires pour le cycle 2009-2013. En effet, plusieurs années sont nécessaires pour élaborer et réaliser de nouveaux questionnaires. Nous devons conduire cette réflexion en parallèle avec celle de l'utilisation améliorée des sources administratives.

Nous devons également, me semble-t-il, approfondir la relation entre l'INSEE et les partenaires locaux pour améliorer la qualité des recensements. Notre ambition est de faire émerger une norme en matière d'enquêtes de recensement.

Nous devons apprécier la nouvelle place occupée par le recensement dans le système statistique de la population française et des ménages. L'enquête annuelle de recensement concernera annuellement 4 millions de ménages (2,9 millions de ménages dans un échantillon au cinquième pour les communes de moins de 10 000 habitants et 1,1 million de ménages dans un échantillon au douzième des communes de 10 000 habitants ou plus). Cette matière est suffisante pour organiser nombre d'enquêtes par sondages.

Par ailleurs, nous devons réfléchir à l'utilisation des productions issues du recensement à partir de fin 2008 : lorsque le système sera pleinement opérationnel, il produira une grande quantité d'informations à tous les niveaux organisationnels. Nous devons réfléchir à l'utilisation optimale de cette information très riche. L'INSEE a d'ores et déjà commencé à y réfléchir et le groupe du travail du CNIS s'y intéressera également.

L'INSEE s'attachera à produire les données les plus pertinentes par rapport aux besoins, tout en suivant les recommandations de la CNIL sur la confidentialité des informations diffusées.

Que deviendront les enquêtes associées aujourd'hui au système du recensement ? Cette interrogation est soulevée par le cadre juridique nouveau du recensement.

Au cours de la période 2004-2008, l'expérience accumulée alimentera une réflexion sur les méthodes de collecte. Chaque partenaire aborde le problème avec ses propres préoccupations et ses propres contraintes.

En guise de conclusion, je dirai que le recensement est une opération à ce point innovante que nous devons nous préoccuper d'une évaluation permanente de notre appareil statistique et d'une introduction continue du progrès dans l'opération.

Jean-Pierre DUPORT

Je remercie Jean-François Royer et Alain Godinot pour leurs exposés.

Sans ouvrir le débat dès maintenant, je me permets de livrer deux remarques, ne pouvant pas rester cet après-midi. Il me semble tout d'abord que les problématiques européennes sont beaucoup plus présentes que l'exposé de Jean-François Royer ne le faisait apparaître, et en particulier à travers le zonage et les autres aspects de la mise en œuvre des fonds régionaux. Je pense par ailleurs que l'exposé d'Alain Godinot fait apparaître un besoin de communication permanente tout au long de la période. Nous devons devancer les interrogations de la population. Certains s'étonneront ainsi de la communication de résultats de recensement alors qu'eux-mêmes n'auront pas été recensés. Cela est d'autant plus important que la rémunération des personnels communaux et le découpage des circonscriptions électorales dépendent des données du recensement !

V. Compte-rendu des quatre ateliers (synthèses des débats)

Atelier 1 : L'aménagement des agglomérations

Président : Pierre-Alain Muet, Vice-président du Grand Lyon, chargé du développement économique et des relations internationales)

Rapporteur : Étienne Traynard, directeur régional de l'Insee en Rhône-Alpes

Evolution des problématiques

Depuis quelques décennies on observe le passage progressif d'un urbanisme d'équipement à un urbanisme de gestion. Tout se passe en effet comme si les villes, dans leurs grandes lignes, étaient désormais achevées et que les évolutions ne se traduisaient plus que par des transformations internes. La conséquence en est que les besoins statistiques ne portent plus sur la connaissance structurelle des villes mais sur leur gestion au quotidien. Ce phénomène modifie notre rapport avec le temps, mais également avec l'espace. Sur l'aspect temporel il exige de nous plus de réactivité, sur l'aspect spatial il exige plus de finesse. Les projets urbains ne se réduisent plus à des découpages administratifs figés et la dimension infra-communale est à la fois indispensable et multi forme, s'accommodant mal d'un découpage a priori. Sur le plan des problématiques, la connaissance des polarisations, qu'elles soient existantes ou à venir, devient un élément clé des débats d'aménagement. Les statistiques nécessaires sont donc beaucoup plus centrées que par le passé sur la mesure des flux et sur les études d'impact des projets d'aménagement urbain. Parallèlement, les besoins d'évaluation se développent, notamment du fait de la réglementation relative à l'évaluation des politiques publiques.

Evolution des besoins

Si des besoins statistiques nouveaux apparaissent, d'anciens besoins se trouvent confirmés. Les thèmes évoqués abordent les multiples aspects de la ville. On y retrouve naturellement ceux qui portent sur la population : les migrations, les déplacements de population, les perspectives démographiques et la carte scolaire, l'emploi et le chômage. On y retrouve aussi le thème du logement, préoccupation en soi qui justifie qu'on en isole la diffusion dans le recensement, le marché de l'immobilier ou le logement social pour lequel il faut adapter nos outils dans un contexte d'aménagement non de la ville mais des quartiers qui la compose. Les autres fonctions de la ville sont également évoquées. Il s'agit des équipements, des services, des commerces ou de l'offre de loisirs et de la mesure de la fréquentation de ceux ci. Il s'agit également de l'organisation de la ville vis à vis de l'économie : données financières sur les établissements mais surtout localisation des pôles d'emploi et impact sur les déplacements quotidiens, le tout toujours appréhendé à une échelle infra-communale. De fait l'identification des différents espaces de vie à l'intérieur de la ville est un besoin récurrent. D'autres thèmes voués à une importance grandissante apparaissent également, comme l'intercommunalité et les analyses financières qui y sont liées et qui méritent d'être rapprochées de données de contexte sur les populations concernées et leur répartition dans l'espace. La question de l'évaluation trouve sa place ici avec la nécessité pour ceux qui la mènent de pouvoir mettre en regard de leur état des lieux local la situation sur d'autres territoires. Soit dans la même ville (par exemple le chômage dans les ZUS par rapport aux autres quartiers) soit par rapport à d'autres villes.

Le point qui a fait l'objet du débat le plus nourri a été le besoin d'un plus grand niveau de détail géographique des statistiques avec, en particulier la crainte que l'abandon de l'îlot au profit de l'IRIS ne conduise à un appauvrissement de la possibilité de description des villes et de leur dynamique. Or, par rapport aux grands projets d'infrastructures qui prévalaient autrefois, des projets de taille plus modeste requièrent maintenant une analyse plus localisée. La demande porte donc sur des données de plus en plus fraîches et aussi de plus en plus fines.

Evolution des outils

Il est difficile d'évoquer la transformation des besoins sans parler en parallèle de la transformation des outils. Grâce aux données du recensement à venir, nous disposerons de statistiques régulièrement réactualisées, géographiquement plus fines que des résultats de sondages habituels mais avec une moins grande finesse que dans les recensements précédents. Le RIL, une base d'adresses très détaillée, mais disponible uniquement sur les communes de plus de 10 000 habitants est un outil dont l'intérêt déborde de la seule collecte du recensement. Le référentiel à grande échelle, qui est une forme de généralisation du RIL intégrant entre autres le parcellaire, est annoncé pour 2006 sur une partie significative du territoire et devrait prendre le relais du RIL à l'horizon 2008. Ces nouveaux outils sont déjà porteurs en eux-mêmes d'une information particulièrement parlante et peuvent servir à produire des estimations particulièrement fines en ventilant des informations uniquement disponibles en certains points sur des territoires plus vastes. L'exemple de la carte du bruit sur Paris est à ce sujet extrêmement instructif. Ils sont également un élément clé du dispositif statistique à construire autour de l'exploitation de sources administratives, soit par géo-référencement à la source soit par géo-référencement a posteriori des fichiers. Or les sources administratives forment un palliatif indispensable à la perte de finesse des données issues du recensement et elles sont le seul moyen à coût raisonnable de construire un suivi rapproché dans le temps. Du fait des concepts parfois éloignés des besoins statistiques que portent les fichiers administratifs, leur exploitation ne se fait cependant jamais sans coût. Des avancées sur leur utilisation locale sont envisagées à court terme (DADS, SIRENE), qu'il faudra conforter par l'exploration de nouvelles pistes (couverture maladie universelle, parc locatif social...). Enfin l'ensemble des informations collectées lors des recensements doit être exploité. A l'instar de ce qui a été fait à partir de la collecte de 1999 devront être explorées les possibilités d'utiliser le nouveau recensement pour décrire le tissu économique infra-communal.

Evolution des utilisations

Les évolutions des utilisations constituent un thème relativement nouveau. La transformation importante des outils (recensement, RGE, fichiers administratifs) nous contraindra à revoir complètement nos règles d'utilisation des données. Dans le cas du nouveau recensement la présence systématique de fourchettes d'incertitude conduira à un autre mode de travail et induit la nécessité d'une plus grande information des utilisateurs par l'Insee. Par ailleurs, l'abandon du recensement exhaustif imposera de recourir plus qu'avant à des méthodes de modélisation et de redressement statistique. Il imposera également un retournement dans la façon d'approcher les problèmes en partant de la problématique et en construisant explicitement la solution statistique permettant d'alimenter le débat. Le recours grandissant aux sources administratives conduira, lui, à des croisements d'informations de sources diverses. Pour être viable, cela suppose à la fois l'établissement de normes communes et l'utilisation d'un référentiel géographique commun qui soit, de plus, partagé à un coût acceptable entre tous les partenaires de l'aménagement urbain..

Conditions favorisant l'utilisation des statistiques

Les conditions d'utilisation des statistiques méritent probablement d'être améliorées. Plusieurs axes ont été évoqués.

Le premier axe semble être de favoriser les échanges. Plusieurs intervenants ont mentionné l'accès aux données : c'est grâce à l'échange entre utilisateurs que nous pourrions progresser dans l'exploitation technique des données.

Un second axe porte sur l'accès aux données. L'exemple américain semble montrer qu'un accès libre à l'ensemble des données disponibles favorise leur appropriation. Mais le travail sur des niveaux géographiques très fins implique souvent que l'on se trouve aux limites de la confidentialité. L'utilisation des données doit tenir compte de cette contrainte même si un certain assouplissement est à souhaiter pour des données qui ne remettent pas en cause les libertés individuelles (pyramides des âges, par exemple). A contrario, certaines données classifiées comme sensibles ne sont plus accessibles à ces niveaux géographiques fins or leur sensibilité est justement en rapport avec l'intérêt qu'elles présenteraient à ces niveaux.

Le dernier axe porte sur l'intégration de nouveaux producteurs d'informations. Le développement de techniques de géoréférencement normalisées permettrait probablement d'accueillir de nouveaux producteurs. Il est cependant à souhaiter que les travaux faits par certaines agences d'urbanisme ne se consolident pas en un substitut à l'action de l'Etat, seul acteur susceptible d'offrir une vaste couverture géographique notamment pour les villes qui ne disposent pas d'une agence d'urbanisme.

Enfin, pour développer les utilisations, deux préliminaires sont indispensables : s'adapter aux problématiques et anticiper les transformations, en particulier d'ordre législatif.

Atelier 2 : Le développement économique, l'aménagement du territoire et les régions

Président : Jean-Louis Chauzy, Président du CESR de Midi-Pyrénées

Rapporteur : Bernard Morel, directeur à la DATAR

De quelles informations faudra-t-il disposer au moment où seront mises en place les nouvelles relations entre l'Etat et les Régions, et notamment les nouveaux fonds structurels européens ? Le 1^{er} janvier 2004, les régions seront dotées de compétences nouvelles : aménagement du territoire, développement économique, formation. L'acte II de la décentralisation justifie le thème de l'atelier.

Le défi lancé au système statistique par la décentralisation est celui de la tension et de l'équilibre à trouver entre, d'une part, la nécessaire cohérence et comparabilité des données disponibles dans chaque région (dimension « territoire »), et d'autre part, le besoin, pour chaque espace particulier, de développer une information originale répondant à ses besoins propres (dimension « localité »). Ces deux exigences sont légitimes, mais leur articulation devient plus difficile, au moment où les collectivités territoriales ont de plus en plus de prérogatives et d'ambitions justifiées, où les acteurs habitués à raisonner en termes statistiques sont de plus en plus nombreux, et où enfin les outils informatiques multiplient les possibilités de collectes et de traitements originaux. Nombre des questions soulevées dans l'atelier sont liées à cette tension centrale. Elles ont été exprimées notamment autour des idées de *cohérence*, de *stratégie*, d'*évaluation* et de *territorialisation*.

Une exigence de cohérence

Que signifie la *cohérence* des statistiques régionales ? Jusqu'à présent, l'Etat est seul détenteur des statistiques. Les Régions doivent-elles disposer de ces statistiques ou être munies d'outils équivalents à ceux de l'Etat à leur niveau ? Cette question s'avère redoutable pour un système statistique formaté pour répondre en priorité aux besoins de l'Etat. Ainsi par exemple, l'outil de base de la cohérence nationale est la comptabilité nationale. Or les expériences de comptabilité régionale n'ont pas été concluantes, parce que la « cohérence » ne pouvait être dotée du même sens au niveau régional. Celle-ci doit correspondre à des variables significatives au niveau régional (par exemple l'emploi, mais non les décisions d'investissement des grands groupes), et à des acteurs régionaux ayant prise sur ces variables.

La cohérence suppose la comparabilité, l'un des avantages principaux apportés par la centralisation du système statistique. Cette comparabilité est utile pour les Régions, dans un contexte de compétition interrégionale à l'échelle européenne, et pour l'Etat, dans sa mission de péréquation : l'échelon national est le garant de la cohérence interrégionale. Il n'est donc pas question de régionaliser l'appareil statistique de l'Etat. L'unicité des protocoles statistiques assure la comparabilité, qui doit être préservée au moins sur des données de base. L'Etat doit inciter les collectivités à établir des statistiques selon des normes communes établies en concertation. Pour un appareil statistique dont les moyens de production sont éclatés entre différents ministères, le besoin de cohérence régionale est important.

De nouvelles responsabilités statistiques sont données au niveau régional (formation professionnelle, tourisme, action économique...) et local (social), mais l'établissement des normes statistiques doit rester une préoccupation du niveau national.

Des statistiques pour la stratégie et l'évaluation

L'idée de *stratégie* implique l'existence d'acteurs locaux ayant prise sur certains moyens d'action, dont les ingrédients et les résultats sont représentés par des variables statistiques. La base d'une démarche stratégique est un diagnostic dont la qualité dépend de celle de ces statistiques. Le diagnostic oriente la stratégie, même si cette dernière est également influencée par les partenariats existants. La qualité de l'appareil statistique et des études qu'il alimente constituent le fondement de la démarche stratégique de la Région. Lors de la préparation des contrats de plan Etat-Région et des programmes européens, les CESR et les Conseils régionaux associent étroitement l'approche statistique et la notion de partenariat pour fonder leur réflexion stratégique. Dans le cas de ces partenariats, de plus en plus fréquents, la statistique est le langage commun indispensable à la communication entre les partenaires.

L'évaluation se développe parallèlement au niveau national et régional, même si c'est pour des raisons différentes. Les éléments moteurs en sont, d'une part, les évaluations interministérielles accompagnant l'élaboration du budget et les contrats de plan et, d'autre part, les programmes européens. La qualité des évaluations repose sur celle des statistiques disponibles. Il est souvent difficile de disposer d'indicateurs pertinents des effets attendus de la politique évaluée. Un rapprochement entre évaluateurs et statisticiens pourrait permettre de trouver une solution. Les indicateurs sont décidés lors de la mise en place de la politique pour en suivre l'effectivité. Le système statistique est donc mobilisé en amont de la démarche politique.

S'adapter aux évolutions des périmètres de la « territorialisation » des politiques

Des politiques de « territorialisation » très variées ont été développées depuis les années 1980, avec les lois Pasqua, Voynet, Chevènement et SRU. Les notions de contrats de pays et de plans d'agglomération et les chartes concernant les parcs naturels régionaux témoignent de cette restructuration. La Région devra apporter de la cohérence dans ce mouvement. L'INSEE doit donc proposer des outils performants pour aider les Régions et les territoires organisés qui la composent dans leur mission. Selon la loi récente, les acteurs sociaux et économiques peuvent être associés à l'élaboration de chartes locales. Nous voyons donc émerger à la fois une préoccupation régionale globale mais également une préoccupation infrarégionale, à travers les territoires organisés qui composent la Région. Les réorganisations des territoires et la régionalisation des politiques européennes de fonds structurels ne sont pas terminées, ce qui contraint les statisticiens à devoir anticiper ces évolutions et concevoir des outils assez souples pour s'adapter à des configurations imprévues. Enfin, ces systèmes flexibles doivent être conçus de façon à ne pas léser certaines régions au profit d'autres, en garantissant à toutes les mêmes possibilités de construire l'information qui lui est nécessaire, quelles que soient leurs ressources.

Les diverses préoccupations ainsi formulées peuvent être redéployées sur trois niveaux, correspondant aux trois échelons actuels de décision : la collectivité régionale, l'Etat français, l'Union européenne. Les responsables régionaux doivent pouvoir discuter avec les producteurs de statistiques sur les contenus de celles-ci. Mais il est difficile de conjuguer les besoins d'évaluation régionale liés à des objectifs régionaux, avec ceux de la péréquation interrégionale, qui est une préoccupation de l'Etat, et avec ceux de la comparabilité et de la convergence européenne.

La recherche de compatibilité entre ces objectifs, tous impliqués par la décentralisation, soulève trois types de difficultés pour la statistique régionale et locale. Tout d'abord, à un niveau juridique, il faut que la qualité de la production statistique ne soit pas dégradée. Ceci est assuré par le fait que la loi institue un « système d'information partagée », centré sur des obligations d'information réciproque entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ensuite, l'impératif de souplesse du niveau de détail géographique de l'information est difficile à satisfaire car les zonages pertinents sont fluctuants. Mais des systèmes de bases de données territorialisées sont progressivement mises en place. Enfin la question de la cohérence est la plus délicate. On a vu comment elle ne peut être pensée qu'en rapprochant les deux notions de *variables significatives* et d'*acteurs responsables*, pour un niveau territorial donné. Ces variables doivent être pertinentes pour le diagnostic, pour le suivi et pour l'évaluation de l'action.

Un nouveau besoin de concertation au sein des régions

Le rôle des Comités régionaux d'information économique et sociale (CRIES), qui avaient été conçus dans les années 1980 comme des sortes de CNIS régionaux, a été discuté. Il se trouve que peu de régions ont pu faire vivre ces structures. Il semble que leur spécificité a eu parfois des difficultés à s'affirmer, par rapport à celle des CESR : leurs travaux pouvaient sembler redondants. L'explication de cette difficulté vient peut-être de ce que, si au niveau national, l'autonomisation d'un appareil statistique visant à satisfaire les besoins d'acteurs multiples et très différents s'est imposée de longue date, cette « mise à distance » est plus problématique dans un espace régional, où les acteurs sont moins nombreux et moins spécialisés. Il est possible que l'accroissement des responsabilités régionales résultant de la nouvelle loi de décentralisation suscite un redémarrage des CRIES.

Les instances de concertation régionale que sont les CESR et les CRIES sont perçues par certains comme de « nouveaux lobbies contrôlés par les notables régionaux », alors que d'autres y voient d'« indispensables éléments de démocratie » : ce débat dépasse la statistique publique, et concerne tout le mouvement de décentralisation impulsé depuis 1982. Ainsi, c'est dans ces instances que peuvent être présentés et discutés des éléments d'évaluation de l'efficacité des politiques

européennes des fonds structurels, de l'aide publique aux entreprises, et de celle de l'épargne et de l'utilisation des capitaux, ainsi que sur les flux financiers et leur rôle sur les territoires pertinents d'analyse. Pour toute ces questions, une approche tant qualitative que quantitative est souhaitable.

Parmi les nouveaux acteurs intéressés par une information statistique localisée, il n'y a pas seulement les régions. Les grandes villes jouent souvent un rôle d'entraînement essentiel dans le développement économique régional. Du coup, des problèmes de délimitations de celles-ci et de mobilisation d'informations spécifiques apparaissent, notamment en vue de comparaisons internationales entre les grandes métropoles. Cet exemple montre le lien étroit entre des problématiques géographiques et l'accroissement du rôle de certaines structures institutionnelles, comme par exemple les Communautés urbaines.

Les difficultés soulevées par la multiplication des demandes différentes de zonages spécifiques suscitent le développement de techniques de *localisation*, par géocodage (appartenance à un territoire) ou par géoréférencement (en précisant les coordonnées Lambert de latitude et de longitude). Ces outils, très demandés, pourront permettre de combiner statistique et géographie, mais posent d'importantes questions de respect de la confidentialité des informations. Ces questions sont traitées, d'une part sur le plan juridique, par collaboration avec la CNIL, et d'autre part, sur le plan technique, par développement d'outils informatiques permettant d'optimiser l'information fournie sous la contrainte du respect des règles juridiques.

Innover, organiser le débat public, en veillant à l'équité territoriale dans l'accès aux connaissances

En conclusion, a été soulignée l'émergence d'un contexte nouveau, lié à la décentralisation, qui implique un risque d'explosion de la masse d'informations rendues disponibles et du nombre d'acteurs doués de la faculté de décision ou de concertation. Pour être plus efficace, la statistique régionale et locale doit approfondir la notion de « pertinence » des nouveaux outils à mettre en place. L'analyse des économies régionales présente en effet des spécificités par rapport à l'analyse nationale. Il faut donc spécifier les notions pertinentes pour la Région, au niveau socioéconomique et démographique. Il faut également structurer davantage le débat au niveau régional. Les acteurs régionaux doivent mieux s'organiser pour discuter de l'enjeu que font naître les nouvelles statistiques et les circuits de décision nouveaux. Il a été également fait mention de risque d'inégalité dans l'accès à la connaissance, suivant les territoires. Il est faux de prétendre que l'égalité en la matière se limite à la mise à disposition de bases de données sur Internet. La mise à disposition uniforme est une condition nécessaire mais non suffisante : le service rendu doit être identique.

Atelier 3 : Action sociale, politique de la ville et finances publiques locales

Président : Yves Fréville

Rapporteurs : Philippe Cunéo (DREES) et Olivier Lefebvre (DGCL)

Le contexte général est celui de la décentralisation accentuée, et du transfert accru de compétences de l'Etat vers les collectivités locales. Le thème de l'atelier est nettement scindé en deux sous-ensembles, certes liés entre eux, mais posant des questions et générant des besoins spécifiques.

1- Domaine éducatif, social et sanitaire

Dans le secteur de *l'éducation et de la formation*, le processus est déjà connu et expérimenté.

- En matière de formation professionnelle, on assistera à une accentuation des transferts passés, l'ensemble de la formation professionnelle devant relever des Régions. A ce jour, les difficultés de « remontée d'informations utiles », en particulier concernant les flux financiers, sont avérées.
- La mesure de l'efficacité du système de formation professionnelle et de sa capacité à insérer professionnellement les bénéficiaires suppose en outre de développer un dispositif de suivi de cohortes (de jeunes, d'apprentis, de diplômés selon leur niveau de diplôme, etc.) du type de celles que suit le CEREQ au niveau national ; ce dernier réitérera une enquête « génération » approfondie en 2004, assurant une représentativité régionale des résultats. Ces opérations statistiques, lourdes et complexes, ne risquent pas d'être conduites ex-nihilo par les régions. Elles relèvent de synergies entre dispositifs nationaux et régionaux, par exemple par des extensions régionales d'enquêtes nationales qui permettent la comparabilité entre les régions et la comparabilité d'une région à l'ensemble du pays ;
- Pour ce qui concerne l'enseignement scolaire, la décentralisation portera sur les moyens, les collectivités territoriales étant demandeuses de données plus nombreuses et plus fines sur les effectifs et les établissements, y compris en termes de projections. Les responsables des collectivités locales pourraient cependant manifester aussi des attentes en termes de résultats (niveaux scolaires atteints, ...).

En matière d'*aménagement urbain*, en particulier de transports urbains, la connaissance coûte cher et ne peut être mobilisée que si le besoin en est exprimé. La demande s'exprimerait donc de préférence en termes de méthode et d'outils mis en commun, de préférence à un système général de collecte de statistiques. Une inquiétude a été formulée quant à l'aptitude du RP à décrire à l'avenir les relations domicile-travail.

La *politique de la ville*, qui concerne actuellement quelques 5 millions d'habitants, sera déclinée dans la nouvelle présentation budgétaire (LOLF) et conformément à la loi "Ville et rénovation urbaine" en termes d'objectifs de réduction des écarts entre les quartiers en crise et les autres. Pour suivre la réalisation de ces objectifs, des indicateurs seront définis et suivis. Ceci suppose d'adapter les traitements de grands fichiers, pour des utilisations plus systématiques de données au niveau des quartiers, sur des thèmes multiples : logement ; santé et accès aux soins ; école ; emploi et activité économique ; sécurité et tranquillité publiques. La LOLF générera des indicateurs de niveau national, mais il est très probable que la demande de territorialisation des indicateurs sera forte. Les municipalités et les communautés dans lesquelles elles sont engagées appuient la préoccupation d'une connaissance complète à l'échelle de tous les quartiers, et pas seulement certains d'entre eux.

L'importance des niveaux d'observation et de diffusion d'*informations infra-communales* a fait l'objet d'une attention particulière de l'atelier :

- questions quant à la disponibilité et à la signification des données issues du RRP,
- harmonisation souhaitée de la « brique de base » utilisée par les diverses administrations au niveau infra-communal, en privilégiant l'IRIS 2000 (qui sera révisé vers 2006 ou 2007).
- il est rappelé que la CNIL, au delà des problèmes de secret statistique au sens strict, est soucieuse aussi des risques de « profilage » de populations, selon les caractéristiques des quartiers d'habitation. Il faudra certainement imaginer des solutions plus équilibrées, tenant compte des besoins spécifiques des autorités publiques.

Dans les *domaines sanitaire et social*, la connaissance statistique à un niveau infra-communal est gravement lacunaire (offre de soins, démographie médicale et des professions de santé, ...). Les CAF ne disposent pas de données îlotées pour des raisons de coût élevé, d'autonomie des caisses, de qualité insuffisante des fichiers adresses, et de réticence s'agissant de données « sensibles ».

Pour synthétiser cette partie de l'atelier, le rapporteur a pu rassembler les idées émises en quelques points :

La nécessité d'un système d'information partagé

Les acteurs du domaine éducatif, sanitaire et social sont extrêmement diversifiés. En effet, les actions engagées se situent alternativement au niveau régional, départemental et communal.

Les collectivités territoriales, l'Etat et ses services déconcentrés interviennent chacun à leur niveau. Les moyens d'observation statistique sont extrêmement variés : aux services statistiques de l'Etat s'ajoutent les associations professionnelles (dans le domaine sanitaire, notamment). Chaque service statistique ne dispose pas simultanément de l'expertise, des moyens financiers et de l'information nécessaire à son fonctionnement propre. Il est donc apparu de façon consensuelle que le besoin fondamental était la mise en place d'un système d'information partagé. Il est apparu nécessaire, notamment dans le cadre de la décentralisation, d'organiser la remontée d'informations statistiques homogènes permettant à la fois, aux collectivités locales, de s'évaluer et de se comparer, et à l'Etat, de vérifier la bonne marche des politiques décentralisées. Nous avons également insisté sur la nécessité d'une concertation facilitée au sein de structures légères.

Le besoin d'une information locale fine

Le besoin d'une information locale fine a nettement été ressenti. Par « fine », entendons : « au niveau infra-communal ». Nous avons notamment évoqué la mise à disposition des fichiers administratifs, avec la réserve que cette source n'est pas nécessairement fiable et qu'elle peut être onéreuse. Les fichiers administratifs nécessitent parfois un retraitement lourd préalablement à toute exploitation statistique. Nous devons donc arbitrer entre l'utilité d'un niveau de finesse d'information et l'investissement (pécuniaire et humain) que représentait l'obtention de données exploitables à ce degré de finesse. Nous devons prendre soin de ne pas submerger les producteurs d'informations de demandes trop nombreuses et inconsidérées.

Le besoin d'uniformisation des nomenclatures

L'uniformisation des nomenclatures géographiques est un besoin important provenant du fait que chaque nouvelle action sociale s'accompagne d'un zonage spécifique. Il devient dès lors difficile de rapprocher les données correspondant à des politiques différentes. Nous pouvons nous affranchir d'un trop grand nombre de zonages grâce au géocodage mais cela est onéreux.

Risque de stigmatisation induit par la finesse des informations

Enfin, nous avons abordé la problématique de diffusion des informations statistiques. Indépendamment du secret statistique, une information statistique fine induit un risque de stigmatisation de certaines régions. Nous devons prendre en compte ce risque tout en n'occultant pas les problèmes que peuvent rencontrer certaines régions.

Des demandes plus précises ont été exprimées, que je ne détaillerai pas ici. Je signale simplement que la mise en œuvre de la LOLF et de la loi de financement de la Sécurité sociale impliquera la localisation de la dépense publique. Or c'est au niveau local que le système statistique est le moins efficace.

2- Les finances publiques locales

A propos des finances publiques locales, nous nous sommes essentiellement attachés aux finances des collectivités locales.

Les demandes

Nous désirons approfondir la connaissance des flux financiers et des dépenses par fonctionnalité (formation professionnelle, allocation personnalisée d'autonomie). Tous les domaines de compétence décentralisés feront sans nul doute l'objet d'une attention particulière et donneront lieu à un besoin de quantification des flux.

La deuxième demande porte sur la consolidation des budgets. Il s'agit d'une part de pouvoir consolider le budget principal et les budgets annexes d'une collectivité donnée et d'autre part, de consolider les budgets de différentes collectivités correspondant à des niveaux territoriaux différents. Cette dernière opération présuppose la neutralisation des subventions attribuées d'un niveau de collectivité locale à l'autre, ce qui reste encore très difficile.

Il existe une demande croissante sur l'intercommunalité. Nous connaissons bien les périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre et les données financières des structures intercommunales. Nous avons encore besoin de progresser dans la consolidation et la mise à disposition de ces informations et de proposer davantage d'informations concernant les organismes de coopération intercommunale. Les intercommunalités pratiquant le régime de la taxe professionnelle unique ont été désignées en priorité.

Les actions possibles pour répondre aux demandes

Il existe une nomenclature fonctionnelle des dépenses, que nous devons encore apprendre à nous – les collectivités locales, les statisticiens et les administrations collectrices – approprier. Comme pour toutes les nomenclatures nouvelles, un temps d'adaptation est nécessaire. L'appropriation doit avoir lieu avec les collectivités locales concernées (élus et techniciens), tout en n'alourdissant pas la charge de collecte de l'information. Nous avons en effet constaté avec les entreprises l'importance primordiale de l'allègement de la charge.

Des travaux sont en cours visant à référencer les budgets annexes des collectivités locales. Nous devons pour cela travailler sur la base des fichiers de référencement qui doivent permettre de savoir à quelle collectivité se rattache un budget annexe.

La DGCL essaye de progresser avec les préfetures dans le suivi de l'intercommunalité ne fonctionnant pas sous un régime de fiscalité propre, dans le dessein d'en définir le contour des compétences. Nous pourrions ainsi mieux connaître la cartographie locale des pouvoirs.

Les concepts d'accessibilité et de pertinence sont apparus à propos de la mise à disposition de l'information. La mise à disposition de données via Internet constitue un moyen de répondre à l'impératif d'accessibilité. La diversification des strates de publication des résultats, en offrant la possibilité de comparaison avec des communes de caractéristiques voisines, est une solution pour le besoin de pertinence. Pour l'instant, nous travaillons sur des strates démographiques ; à terme, nous envisageons d'inclure des caractéristiques telles que l'appartenance au milieu urbain ou rural, la vocation touristique de la commune, etc.

En conclusion, notre président a souligné que nous avons considérablement amélioré la qualité de l'information relative aux finances des collectivités locales au cours du moyen terme 1999-2003 mais que des efforts considérables restaient encore à fournir, et de façon urgente, pour ce qui est de la localisation du budget de l'Etat et des organismes de Sécurité sociale.

Atelier 4 : Environnement et espace rural

Président : Robert Mondot (directeur régional de l'Agriculture de la Forêt d'Auvergne)

Rapporteurs : Bernard Nanot (IFEN), José Rey (SCEES), Bruno Trégoût (IFEN)

Le groupe était essentiellement constitué de statisticiens et d'utilisateurs de statistiques à forte compétence en statistique. La présence des quelques utilisateurs qui n'appartenaient pas à cette dernière catégorie a contribué à enrichir le débat. Le président s'est lui-même présenté comme utilisateur de statistiques, expliquant qu'il avait besoin d'établir des diagnostics sur des territoires dont la configuration pouvait être très diverse en fonction de la question posée, de manière à développer une ingénierie de territoire. Le groupe a précisé que le terme « diagnostic » doit intégrer une dimension stratégique dès le début de l'analyse. Il s'agit d'évaluer les politiques publiques à un niveau géographique souvent très fin (parc naturel régional, zonages divers utilisés en politique agricole et environnementale).

Le groupe a enfin posé le principe du droit des décideurs à une information équivalente pour la mise en œuvre de leurs projets de développement. En milieu rural, ce droit est très largement respecté pour ce qui concerne l'activité agricole, beaucoup moins pour les autres domaines.

a. Considérations sémantiques

Le titre de notre atelier a été soumis à interprétation. La définition statistique du domaine rural se basant sur le taux d'emploi n'a pas été retenue et on a pris en compte des critères plus traditionnels comme l'utilisation du sol. Le rural est ici tout ce qui n'est pas strictement urbain, c'est à dire 80% du territoire « hors pôles urbains » ou pour simplifier tout ce qui n'est pas « en rouge vif » dans la « carte des territoires vécus » du recensement de 1999. La perception de la ruralité peut cependant s'adapter au problème étudié.

Sur la notion d'environnement, nous avons un instant hésité avec la notion de développement durable. Cette notion, plus large que celle d'environnement, renvoie maintenant aux indicateurs définis au niveau européen : leur pertinence n'est pas remise en cause, mais leur production même à un niveau local fin, ne suffit probablement pas pour satisfaire la demande à un niveau décentralisé. Certains aimeraient que soit développée l'approche patrimoniale (comptes de bilan, ressources naturelles, eau, sol) et la mise en synergie des ressources naturelles et humaines.

b. Un besoin d'informations à la fois précises, variées et géographiquement affinées

Les intervenants ont plaidé en faveur du géoréférencement harmonisé du maximum d'informations. Le principal problème, ou la principale difficulté, est de faire coïncider, ou de rapprocher, sur un même territoire des données géographiques (photos satellite par exemple) et des données économiques qui ne sont disponibles que selon un découpage administratif. Un des objectifs de la recherche est actuellement de coupler des processus biologiques et des processus socio-économiques. Or, il y a entre ces types de processus une forte différence d'échelle. Le processus biologique est très « micrométrique », l'information de la photo satellite donne une localisation géographique très précise et le domaine économique et social fait référence à un territoire qui peut être très vaste. L'articulation de ces trois échelles est actuellement impossible.

L'existence de référentiels divers n'exclut pas la possibilité de clé de passage d'un référentiel à l'autre. Ainsi, le géoréférencement (les SIG) ouvre des perspectives nouvelles et facilite l'utilisation de données cohérentes. Donc, de ce point de vue, il y a un virage à prendre : les SIG offrent de nouvelles fonctionnalités et améliorent l'interopérabilité des données en les affranchissant du découpage initial.

Pour les villes, on dispose des informations du recensement sur la base de l'îlot, qui est un référentiel déjà existant. Malheureusement, il n'y a rien d'équivalent en zone rurale. Il faudrait étendre ce référentiel aux zones rurales, ce qui permettrait de mieux mesurer les dispersions au lieu tout ramener à un chef-lieu. Il existe la possibilité, pour l'exploitation des données démographiques ou sociales, de faire les exploitations statistiques sous le « sceau du secret », à condition de disposer des bases de données individuelles, mais il reste le problème de l'efficacité décroissante avec la densité des

informations et leur dispersion. La confidentialité ne va pas dans le sens d'un allègement et un aménagement du secret statistique, qui conduirait à son affaiblissement, n'est pas concevable pour les statisticiens. A propos de couplage des données économiques et des données géographiques (type photos satellite), des progrès peuvent être attendus des méthodes de lissage. Ces méthodes permettent aussi de s'affranchir des contraintes du secret statistique en évitant une localisation précise des informations individuelles.

Les informations géographiques, à terme, ne devraient pas être très coûteuses à introduire dans les données d'enquêtes : un GPS ne coûte plus très cher et peut être attribué aux enquêteurs avec un portable. Ceci est envisagé pour TERUTI, ce qui aussi garantit mieux la localisation de l'information, en particulier en cas de changement d'enquêteur.

La mise en place du « référentiel à grande échelle » est d'ores à déjà un objectif de la période 2004-2008.

c. La mutualisation des moyens

Actuellement les services producteurs de statistiques doivent faire face à une demande de plus en plus variée et qui émane d'acteurs de plus en plus nombreux. Comment, dans ce contexte, fédérer l'information sur les territoires ? Comment faire face à l'explosion de la demande ? Comment faire que cette explosion ne désorganise pas les services et la cohérence de la production statistique ?

L'IFEN mentionne une multiplication des observatoires si intense qu'on envisage de créer un observatoire des observatoires. Il s'agit donc d'harmoniser et mutualiser les moyens. En effet, la décentralisation induira la constitution de moyens et de besoins nouveaux dans les collectivités locales. La mise en place d'informations partagées, aussi bien sur le plan géographique que de manière générale, est le seul moyen de répondre aux espoirs : l'article en projet de la loi de décentralisation est indispensable de ce point de vue.

Dans ce contexte, l'utilité du statisticien est alors plus de fournir des normes (ou des catégories) que de fournir des données quantitatives. Le statisticien fournit un « paysage » socio-économico-démographique. Or la demande porte maintenant sur d'autres domaines, les fonctions et l'utilisation de l'espace par exemple. Aujourd'hui, il revient d'apporter aux porteurs de projets les données susceptibles d'éclairer leur connaissance. Le problème est que, sur des zones peuplées, les confrontations d'enjeux se font, tandis que sur les zones fortement rurales, cette confrontation n'a pas lieu, et il n'y a pas d'informations susceptibles de mettre en avant ces enjeux. Il faut distinguer les données de cadrage, généralement statistiques et les données analytiques, pas toujours du domaine statistique, - informations administratives par exemple - mais à partir desquelles on peut construire des éléments chiffrés.

d. La non-pertinence de certains zonages

Les zonages sont multiples dans le domaine de l'environnement et ne coïncident pas nécessairement avec les divisions administratives : leurs frontières sont quelquefois naturelles (par exemple, les bassins versants). L'organisation de l'information sur les territoires est difficile, puisque la notion de territoire est elle-même fluctuante. On peut ainsi osciller de 200 à 500 zones selon la définition choisie. Dans ce domaine, le schéma des espaces naturels et ruraux a été préparé par les régions dans des territoires tellement divers que la synthèse en a été très difficile. Si nous n'avons pas exprimé le besoin d'informations infra communales, il peut s'avérer nécessaire de recomposer un maillage à partir d'informations infra communales.

e. La population rurale, une population plus diversifiée que la population urbaine

Le rural est un espace de faible densité démographique. Les sondages y sont donc peu performants. Il est souhaitable que, comme cela a été fait pour la dernière enquête FQP avec un financement INRA, les zones rurales soient « sur représentées » dans les sondages.

Une telle sur-représentation est parfaitement envisageable et réalisable. Nous nous sommes réjouis de constater que cette logique prévaut dans le nouveau dispositif du recensement de la population, puisque les personnes vivant en milieu rural seront recensées selon une fréquence plus importante et avec un taux de sondage plus élevé que les habitants des grandes communes.

f. Le besoin de connaissance des usagers du territoire rural

Les interlocuteurs extérieurs ont regretté une approche encore trop réductrice du territoire rural. La connaissance des « autres usagers » du territoire rural (chasseurs, pêcheurs, touristes...) et de leurs pratiques est apparue comme un enjeu complémentaire de l'analyse patrimoniale. En particulier, l'usage de l'espace rural fait par les urbains est inconnu. Or, les usages laissent une « inscription » dans le sol. Les usages sont de plus en plus nombreux et variés : certains sont très temporaires et ne peuvent se réduire simplement au tourisme. Leur observation peut être particulièrement délicate mais importante.

g. La rénovation nécessaire de l'inventaire communal

On s'aperçoit également d'une évolution des modes de vie ruraux qui se rapprochent des standards urbains par la demande de services et la réponse des pouvoirs publics. Cette transition s'accompagne d'un développement des équipements et des services. Dans ce cadre, l'inventaire communal constitue un outil indispensable pour le décideur public : il a cependant manifestement besoin d'être rénové et complété sur l'ensemble du territoire. Un répertoire des équipements et des services doit faire l'objet d'une mise à jour permanente à partir des fichiers administratifs et une enquête périodique, par exemple quinquennale doit-être envisagée pour en suivre la fréquentation et l'attractivité. Les indicateurs pris en compte doivent être rénovés, ainsi, l'accessibilité à un service ne dépend pas seulement de la distance en kilomètres.

h. Une relative absence de l'Europe

L'Europe a été relativement absente du débat bien que la problématique du développement rural et du développement durable émerge au sein de la statistique européenne. On parle maintenant d'agriculture durable, ce qui engage les plans économique, social et environnemental. Une task force européenne travaille sur les indicateurs dans ce domaine avec pour objectif d'aboutir dans deux ou trois ans. Les travaux se font au niveau ONU, au niveau européen et au niveau français. Les indicateurs, une quarantaine actuellement environ, ne sont pas toujours les mêmes aux trois niveaux, mais on s'achemine vers une certaine convergence. Les indicateurs européens doivent être complétés pour tenir compte des spécificités de certains pays. Les divergences ne sont pas dues aux niveaux (ONU, Europe, pays) mais à deux courants internationaux : le courant européen, qui est plutôt écologique et le courant OCDE qui est plutôt économique. La composante sociale est aussi plus présente dans le projet européen. Les solutions choisies sont le résultat de composantes politiques.

Il n'a pas été signalé d'indicateurs à supprimer. En résumé, il s'agit de faire toujours mieux – probablement beaucoup mieux – avec moins de moyens – probablement beaucoup moins.

VI. La statistique à l'heure de la décentralisation

Yves FREVILLE

Nous avons le plaisir d'accueillir Jean-Michel Charpin, Directeur général de l'INSEE, et Guiseppe Calo, Directeur des statistiques de l'agriculture et de l'environnement à Eurostat. Je passe sans plus tarder la parole à Monsieur Charpin.

Jean-Michel CHARPIN, Directeur général de l'INSEE

Je remercie tout d'abord Yves Fréville, président de la Formation statistiques régionales et locales, qui est l'initiateur de cette journée, ainsi que les différents animateurs. Je salue notamment Jean-Pierre Dupont, Pierre-Alain Muet, Jean-Louis Chauzy et Guiseppe Calò.

Aujourd'hui se tient la troisième journée que le CNIS a organisée en préparation du moyen terme 2004-2008. Je suis grandement attaché à ces journées et au projet de programme à moyen terme qui en sera issu. Je considère qu'il s'agit de la contrepartie naturelle de l'indépendance revendiquée par les statisticiens. En raison de la rigueur méthodologique de notre métier et de la nécessité d'aboutir à

des estimateurs non biaisés, les statisticiens courent parfois le risque de s'enfermer dans une logique d'offre et de s'isoler des demandeurs. Nous devons être à l'écoute des besoins lorsque nous établissons notre programme statistique à moyen terme. Le canal le plus naturel pour informer l'INSEE sur la demande des utilisateurs est le CNIS. C'est pour cela que nous nous reposons fortement sur lui lors de la préparation du programme à moyen terme.

J'ai la chance d'arriver à la tête de l'INSEE à la fin du programme actuel. La préparation du programme 2004-2008 constitue pour moi une occasion pour dresser le bilan des actions réalisées et de dessiner des orientations pour les années futures. Pour diverses raisons, et notamment à cause du recensement, l'année 2004 est une échéance importante. Le risque aurait existé que je me limitasse à cette borne mais la préparation du programme à moyen terme m'a obligé à la dépasser.

1. Les principaux enjeux du moyen terme 2004-2008

a. La dynamique européenne

Plusieurs éléments de première importance devront être pris en compte au cours du prochain programme à moyen terme. Je citerai tout d'abord la dynamique européenne, qui a déjà joué lors des programmes précédents, mais qui se poursuivra avec encore plus de force pendant le programme 2004-2008 – pour des raisons assez objectives, à la réflexion. La BCE est aujourd'hui une institution puissante qui agit en faveur d'une harmonisation statistique européenne. Nous devons également prendre la mesure du nombre croissant des petits pays de l'Union Européenne. En effet, sur les six pays qui ont initié la construction européenne, trois étaient des grands pays (la France, la RFA et l'Italie). Aujourd'hui, sur les 28 directeurs d'instituts statistiques nationaux qui se réunissent à Luxembourg (les représentants des 25 pays de la future Union et les représentants de trois pays périphériques), seuls quatre représentent des grands pays (la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni) et deux, des pays d'importance moyenne (l'Espagne et la Pologne). Les petits pays sont souvent davantage intéressés par la publication des statistiques concernant leurs voisins que par leur propres statistiques. En effet, la politique économique ou sociale d'un pays comme la Belgique ou la Hongrie dépend à la fois des indicateurs nationaux et de l'environnement international.

b. L'exploitation des sources administratives

Le recours croissant aux sources administratives est un second enjeu important du moyen terme à venir. Cette tendance répond à la limitation de la sollicitation des enquêtés et de l'utilisation optimale des informations disponibles. Les initiatives prises par le Gouvernement accélèrent ce mouvement.

c. La décentralisation

Le troisième enjeu majeur, à l'origine de cette journée, est la deuxième vague de décentralisation et la croissance de la demande d'informations régionales et locales qui en découle.

Je me propose de développer le thème de la décentralisation, de ses conséquences sur la statistique, et de la façon dont nous pouvons nous situer par rapport à elle.

La nécessaire normalisation de la statistique territoriale

Le débat sur le projet de loi relatif au transfert des compétences n'a pas abordé le thème de la décentralisation de la statistique. Cela s'explique par le fort besoin de normalisation (méthodologies, nomenclatures, définitions, calendriers). Par ailleurs, l'indépendance du dispositif de production statistique est plus facile à assurer dans le cadre actuel que si une décentralisation intervenait. S'il n'a jamais été question de décentraliser la production statistique, le transfert de compétences aux Régions pose la question de la mesure des statistiques ayant trait aux compétences transférées.

Nous devons conserver le souci de ne pas perdre l'information. Les informations directement liées à une compétence doivent continuer à être disponibles pour les responsables et les utilisateurs potentiels.

L'information se doit de rester uniforme, de façon à pouvoir être agrégée au niveau national, ou à des fins de comparaison des politiques territoriales.

Enfin, le système statistique français doit toujours être en mesure de remplir les engagements internationaux pris par la France à travers les règlements communautaires.

Mise en place d'un dispositif d'information partagé

L'INSEE et les services statistiques ministériels ont élaboré en commun un article de loi (il porte actuellement le numéro 89 dans la version actuelle du projet de loi). Cet article prévoit un dispositif d'information réciproque entre l'Etat et les collectivités territoriales responsables d'une compétence donnée. Cet article me semble équilibré et conforme aux trois objectifs que j'ai déclinés. J'espère que cet article ne sera pas remis en cause au cours du débat parlementaire.

Evaluation des politiques locales

L'évaluation des politiques locales est un thème connexe à la décentralisation. Un groupe de travail, dont la fin des travaux était prévue pour la fin du mois, se penche sur le sujet, sous la présidence de Gilles Carrez. Ce groupe de travail doit faire des propositions au Gouvernement sur l'évaluation des politiques « locales » ou « conduites par les collectivités locales ». L'INSEE y est représenté par Jean-Pierre Le Gléau. Les propositions finales du groupe de travail aboutiront probablement à un article qui sera inséré dans le projet de loi. Cette démarche revêt de l'importance pour les statisticiens car un certain nombre d'instruments utilisés pour évaluer les politiques locales relèvent de la statistique, qu'il s'agisse d'indicateurs proches du contrôle de gestion ou de réels indicateurs de mesure d'efficacité de la politique (effets et coût). Jean-Pierre Le Gléau, le représentant de l'INSEE, a souligné la différence entre le contrôle et l'évaluation : alors que le contrôle utilise une approche essentiellement comptable, l'évaluation nécessite des instruments de mesure sur les bénéficiaires supposés des politiques, ce qui relève de la compétence du système statistique.

Politique de l'INSEE face à l'augmentation de la demande d'information statistique régionale et locale

Au-delà de ces problèmes d'organisation et de recueil des informations, la décentralisation doit logiquement conduire à une augmentation de la demande d'information régionale et locale. Les collectivités territoriales, dont l'éventail des compétences va s'élargir, souhaiteront tout naturellement des informations nouvelles. Ces informations pourront être récoltées soit par les services des collectivités territoriales, soit par le système statistique. Nous pouvons imaginer le développement d'une activité statistique plus importante au sein de certaines collectivités territoriales – certaines ont d'ailleurs commencé à suivre cette voie. L'INSEE agira dans le prolongement naturel de l'inflexion déjà engagée. La politique des directions régionales de l'INSEE, autrefois essentiellement orientée vers la production statistique, vise à répondre davantage aux demandes de statistiques, voire d'études, formulées par les collectivités locales.

Je pense que l'organisation choisie par l'INSEE est adéquate ; je vais par conséquent la poursuivre dans les années qui viennent. Cette organisation distingue assez fortement le « back office » du « front office » : alors que les fruits des investissements des directions régionales sont mutualisés pour l'ensemble du réseau, chaque direction régionale gère seule les relations avec les principales autorités locales. L'INSEE a défini ce qui relève du service universel, dont le canal de distribution naturel sera Internet. Le service INSEE Contact pourra orienter les utilisateurs vers les statistiques qui pourront répondre à leurs besoins. Par ailleurs, les services spécifiques seront offerts aux acteurs du débat public. L'INSEE sera plus proactif que par le passé : il s'agira de présenter spontanément les produits standard et les services spécifiques aux acteurs locaux. Cette politique, en développement depuis plusieurs années, devrait nous permettre d'absorber la croissance prévisible des demandes émanant des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Etat.

Possible constitution au sein des collectivités locales de systèmes statistiques propres et conséquences juridiques et opérationnelles

Nous avons moins réfléchi à la possibilité que les collectivités territoriales elles-mêmes se dotent de leur propre activité statistique. Si des collectivités territoriales devaient développer des systèmes statistiques de grande taille, nous devrions tôt ou tard nous interroger sur leur inclusion dans notre système statistique. Cela impliquerait des contraintes légales et procédurales, portant notamment sur la confidentialité. Le Parlement pourrait avoir à examiner dans le futur un projet de loi sur les systèmes statistiques des collectivités territoriales.

2. Deux domaines d'interrogations

a. Le zonage

Un besoin moins important...

Je pense que le zonage est une question difficile pour le statisticien. De nombreux zonages sont utilisables, à but opérationnel ou descriptif. Le premier problème tient au fait que, dès lors que l'on détermine un maillage ou des seuils, il existe une discontinuité de traitement au voisinage de ces frontières.

L'utilité des zonages est remise en cause dans la mesure où ils sont utilisés dans un but de comparaison et de réduction des inégalités entre territoires et que l'expérience montre que les politiques les plus efficaces pour réduire les inégalités ciblent non pas des zones géographiques précises, mais des catégories de bénéficiaires.

Enfin, les progrès de l'informatique rendent possibles des croisements extrêmement fins, ce qui limite l'utilité du zonage.

Pour toutes ces raisons, le besoin de zonage est moins fort.

...mais un problème méthodologique toujours délicat pour le statisticien

Inversement, il s'agit d'un problème récurrent pour le statisticien. La France est découpée en diverses divisions administratives qui sont souvent peu pertinentes pour la statistique. Les statisticiens ont élaboré des zonages sectoriels, fondés sur des critères particuliers, qui sont certes intéressants mais dont l'usage est périlleux en dehors du champ sur lequel ils ont été construits. Je citerai l'exemple de la distinction entre le milieu rural et le milieu urbain, qui attache une importance primordiale à l'emploi. Il en résulte que des parties du territoire français dont l'appartenance au milieu rural ferait l'objet d'un consensus sont en fait classées en zones urbaines à cause du critère des 40 % d'emploi. Pour une étude n'ayant pas trait à l'emploi, cette catégorisation est impropre.

Les statisticiens devront réfléchir aux zonages et aux typologies qu'ils mettront en avant. Ils devront en user parcimonieusement et de manière diversifiée. Ils devront également consacrer du temps à discuter avec les utilisateurs avant de définir des catégories, que ce soit dans un but descriptif ou opérationnel.

b. Le recensement de la population

Etat actuel du programme

La montée en puissance du recensement rénové correspond au moyen terme 2004-2008. Nous consacrons beaucoup de temps au démarrage du projet en 2004. Grâce au travail d'Alain Godinot, Jean-Michel Durr et leur équipe, nous sommes en bonne voie. Les textes législatifs sont prêts, les contacts avec les communes avancent. Nous pouvons espérer que le recensement sera un succès.

Un système novateur

Nous n'avons que peu d'expérience par rapport à la technique novatrice utilisée pour le recensement. Nous avons donc besoin de l'ensemble des interlocuteurs pour progresser. Le hasard a voulu qu'à Lyon, au début de ce mois, se tienne un colloque statistique au cours duquel le directeur du US Bureau of census est venu présenter ses activités. A cette occasion, il a présenté *l'American community survey*, qui correspond à notre recensement et qui fonctionne suivant une technique proche de celle que nous avons retenue. Il a également parlé du TIGER, à la fois cousin et ancêtre de notre RIL. L'expérience américaine peut donc nous servir de guide, mais cet exemple est unique au monde.

Lors de la dernière réunion des directeurs des instituts statistiques nationaux, mon collègue britannique m'a manifesté son intérêt pour notre méthode. Il se propose de recommander à son gouvernement d'utiliser cette technique au Royaume-Uni, dès qu'il sera assuré du bon fonctionnement de la méthode. Nous devons promouvoir cette nouvelle méthode de recensement, dont le principal avantage est de fournir des informations de recensement tous les ans.

L'exploitation des données du recensement avant 2008

Lorsque nous aurons accompli un cycle complet de recensement, le système d'information régional et local devra probablement s'adapter au rythme annuel de fourniture des informations. La phase la plus difficile, me semble-t-il, est celle qui précède 2008. Que pourrions-nous faire dans ce délai ? Nous devons réfléchir à cette question en prenant en compte la technique statistique pure (représentativité de l'échantillon). Ainsi, les communes de plus de 10 000 habitants voient le douzième de leur population sondé chaque année, ce qui représente, en fonction de la population totale de la ville, un échantillon plus ou moins significatif : nous pourrions sans doute travailler sur les grandes villes dès 2004 tandis que nous devons rester prudents pour les villes de 10 000 habitants.

Il nous faut également réfléchir à la demande : quelles sont les informations pour lesquelles une réactualisation annuelle est la plus utile aux gestionnaires ?

En fonction de ces deux critères, nous bâtissons notre programme d'exploitation du recensement. Notre réflexion n'est pas encore aboutie en la matière. Pour l'instant, notre préoccupation principale concerne l'organisation des campagnes de recensement. Un groupe de travail du CNIS va être constitué dans les prochains jours et sera consacré à l'exploitation du recensement. Pour l'instant, l'INSEE est ouvert à toutes les demandes, conscient que le programme d'exploitation se constituera au fur et à mesure et que l'écoute est plus que jamais nécessaire.

3. Avantages de l'exploitation des sources administratives

Au-delà de la croissance de la demande, l'information régionale et locale bénéficiera de l'exploitation accrue des sources administratives, ce mode de collecte se substituant partiellement aux enquêtes. Les enquêtes, nécessairement limitées par la taille de l'échantillon sondé, ne permettent pas d'obtenir des résultats significatifs aux niveaux géographiques les plus fins. Cette limite disparaît avec les sources administratives : il devient possible d'obtenir des informations détaillées avec un maillage très fin.

Nous serons attentifs aux demandes qui nous seront adressées et nous essaierons, dans la mesure du possible, d'en tenir compte dans nos programmes statistiques.

4. Questions de la salle

Yves FREVILLE

Monsieur le directeur, pourriez-vous répondre à quelques questions de la salle ?

François SALGE, CNIG

Lorsque vous parliez de la baisse du besoin en zonage, j'ai traduit vos propos par un besoin accru en localisation géographique. J'aimerais que les sources administratives puissent être disponibles localement.

En écoutant votre allusion à TIGER, je n'ai pas pu m'empêcher de penser à l'importance de la coopération entre le US Bureau of census et la National mapping division du Geological survey. Transposée en France, cette collaboration mettrait en scène l'INSEE, la DGI et l'IGN. L'exemple américain de TIGER nous incite à examiner cette question de très près.

Jean-Michel CHARPIN

Des discussions ont déjà eu lieu sur ce sujet. Je ne sais pas dans quelle mesure l'IGN est intervenu dans la mise en place du RIL. Actuellement, nous sommes particulièrement préoccupés par l'achèvement du RIL pour les villes de plus de 10 000 habitants. De la qualité du RIL dépendra la qualité du recensement pour ces villes. Pour l'instant, nous n'en sommes pas encore au stade de réfléchir à l'insertion du RIL dans les informations de localisation géographique et aux applications du RIL autrement que pour le recensement. Lorsque nous serons sortis de la phase de mise en place, nous devons effectivement réfléchir à l'utilisation de ce produit, qui est le fruit d'un investissement important. Même si le RIL ne concerne que les villes de plus de 10 000 habitants, celles-ci représentent un poids démographique et économique prépondérant, ce qui fait du RIL un outil puissant. Pour l'INSEE, il s'agirait plutôt d'un substitut à un répertoire de ménages ou de personnes. Contrairement à d'autres pays, nous ne pouvons pas constituer de répertoires nominatifs. Or la statistique basée sur des répertoires s'avère moins coûteuse que d'autres techniques. Nous avons finalement contourné cette difficulté en constituant un répertoire d'adresses. Je vous donne rendez-vous après la phase de démarrage pour réfléchir à nouveau à votre suggestion.

Benoît RIANDEY, CNRS, INED

La Société française de statistiques a organisé, avec le CNIS et la CNIL, un groupe de travail sur les recommandations des statisticiens au sujet de la transposition de la directive européenne relative à la loi informatique et libertés. En dehors de l'INSEE, il apparaît que les instituts manquent cruellement de bases de sondage de logements nécessaires à la constitution d'échantillons représentatifs de qualité. Une liste d'adresses constituant un fichier totalement anonyme, il pourrait être mis à la disposition des autres instituts, y compris privés, pour améliorer la qualité des enquêtes françaises, et pas seulement les statistiques publiques. Cette recommandation a été publiée par le CNIS dans son rapport. J'ai l'impression qu'elle a été oubliée depuis et c'est pourquoi je me permets de la rappeler. Monsieur Charpin a lui-même exprimé l'importance des logements pour les enquêtes statistiques.

Jean-Michel CHARPIN

Ce sujet est sans doute ancien et doit être délicat à plusieurs égards. Je pense notamment au fait que nous utilisons des sources d'informations différentes pour constituer le RIL. Notre système informatique ne mémorisant pas l'origine des informations basculées dans le système, nous devrions, avant d'envisager de mettre à disposition le RIL à des instituts privés, solliciter l'autorisation de tous les fournisseurs d'informations (la Poste, les services des impôts, les mairies...).

Yves FREVILLE

J'aimerais un instant quitter ma fonction de président de séance pour formuler en mon nom personnel une demande plus politique.

Lorsque je suis arrivé ce matin, j'étais persuadé que les résultats du recensement ne seraient disponibles qu'en 2008. Je pensais que l'INSEE allait accumuler une masse d'informations sans l'exploiter avant cette date. Or Monsieur Godinot et vous-même avez ouvert la possibilité d'utiliser ces données de recensements pour effectuer des estimations et des sondages au niveau régional et départemental. La richesse des informations apportées par le recensement assurera son succès de ce point de vue, et notamment auprès des maires : ils seront récompensés dans des délais brefs de l'effort qu'ils auront consenti en organisant les campagnes.

La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) nécessitera des batteries d'indicateurs de résultats et de performances. J'ai la conviction que les parlementaires réclameront bientôt que ces indicateurs soient spatialisés. Par conséquent, je m'interroge sur la façon dont l'INSEE validera les indicateurs de résultats des politiques budgétaires.

Jean-Michel CHARPIN

Il est effectivement important pour l'INSEE de répondre à des interrogations et des demandes sans attendre 2008. Lorsqu'il est possible de produire une statistique suffisamment robuste avant 2008, nous devons réfléchir aux applications possibles des premières données du recensement. Même si l'éventail des possibilités ne sera pas complet, il sera tout de même assez large.

La question relative à la LOLF s'adresse à l'INSEE mais également aux services statistiques ministériels. Ce point devra apparaître explicitement dans le programme statistique à moyen terme.

VII. Table ronde : quelles priorités pour 2004-2008 ?

Yves FREVILLE

Je vous remercie. Monsieur Charpin et Monsieur Royer ont insisté sur l'eupéanisation nécessaire de la statistique, y compris dans le domaine des statistiques régionales et locales. Monsieur Calò semble la personne la plus qualifiée pour nous en parler.

1. Introduction

Guiseppe CALO¹

J'ai été invité pour parler de l'animation européenne des statistiques régionales. Ce travail dépasse finalement la dimension régionale.

Pour la première fois, nous possédons un texte législatif communautaire instituant une nomenclature européenne unifiée des unités territoriales statistiques. Voici quatre jours, le règlement n°1059 a été publié. Ce sera une référence pour les années futures, et notamment lors de l'organisation des prochains programmes.

a. Le rôle d'Eurostat

Eurostat a un rôle dans la détermination des statistiques régionales communautaires, en réponse notamment aux besoins de la Direction générale de la politique régionale, actuellement dirigée par le Commissaire européen Michel Barnier. L'utilisation des fonds distribués aux Etats membres dépend de cette classification régionale. Les statisticiens sont parfois mis en cause par des responsables politiques mécontents du niveau d'un indicateur.

Je suis issu de la statistique agricole. J'ai travaillé à l'élaboration d'un dispositif législatif. Il semble qu'au sein de la statistique communautaire, la statistique agricole se soit développée au détriment des autres branches. Il nous est souvent reproché de consommer trop de ressources. Cela dit, les statistiques régionales sont aujourd'hui regroupées au sein de ma Direction.

Organisation des statistiques régionales au sein d'Eurostat

Deux entités sont en charge des statistiques régionales : la première travaille tout particulièrement à la publication des statistiques en s'appuyant sur la nomenclature territoriale (économie, démographie, sociologie, production agricole) et la seconde est responsable des GISCO. Cette seconde division est en charge de la collecte, de l'harmonisation, du contrôle de qualité des statistiques et également de l'uniformisation méthodologique. La seule fonction qui ne peut pas, par essence, être décentralisée, est celle de l'harmonisation. Il est impossible de laisser l'entière latitude aux responsables locaux en matière de définitions, de nomenclatures et de méthodologie. Notre rôle est de plus en plus complexe : nous aurons bientôt plus d'Etats membres que la France ne compte de régions.

Appui des instituts statistiques nationaux

Nous bénéficions heureusement de la coopération remarquable des instituts statistiques nationaux. Ils nous garantissent la qualité de leurs données et appliquent la nomenclature commune et les directives d'harmonisation. De manière générale – mon propos ne vise pas la France – nous manquons de données suffisamment rafraîchies et détaillées géographiquement. Pour certaines politiques communautaires, les divisions administratives, qui servent d'ossature à la nomenclature NUTS, ne sont pas appropriées.

Politique de communication

Dans tous nos domaines d'études (tourisme, démographie, santé, transport, chômage, environnement, recherche...), nous nous sommes attachés à ajouter un volet consacré aux régions européennes à nos études alors qu'aucun texte réglementaire ne le prévoyait jusqu'à présent, sauf dans quelques cas bien précis. Animés par une volonté de mise à disposition des informations dont nous disposons, nous proposons notamment un annuaire des statistiques régionales, que nous publions très régulièrement depuis une vingtaine d'années. Nous éditons également des monographies annuelles, des comptes régionaux et des informations sur le chômage. La majeure partie des demandes d'informations concerne le chômage et la comptabilité publique régionale. Toutes ces informations sont gratuitement accessibles sur Internet.

¹ L'intervention de M. CALO sur les statistiques régionales européennes figure en pièce jointe.

b. Les statistiques régionales, bases de la politique régionale

La statistique, moyen de contrôle et d'évaluation

La distribution des crédits repose sur une base objective et impartiale, faisant l'objet d'un contrôle rigoureux. Monsieur Charpin a d'ailleurs rappelé la différence qui réside entre contrôle et évaluation. La politique régionale européenne obéit à une double demande de contrôle et d'évaluation. Monsieur Barnier a exprimé l'idée selon laquelle la Commission Européenne ne devait pas délivrer des chèques en blanc aux régions européennes mais, grâce à un système évaluatif précis, donner satisfaction au contribuable.

La première réponse au besoin de contrôle et d'évaluation est tout naturellement de nature statistique. De nouvelles demandes émergent, par exemple, en matière de statistiques urbaines. La demande peut progresser dans des directions difficilement prévisibles. Si le rôle du statisticien est, en temps normal, d'effectuer des prévisions, il se trouve que, dans le domaine de la statistique régionale, ses prévisions sont régulièrement démenties et de nouveaux besoins apparaissent invariablement et recouvrent d'anciens besoins apparus comme prioritaires à l'origine. L'exercice est particulièrement difficile pour le statisticien car la mise en place d'une statistique nouvelle nécessite du temps.

Les fonds structurels

Actuellement, nous sommes sous le régime de la politique régionale 2000-2006. Le prochain programme courra de 2007 à 2013. Chaque année, 195 milliards d'euros sont répartis entre les quinze Etats membres. Ils sont distribués sur une série de fonds, dont le plus important est le Fonds régional (70 % de l'ensemble des fonds). Le Fonds de cohésion ne concerne pour sa part que les pays dont le PIB par tête n'excède pas 90 % de la moyenne communautaire (Grèce, Espagne, Portugal et Irlande). Les autres fonds sont le Fonds social, le FEOGA et le Fonds de pré-adhésion.

La politique agricole bénéficie des fonds les plus importants de la politique communautaire. Nous distinguons les régions d'objectif 1 (régions en retard économiques soumises à des difficultés structurelles) et les régions d'objectif 2 (reconversion économique et sociale des régions soumises à des difficultés structurelles). Les fonds distribués pour les régions d'objectif 1 concernent essentiellement l'Espagne, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal. La France est pour sa part la plus importante bénéficiaire au titre de l'objectif 2. La Lorraine notamment reçoit des aides à ce titre. Des indicateurs de suivi des objectifs 2 ont été mis en place (population, chômage, chômage de longue durée et chez les moins de 25 ans, part d'emploi agricole et industriel...).

Modifications attendues des critères d'attribution des fonds structurels pour 2007-2013

Le prochain programme devrait comporter des modifications concernant notamment les critères de détermination des régions d'objectif 1. Les nouveaux pays devraient être les principaux bénéficiaires des aides. Le seuil devrait être abaissé à 75 % du PIB par tête moyen communautaire mais, vraisemblablement, peu de régions des Quinze pourront prétendre à l'aide communautaire au titre de l'objectif 1 car, dans le même temps, l'entrée des nouveaux pays devrait faire baisser la moyenne communautaire. L'objectif 2 demeure à un niveau intéressant.

c. Conclusion

Vos débats m'ont semblé très intéressants, plus intéressants à mon sens que la présentation que j'avais préparée, qui se limitait à une description du système de statistiques régionales européen. C'est la deuxième fois que je suis invité par le CNIS. La première fois, j'avais réalisé ma première intervention à l'étranger en tant que nouveau directeur des statistiques agricoles.

Je vous invite à utiliser les bases de données statistiques d'Eurostat. Nous mettons à votre disposition 200 millions de séries. Nous devons développer le besoin d'informations au niveau régional et infrarégional et nous avons besoin, simultanément, de confronter ces informations avec celles des autres régions européennes. Cela me paraît être un préliminaire nécessaire à l'établissement de conclusions sur la situation économique de la collectivité territoriale.

2. Présentation des conclusions des ateliers

Yves FREVILLE

Merci, Monsieur le directeur. La politique régionale a permis à de nombreux Français et administrateurs politiques de faire des progrès en statistiques. Nous avons pris l'habitude de classer les communes en fonction de leur population et à connaître la carte des cantons français. Nous avons eu pendant un certain temps des difficultés à comprendre les difficultés des typologies européennes. Nous avons compris à présent comment fonctionnait le système mais nous sommes aperçus qu'il était difficile de disposer des fonds que vous nous octroyez car le taux de dépense effective est très faible en France, au point que les fonds seront probablement confiés aux Régions. Je vous remercie d'avoir déclaré que vous faisiez confiance au principe de subsidiarité, en accordant votre crédit aux instituts statistiques nationaux.

Nous allons à présent écouter les comptes-rendus des ateliers. Je vais inviter les rapporteurs à s'exprimer puis ils répondront à quelques questions. Nous avons choisi les thèmes des ateliers à la fois selon une logique territoriale et thématique :

- Le premier atelier traitait essentiellement des problèmes des agglomérations, sujet en relation avec l'urbanisme.
 - Dans le second atelier, il était question des régions et par conséquent du développement économique.
 - Le troisième atelier, consacré aux départements, était le cadre pour discuter de l'action sociale.
 - Enfin, dans le quatrième atelier, les questions relatives à l'espace rural, et en particulier l'environnement, ont été débattues.
- *Les synthèses des ateliers ont été présentées ci-dessus, en tenant compte des rapports présentés oralement par les rapporteurs, qui ne sont pas reproduits ici.*

VII. Conclusion de la journée

Yves FREVILLE

J'aimerais tout d'abord remercier les différents participants, les intervenants, les rapporteurs et les présidents des ateliers. Tout en me gardant de faire des choix, ce qui incombe au Directeur général de l'INSEE, j'aimerais dégager quelques priorités. Nous souhaitons bien entendu que nous puissions retenir le plus grand nombre possible de propositions.

1. L'émergence de besoins nouveaux

Nos travaux ont montré un changement assez marqué des besoins en matière de statistique régionale et locale. Les ateliers ont révélé une certaine effervescence de la demande, alors que les problématiques étaient demeurées stables les années précédentes. L'emploi a beaucoup moins été sujet à débat qu'à l'accoutumée car les études sont déjà lancées. Il en est de même pour la démographie régionale et locale. De nouveaux thèmes sont apparus : le développement péri-urbain, la transformation interne des villes qui fait suite à leur expansion, etc.

Pour autant, ces demandes ne sont pas encore stabilisées. La demande porte manifestement sur un degré de finesse géographique maximal, en deçà du niveau communal, et sur la fourniture de statistiques plus fraîches et plus détaillées. Nous devons naturellement arbitrer entre la finesse et la fraîcheur.

Certaines demandes fortes d'il y a quelques années semblent avoir disparu, comme celles portant sur les données de stock (stock d'outillage départemental ou régional) ou n'ont tout du moins pas été exprimées aujourd'hui.

2. La diversité des acteurs et des zonages

De nouveaux agents apparaissent aux côtés de l'INSEE. Les collectivités locales sont concernées par la décentralisation mais également les services déconcentrés de l'Etat. Leur rôle est appelé à se renforcer, dans le système éducatif, par exemple. Les caisses primaires d'assurance maladie et les caisses d'allocations familiales seront également des acteurs importants. Elles paraissent en marge de la concertation que nous avons mise en place et mériteraient une écoute plus attentive. Il s'agit d'organiser une bonne coordination de l'action statistique des collectivités locales et des acteurs plus anciens que sont les caisses d'assurance maladie et d'allocations familiales. Il serait grave de se focaliser sur l'apparition des collectivités locales en tant qu'agents statistiques en oubliant les autres.

Je note enfin l'apparition d'une demande de cohérence dans la définition des zonages, un objectif difficile à atteindre : certains zonages épousent des frontières administratives tandis que d'autres sont de nature financière ou délimités par des frontières naturelles. Nous ne parviendrons jamais à coordonner parfaitement ces différents zonages et nous devons ainsi en faire coexister un certain nombre.

3. Inventaire des principes susceptibles d'être intégrés au programme à moyen terme

a. La priorité absolue : mener à bien les chantiers déjà engagés

Sans faire apparaître des priorités, j'énumérerai quelques principes susceptibles d'être repris dans le programme de moyen terme. Tout d'abord, si nous avons de nouvelles demandes, n'oublions pas pour autant que nous avons entrepris de vastes chantiers, que nous devons mener à bien. Ceci constitue la première de nos obligations. Monsieur le directeur général a longuement évoqué le recensement et Monsieur Royer a signalé l'utilisation optimale des sources administratives (liasses fiscales, déclarations sociales, répertoires d'équipement, etc.). C'est un programme très ambitieux que d'envisager d'utiliser les données de recensement pour effectuer des sondages avant l'année 2008. Nous devons veiller à l'avancée de ce projet, avant même de réfléchir à la satisfaction de besoins nouveaux.

b. Besoins relatifs à la décentralisation

Mise en place d'un référentiel commun et d'un système d'information partagé

Si l'article 89 de l'avant-projet de loi de décentralisation dont nous avons parlé précédemment est voté, un système d'information partagée sera créé en vue de l'observation et de l'évaluation des politiques locales résultant de l'exercice des compétences confiées aux collectivités territoriales ou à leur regroupement. Nous devons observer la vigilance la plus stricte quant à la cohérence des actions qui seront ainsi décentralisées. Il serait grave que l'on aboutisse à la production de données non comparables. Tout en tenant compte des besoins variés des collectivités locales, l'INSEE devra négocier un référentiel commun. Il sera tout à fait opportun que la Formation de la statistique régionale et locale du CNIS soit saisie par l'INSEE. Des problèmes surgiront rapidement avec la décentralisation. Signalons l'exemple de la décentralisation du RMI et les problèmes de comparaisons inter-départementales que cela pourrait entraîner. Il semble opportun que les partenaires concernés se réunissent pour concevoir dès à présent un référentiel commun.

Fourniture d'informations pertinentes aux acteurs locaux

Nous devons à l'inverse éviter que des données ne soient pas utilisables faute d'agent local significatif. L'appareil statistique national pourrait fournir des informations jugées pertinentes par l'administration centrale mais qui ne répondraient pas pour autant aux besoins des partenaires locaux comme les communautés de communes. L'INSEE et les services statistiques ministériels devront faire en sorte, dans cet exemple, de se conformer à la réalité politique et non au zonage administratif, lequel peut ne pas être pertinent.

Réduction des inégalités dans l'accès à l'information

Je retiens également l'idée avancée par le vice-président du CNIS, d'éviter les inégalités dans la connaissance de la statistique d'une région à l'autre. Ces inégalités seraient potentiellement dangereuses. Il serait dommageable que notre dispositif comporte des lacunes qui nous empêcheraient de dresser une cartographie complète des besoins régionaux. Il est du devoir de l'INSEE de veiller à la disparition de telles inégalités d'information.

Coordination des recherches

L'appareil statistique national doit mutualiser les moyens : lorsque des études comparables ont lieu dans des villes ou régions éloignées l'une de l'autre, il est opportun d'apporter aux agents locaux l'aide nécessaire pour coordonner les recherches. L'idée sous-jacente de cette proposition n'est pas une re-centralisation de l'effort statistique mais une adaptation de l'appareil statistique au nouvel environnement imposé par la décentralisation.

c. Adaptation du système statistique

Reproduction d'études sur les territoires pertinents

Notre appareil statistique doit demeurer capable de s'adapter. Ceci pose un problème essentiel : quelles enquêtes pourront être menées de façon modulaire dans l'espace territorial ? Beaucoup de collectivités locales seront conduites à commander des enquêtes en fonction de leurs besoins. L'appareil statistique national devra alors veiller à la réalisation de ces enquêtes non seulement auprès des collectivités demanderesse mais également dans les régions où ces enquêtes sont opportunes. Cette préoccupation est de nature à favoriser l'harmonisation statistique régionale et locale, tout comme la mobilisation des fichiers nationaux issus des ressources administratives modulée en fonction des besoins spécifiques des collectivités locales.

Monsieur le directeur général, vous devez arbitrer entre l'harmonisation au niveau national et la satisfaction des besoins spécifiques. Je pense qu'il s'agira d'une de vos tâches les plus difficiles.

Introduction des innovations techniques pour réduire le coût de l'information

Afin d'optimiser le coût de ce dispositif d'information partagé, il me paraît essentiel de profiter de toutes les économies permises par le progrès technique. Le processus de diffusion des informations par Internet a déjà été très largement mis en place. En l'espace de cinq ans, les progrès réalisés dans le domaine des finances locales ont été considérables : nous sommes passés d'une situation où l'information était quasiment secrète, et accessible uniquement au contribuable de la collectivité, à une situation dans laquelle vous pouvez accéder à l'ensemble des données concernant toutes les collectivités locales françaises. Vous pouvez consulter librement les taux d'imposition et les montants des budgets locaux, tout cela dans une quasi-gratuité. Il semble indispensable d'améliorer les représentations cartographiques. Nous devons utiliser les nouvelles possibilités offertes par les progrès techniques récents. Par l'utilisation raisonnée des données recueillies, nous accomplirons des progrès.

Information technique des utilisateurs

Dans la mesure du possible, nous devrions songer à l'édition de guides d'utilisation des statistiques régionales et locales. Avec Monsieur Royer, nous avons entrepris la rédaction d'un guide sur les statistiques financières locales. Etant donné le nombre croissant d'acteurs locaux qui utiliseront nos différentes sources, nous mesurons un écart de connaissance entre les statisticiens et les utilisateurs potentiels (les élus mais également les simples citoyens). Des guides existent déjà pour la comptabilité nationale ; il me semble que des guides analogues pour nos différents types de données statistiques seraient utiles.

d. Autres besoins

Rénovation de l'inventaire communal

Tout en vous signalant des besoins nouveaux, je ne me permettrai pas de demander des suppressions dans le système statistique. Vous devrez satisfaire des besoins lancinants. Le rapporteur de l'atelier sur l'espace rural a avancé prudemment l'idée de la rénovation de l'inventaire communal. Je pense que cette idée mérite d'être suivie : nous devons tôt ou tard concevoir un inventaire communal rénové, témoignant de toutes les nouvelles dimensions de l'espace des communes – y compris la dimension environnementale.

Régionalisation des activités financières de l'Etat

Je pense, de la même façon, que nous avons grand besoin d'une localisation des activités financières de l'Etat. Nous rencontrons encore de grandes difficultés pour connaître la localisation de l'emploi public. Les demandes exprimées voici cinq ans à ce sujet sont toujours d'actualité.

Connaissance des relations interrégionales

Les relations entre territoires ont été évoquées à plusieurs reprises. Vous faisiez remarquer, Monsieur le directeur, que la grande difficulté dans la comparaison entre les territoires est qu'il n'existe pas d'organe porteur de la demande. Je pense qu'il serait utile, non seulement de comparer les territoires, mais également de reconstituer les relations entre territoires voisins. Pour des besoins de connaissance, nous avons parfois besoin de relier notre territoire aux territoires voisins, qui peuvent d'ailleurs être relativement éloignés. Cela est valable à la fois sur le plan régional et pour les relations transfrontalières.

Introduction de la notion de trajectoire individuelle dans la statistique

Ma dernière demande porte sur les trajectoires spatio-temporelles. Plusieurs ateliers ont été confrontés à la mobilité des agents, qui est devenue une caractéristique de leur cycle de vie. Il est intéressant, par exemple, d'étudier la trajectoire d'une personne née en milieu rural, qui suit ses études dans une ville, puis qui rentre dans la vie active, etc. Tous les changements de notre vie personnelle s'inscrivent à la fois dans le temps et dans l'espace. Ils correspondent à des étapes de notre cycle de vie. Il existe donc des relations, que j'ai décrites au niveau d'individus, mais que l'on pourrait décrire à un niveau plus agrégé.

J'en ai terminé de l'expression des besoins formulés par les différents intervenants. En remerciant une nouvelle fois Monsieur Calo de sa présence, j'ajoute que tous nos efforts doivent s'inscrire dans le contexte européen. Mon souhait est que la France, qui s'est investie fortement dans la statistique régionale et locale, devienne le leader européen en la matière. Nous pourrions mettre en œuvre des comparaisons au sein de l'espace européen. J'espère également que ces efforts nous vaudront quelques témoignages de reconnaissance de la part de l'Union Européenne.