

Décentralisation et statistique

Les Rencontres du Cnis

N° 95
Septembre 2005

La Rencontre « Décentralisation et statistique » s'est tenue
à la faculté de sciences économiques de Rennes I.
Le sénateur Yves Fréville, président de la Rencontre,
Jean-Pierre Duport, vice-président du Cnis,
Et le secrétariat général du Cnis
remercient pour son accueil Maurice Baslé
Professeur des universités
Doyen de la faculté de sciences économiques de Rennes I.

Conseil national de l'information Statistique

Septembre 2005

Les Rencontres du Cnis « Décentralisation et statistique »

Sommaire

	Page
Accueil des participants.....	12
Introduction de la journée.....	13
Décentralisation et statistique : les nouveaux enjeux.....	17
Atelier 1 : Le système d'information partagé sur l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et sur le revenu minimum d'insertion / d'activité (RMI-RMA).....	21
Atelier 2 : Partage d'information entre collectivités territoriales et État sur le système éducatif.....	31
Atelier 3 : Le suivi statistique de la construction neuve.....	43
Atelier 4 : Formation professionnelle et apprentissage : construire ensemble des statistiques comparables.....	53
Culture : des politiques partenariales État – collectivités locales.....	63
L'Observatoire des territoires.....	67
Synthèse des ateliers.....	69
Table ronde : quels rôles pour l'État et les collectivités locales dans l'observation statistique.....	71
Conclusion de la journée.....	79

Rédaction en Chef : Carla SAGLIETTI

Rédacteurs : Alain DESROSIÈRES, Monique BOURBIGOT, Marie-Christine CHAMBET-ROSSET, Anne DOLEZ, Brigitte OUVRE

LISTE DES PARTICIPANTS

Françoise AMAT	CNFPTLV
Mohamed AMINE	CNFPT
Gisèle ANKI-ZUCCARELLO	DARES
René-Paul ARLANDIS	CONSEIL REGIONAL CENTRE
Jean-Jacques ARRIGHI	CEREQ
Pierre AUDIBERT	Insee DDAR
Nathalie AUGRIS	SESP
Marie AVENEL	DREES
Michel BARGE	SESP
Frédéric BARIANT	CONSEIL REGIONAL MIDI-PYRENEES
Maurice BASLE	FACULTE SCIENCES ECONOMIQUES RENNES
Claire BAZY MALAURIE	COUR DES COMPTES
Huguette BECK	PREFECTURE ILE-DE-FRANCE
Janick BEREL	CESR BRETAGNE
Michel BOISSONNAT	FAFIH
Véronique BOITARD	DRASS
Christian BONSACQUET	Insee DR BOURGOGNE
Valérie BOUDIN	PREFECTURE DE LA REGION BRETAGNE
Marie-Hélène BOULIDARD	MAIRIE DE LA ROCHE-SUR-YON
Monique BOURBIGOT-POGNAT	CNIS
Alain BRIAND	CIRE-OUEST (INVS)
Daniel BRONDEL	Insee DR PAYS DE LOIRE
Jacqueline CADIO	CONSEIL GENERAL LOIRE ATLANTIQUE
Anne CAILLAUD	CNFPTLV
Geneviève CANCEILL	SESP
Jean-Marie CANO	AUDIAR
Jeannine CARDONA	MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION - DEPS
Michel CASTELLAN	PREFECTURE ILE-DE-FRANCE
Didier CEBRON	SRSA
Marie-Christine CHAMBET-ROSSET	CNIS
Philippe CHANTEPIE	DEPS - MIN CULTURE
Philippe CHATAIGNON	Insee DR PAYS DE LOIRE
Pascal CHEYNET	INRP
Sandra CHIRAZI	Insee DR BRETAGNE
Nicole CHIREZ	Insee DR BRETAGNE
Philippe CHOFFEL	DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE
Marie-Hélène COURTOIS	Insee DR PAYS DE LOIRE
Philippe CUNEO	DREES
Dominique DAVID	MAIRIE DE NANTES
Gilles DE LA GORCE	DGAS
Thierry DE LA GRANGE	OBSERVATOIRE DU DEVELOPPEMENT DE LA REUNION
Emmanuel DE LA PAGERIE	FORUM POUR LA GESTION DES VILLES ET COLLECTIVITES TERRITORIALES
Frédérique DESCHAMPS	Insee DR BRETAGNE
Patrice DIARD	OBSERVATOIRE DU PAYS DE FOUGERES
François DIOGO	CONSEIL REGIONAL ALSACE
Jean-Pierre DUPORT	RESEAU FERRE DE FRANCE
Jean-Michel DURR	Insee DSDS

Mireille DURR
Christine EPINETTE
Bernard ERNST
Jacques FAUCHEUX
Jean-Paul FAUDEL
Patrick FAUGOUIN
Mathilde FAYEIN
Maryse FESSEAU
Aurore FLEURET
Jacques FOUCHER
Yves FRÉVILLE
Pascal FUCHS
Thierry FURET
Didier GELOT
Elsa GERARD
Catherine GILLES
Sylvie GILLOUX
Raymond GOMIS
Luc GOUTARD
Alain GOY

Marie-Claire GRIMA
Laurent GROISY
Hervé GUERY
Claire GUIHENEUF
Nicolas GURY
Jean-Luc HELLER
Guillaume HOURIEZ
Irène HOUSSAIS
Michèle JACQUOT

François JEGER
Eric JOIN-LAMBERT
Pierre JOLY
Stéphane JUGNOT
Gérard JURQUET
Yvon KERGROAS
Claude KOMARNICKI
Alexandre KYCH
Gérard LALLEMENT
Nelly LAMBERT
Maryse LARPENT
Thierry LE BELLEC
Isabelle LE BOETTE
Florence LE BRIS
Bernard LE CALVEZ
Monique LE CAM
Pierre LE FOLL
Jean-Pierre LE GLÉAU
David LEVY
Laurence LUONG
Daniel MACE
Bernadette MALGORN
Patrick MARESCHAL

MAIRIE DE LORIENT
RECTORAT
UNEDIC
CONFERENCE DES VILLES DE BRETAGNE
Insee DR BRETAGNE
IAAT
DEXIA CREDIT LOCAL DE FRANCE
Insee DR BRETAGNE
DARES
CONSEIL REGIONAL ILE-DE-FRANCE
SENAT
MAIRIE DE MONTREUIL
RECTORAT DE NANTES
DARES
SGAR BRETAGNE
SESP
MAIRIE DE NANTES
SNLC FO 35
Insee DR BRETAGNE
MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA
COMMUNICATION - SDES
DGHUC
RECTORAT D'ORLEANS
COMPAS

FACULTE SCIENCES ECONOMIQUES RENNES
DGCL
DGCP
Insee DR BRETAGNE
MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA
COMMUNICATION - SDES
DREES
REGION ILE-DE-FRANCE
ENSAI
DARES
Insee DR PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR
MAIRIE DE LAMBALLE
DDRN
CNRS-EHESS-LASMAS
CONSEIL REGIONAL LORRAINE
FACULTE SCIENCES ECONOMIQUES RENNES
ADEUP
CONSEIL GENERAL DES COTES D'ARMOR
Insee DR BRETAGNE
DRTEFP
Insee DR BRETAGNE
RECTORAT
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
Insee DCSRI
Insee DR BRETAGNE
Insee DR BRETAGNE
CONSEIL GENERAL DES COTES D'ARMOR
PREFECTURE DE LA REGION BRETAGNE
CONSEIL GENERAL LOIRE ATLANTIQUE

Valérie MARIETTE	Insee DR BRETAGNE
Olivier MAZEL	DARES
Lisa MERLOT	MAIRIE DE NANTERRE
Martine MESPOULET	UNIVERSITE ANGERS
Alain MOREAU	SGAR AQUITAINE
Bernard MOREL	DATAR
Yves MORVAN	CESR BRETAGNE
Hahmed MOUZAOUI	BDPME
Hélène NICOLEAU	CONSEIL GENERAL LOIRE ATLANTIQUE
Bouchra NINY	OREF ILE-DE-FRANCE
Romuald NORMAND	INRP
Brigitte OUVRE	CNIS
Claudine PADIEU	ODAS
Isabelle PANIER	Insee DR MIDI-PYRENEES
Hélène PARIS	CNAF
Nicolas PAULHIAC	DGCP
Alain PELC	CCMSA
Claudine PERETTI	MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION - DEP
Ludivine PETITGAS	A6CM
Robert PIERRON	CONSEIL REGIONAL AQUITAINE
Sophie PLANCHAIS	COMPAS
Maud POUPARD	SGAR PAYS DE LOIRE
Isabelle PREYNAT	SERVICE SOCIAL D'AIDE AUX EMIGRANTS
Jean-Pierre PUIG	CNIS
Patrick REDOR	Insee DDAR
Yvonick RENARD	MEDEF-FIM
Georges RIEZOU	Insee DR BRETAGNE
Benoît ROBIN	CGT-FO
Sylvie ROMIA	DEXIA CREDIT LOCAL DE FRANCE
Valérie ROSIER	FORUM POUR LA GESTION DES VILLES ET COLLECTIVITES TERRITORIALES
Sylvain ROUAULT	AUDIAR
Pierre ROUSSEAU	OBSERVATOIRE DU PAYS DE FOUGERES
Nathalie ROY	OREF ILE-DE-FRANCE
Jean-François ROYER	Insee DDAR
Bruno RUL	DRE DE BRETAGNE
Carla SAGLIETTI	CNIS
Jésus SANCHEZ	CTNERHI
Véronique SANDOVAL	MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION - SDES
Paul SANTELMANN	AFPA
Didier SARRAZIN	GERI
Béatrice SÉDILLOT	DARES
Claire SELLIER	DDSS
Georgie SIMON-ZARCA	CEREQ
Francis-Nicolas SOURDAT	CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE
Claire SOVIGNET	ACFCI
Philippe SUIRE	DRE DE BRETAGNE
Stéphane TARTINVILLE	REGION ILE-DE-FRANCE
Christophe TERRIER	DIRECTION DU TOURISME
Hélène THELOT	DARES
Phoué THIAM	MAIRIE DE NANTERRE
Nathalie THOMASSIN	DIRECTION DE L'EDUCATION

Joaquim TIMOTEO

Cécile TRAVERS

François TUFFREAU

Françoise URVOY

Guy VIENNOT

Henri VIVIER

Emmanuelle WALRAET

Philippe ZAMORA

FACULTE DE DROIT ECONOMIE GESTION
ORLEANS

MAIRIE DE LA ROCHE-SUR-YON

ORS PAYS DE LA LOIRE

Insee DR BRETAGNE

DDE CENTRE

Insee DR BRETAGNE

Insee DR BRETAGNE

DARES

LISTE DES EXCUSÉS

Philippe ADNOT
Catherine AHMADI-RUGGERI

Brigitte BELLOC
Yvon BONNOT
Pierre BOURGUIGNON
Chantal BOURREAU-MARTIN
Gilles CARREZ
Monique CHANEL
Jean-Michel CHARPIN
Alain CHARRAUD
Pascal CHEVALIER
Alain CHOUGUIAT
Patricia CICILLE
Julie CORNIC
Alain COULOMB
Jean de KERVASDOUE
Alain DESROSIERES
Vincent DESTIVAL
Alain EVEN

Eric FEJAN
Brigitte FEVRE
Annie FOUQUET
Jean-Claude FRECON
Bernard GARMIRIAN
Patrick GAROTIN
Alain GELY
Sylvie GILLOUX
Josette GRIMALDI
Jean-Marie GROSBRAS
Geneviève HONORE
Francis JUDAS
Marie-Hélène KEROUANTON
Matthieu LAINE
Sylviane LE GUYADER
Jean-Pierre LIOUVILLE
Simon MACAIRE
Philippe MADRELLE
Sylvie MARCHAND
Laurence MONNET-LEPAGE
Benoît MORILLON
Francis PAILLARD
Rémi PAUVROS
Jacques PELISSARD
Anne PEZOT-CHENE
le Président
le Président
le Président
le Président

CONSEIL GENERAL AUBE
MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA
COMMUNICATION - DDAI
Insee DR ILE-DE-FRANCE
MAIRIE DE PERROS-GUIREC
ASSEMBLEE NATIONALE
CONSEIL GENERAL GIRONDE
ASSEMBLEE NATIONALE
CGT
Insee
Insee DR ILE-DE-FRANCE
Insee
CAPEB
MAISON DE LA GEOGRAPHIE
CESR CENTRE
ANAES
CNAM
Insee DCSRI
AFPA
COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL REGION
BRETAGNE
MAIRIE DE ROUEN
DGER
DARES
SENAT.
BGA CONSEIL
RECTORAT DE RENNES
DCASPL
MAIRIE DE NANTES
LES FONDEURS DE FRANCE
CNIS
Insee DDAR
Insee DR PAYS DE LOIRE
Insee DR BRETAGNE
FEHAP
SGAR PAYS DE LOIRE
CONSEIL REGIONAL LORRAINE
UFR DROIT ECONOMIE GESTION
CONSEIL GENERAL GIRONDE
Insee DR POITOU-CHARENTES
CONSEIL REGIONAL HAUTE-NORMANDIE
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE POITIERS
CM AUBE
HOTEL DE VILLE DE MAUBEUGE
MAIRIE DE LONS-LE-SAUNIER
ADEME
CONSEIL REGIONAL MIDI-PYRENEES
ANCCAS
ADF
CONSEIL REGIONAL PROVENCE-ALPES-COTE
D'AZUR

le Président
le Président
Marie-Christine RAVAUT
Daniel RIGAL
Sylvie ROMIA
Alain ROUSSET
Yannick TEXIER
Michel THIOILLIERE
Loïc TOUCHARD
Nathalie WEISS

CONSEIL REGIONAL NORD-PAS-DE-CALAIS
CONSEIL REGIONAL LORRAINE
DRASS RHONE-ALPES
TLF
DEXIA CREDIT LOCAL DE FRANCE
CONSEIL REGIONAL AQUITAINE
SENAT
MAIRIE DE SAINT-ETIENNE
Insee DR BRETAGNE
CSTB

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR

Accueil des participants par M. Maurice Baslé, professeur des universités, doyen de la faculté de sciences économiques de Rennes 1

Introduction de la journée par M. Yves Fréville

Décentralisation et statistique : les nouveaux enjeux

par M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'Insee

Atelier 1 - Le système d'information partagé sur l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) et le Revenu minimum d'insertion/ d'activité (RMI-RMA)

Débat présidé par M. Patrick Mareschal, président du Conseil général de Loire-Atlantique, avec M. Daniel Macé, coordinateur des politiques sociales au Conseil général des Côtes d'Armor, M. Thierry Le Bellec, responsable de l'APA pour ce département, et M. Philippe Cuneo, directeur adjoint de la DREES (service statistique du ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille)

Le système d'information partagé mis en place avec le concours de l'Assemblée des Départements de France comprend des remontées statistiques agrégées régulières sur les effectifs de bénéficiaires complétées d'enquêtes auprès des structures et des bénéficiaires pour mieux appréhender leur degré de satisfaction à l'égard du dispositif.

Destinataire des informations envoyées régulièrement par les départements, la DREES les restitue en permettant ainsi à chaque département de se situer par rapport aux autres.

L'exemple de l'APA sera l'occasion de présenter différentes formes de retour d'information ; celui du RMI-RMA, dont le système d'information a fait l'objet d'une refonte récemment, sera l'occasion de mettre en évidence l'intérêt d'un extranet pour les échanges d'information.

Atelier 2 - Partage d'information entre collectivités territoriales et État sur le système éducatif

Débat présidé par Mme Claudine Peretti, directrice de la DEP (Direction de l'évaluation et de la prospective au ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche) avec M. Jacques Foucher, directeur adjoint, chargé des politiques éducatives et de l'équipement des lycées au Conseil régional d'Île-de-France, avec M. Alain Goy, chargé de la sous-direction des études statistiques à la DEP.

La loi du 13 août 2004 attribue aux collectivités territoriales des compétences nouvelles : localisation et définition des secteurs de recrutement des collèges par les départements, responsabilité du schéma prévisionnel des formations des collèges, lycées et établissements, responsabilité des fonctions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique dans les établissements publics du secondaire (avec transferts des personnels TOS). D'une part, l'État doit continuer à pouvoir faire des bilans nationaux sur les fonctions décentralisées et notamment recevoir des informations sur les moyens dont disposent les établissements. D'autre part, les collectivités territoriales ont besoin d'une information assez détaillée sur le système éducatif pour piloter leurs actions, information largement détenue par l'État. Mais, précisément, quelle information partager, et selon quelles modalités ? Ces questions soulèvent des problèmes qui ne sont pas seulement techniques. Elles commencent à être discutées concrètement en 2005.

Atelier 3 - Le suivi statistique de la construction neuve

Débat présidé par M. Jacques Faucheux, maire de Fougères, président de la Conférence des villes de Bretagne, avec M. Jean-Marie Cano de l'AUDIAR (Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise) et M. Michel Barge, sous-directeur du SES (Service statistique du ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer)

Le suivi statistique de la construction neuve repose sur l'exploitation d'informations extraites des formulaires de demandes de permis de construire. Ce suivi constitue à la fois un indicateur conjoncturel très important au niveau national et un moyen de suivre localement les phénomènes d'urbanisation et de densification de l'habitat. Il participe par ailleurs aux fondations du système statistique public (mise à jour du répertoire des immeubles localisés, base de sondage, etc.).

La modification attendue du partage de l'instruction des demandes d'autorisation de construire entre les services de l'État et ceux des communes, conséquence de l'article 67 de la loi du 13 août 2004, doit conduire à renforcer le partenariat entre ces différents services pour préserver la pertinence du suivi statistique.

Atelier 4 - Formation professionnelle et apprentissage : construire ensemble des statistiques comparables

Débat présidé par Mme Françoise Amat, secrétaire générale du CNFTLV (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie), avec M. René-Paul Arlandis, directeur des programmes de formation et d'éducation au Conseil régional du Centre et Mme Béatrice Sédillot, sous-directrice à la DARES (service statistique du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale)

La formation professionnelle continue est aujourd'hui un domaine partagé par de nombreux acteurs : les Conseils régionaux depuis les premières lois de décentralisation de 1983, l'État, les partenaires sociaux et, plus récemment, l'UNEDIC. Chaque intervenant dispose de ses propres grilles d'analyse correspondant à ses priorités d'action. Les financeurs de la formation ont besoin d'une lecture unifiée pour piloter leurs propres dispositifs et échanger entre eux, afin d'assurer une efficacité d'ensemble.

Cette construction commune de statistiques comparables progresse peu à peu. Plusieurs initiatives récentes visent à faire émerger progressivement des outils capables d'appréhender le champ de la formation professionnelle de façon plus globale.

Culture : des politiques partenariales État-collectivités locales

Par M. Philippe Chantepie, chef du département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la Culture et de la communication

L'Observatoire des territoires

Présentation par M. Bernard Morel, DATAR

Synthèse des travaux des ateliers

Présentation par M. Jean-François Royer, rapporteur de la formation « Statistiques régionales et locales » du Cnis

Table ronde - quels rôles pour les Collectivités locales et pour l'État dans l'observation statistique

Présidée par M. Yves Fréville, sénateur, président de la formation « Statistiques régionales et locales » du Cnis

Participants : Mme Bernadette Malgorn, préfète de la région Bretagne, M. Patrick Mareschal, président du Conseil général de Loire-Atlantique, M. Yves Morvan, vice-président du Conseil économique et social de Bretagne, M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'Insee, M. Jean-Pierre Duport, vice-président du Cnis

Conclusion de la journée

Par M. Jean-Pierre Duport, vice-président du Cnis

Accueil des participants

Maurice BASLE
Professeur des universités
Doyen de la faculté de sciences économiques de Rennes 1

Monsieur le Sénateur, Mesdames et messieurs les Élus, Madame la Préfète de région, Mesdames et Messieurs, mes chers collègues, c'est un grand honneur pour la faculté de sciences économiques de l'Université de Rennes 1 que de vous accueillir à l'occasion de ces journées du Conseil national de l'information statistique.

C'est un grand privilège à la fois pour ce que vous représentez par vos efforts et par vos travaux et également parce que cette faculté de sciences économiques coopère depuis fort longtemps avec divers organismes, parmi lesquels l'Insee.

Au sein de l'Université de Rennes 1, qui compte 24 000 étudiants, 2 400 élèves dépendent de la faculté de sciences économiques. Nous avons développé très récemment une nouvelle offre de formation répondant aux normes de l'enseignement supérieur européen (licence, maîtrise et doctorat). Nous nous appuyons, pour le doctorat, sur la seule équipe de recherche du CNRS du Grand Ouest en économie et en gestion : il s'agit du Centre de recherches en économie et en management.

Je rappelle que le Professeur Henri Krier a développé ici même la statistique régionale, du temps de l'établissement public régional. Le Professeur Yves Fréville y a pour sa part développé les statistiques sur les villes. Je rappelle également que la formation des directeurs régionaux de l'Insee a eu lieu ici même et que nous avons eu l'occasion d'organiser, en janvier 1998, dans ce bâtiment, le quatrième séminaire européen sur l'information économique et sociale ; il avait pour thème : l'information régionale au service de la politique régionale en Europe.

Sans développer trop avant le thème qu'Yves Fréville va introduire, je remarque que ce que nous avons souligné à l'époque est toujours d'actualité. Beaucoup de préconisations restent valables aujourd'hui :

- sur l'orientation d'un besoin de pilotage stratégique des politiques régionales ;
- sur le développement de connaissances qualitatives, et en particulier sur l'utilisation de réseaux d'infrastructures ;
- sur le caractère innovateur des différentes régions ;
- sur le potentiel humain.

Ces recommandations avaient été émises dans le dessein d'obtenir des informations statistiques comparables à l'échelle européenne. J'aimerais ajouter, puisqu'il existe ici un pôle européen Jean Monnet, et que beaucoup d'entre nous travaillons pour des consortiums de recherche pour mieux suivre les politiques régionales en Europe, que nous avons besoin du développement des statistiques régionales à l'université. Nous savons que ce développement est en cours.

Bienvenue à la statistique, bienvenue à toute la connaissance que l'on peut regrouper autour du pilotage des politiques publiques aux différents niveaux d'autorité officielle et en particulier aux échelons décentralisés. Vous avez choisi un thème qui nous ressemble et qui nous rassemble. Merci encore de nous avoir choisis.

Introduction de la journée

Yves FRÉVILLE
Sénateur

Président de la formation « Statistiques régionales et locales » du Cnis

Madame la Préfète, Monsieur le Doyen, Monsieur le Secrétaire général, Mesdames et Messieurs, permettez-moi tout d'abord de remercier le Bureau du Cnis et son vice-président – le président étant le ministre des Finances – d'avoir bien voulu que cette journée de rencontre sur le thème « décentralisation et statistiques » se tienne à Rennes.

Je suis d'autant plus heureux que cette réunion se situe à Rennes après celle de Lyon, que le créateur de la statistique régionale en France est un Rennais qui a vécu au début du dix-neuvième siècle. Il s'agissait de Monsieur Moreau De Jonnés.

La formation « statistiques régionales et locales » du Cnis a pour compétence de confronter l'offre et la demande en matière de statistiques localisées. Il me semblait logique que le rapprochement des besoins et des capacités s'effectuât en région, dans l'esprit de la décentralisation, ce qui ne signifie pas que nous devions pour autant négliger les problèmes de la région parisienne.

Je souhaite témoigner à Monsieur le Doyen, Maurice Baslé, le plaisir qu'il nous procure en nous accueillant dans sa faculté. Celle-ci a été construite au dix-neuvième siècle par un célèbre architecte, celui qui a construit la Bibliothèque nationale : Henri Labrousse. C'est un bâtiment en fer de l'époque Eiffel.

L'université, dans des diverses composantes de recherche, est associée au CNRS. Maurice Baslé y a fait allusion. L'université une grande utilisatrice de statistiques locales. C'est d'ailleurs ici une tradition bien établie depuis un quart de siècle dans le domaine des finances locales.

J'aimerais également témoigner à l'ancien président de la Société d'évaluation des politiques publiques que le nouveau texte de loi sur les responsabilités partagées, en matière statistique, entre l'État et les collectivités locales (article 130, que Monsieur Puig évoquera tout à l'heure), figure toujours dans un chapitre qui ne comprend qu'un seul article : il s'intitule « évaluation des politiques publiques ». Même si le Parlement n'a pas su concrétiser l'obligation d'évaluation, le rôle de la statistique comme substrat de toute politique d'évaluation est donc implicitement affirmé.

Nous sommes sensibles à votre présence, Madame la Préfète. Comme vous aurez l'occasion de le dire cet après-midi, la décentralisation ne signifie pas un désengagement de l'État. Les directions régionales de l'Insee font partie de l'un des huit pôles de compétences de l'État dans les régions – il me semble qu'il s'agit du pôle « gestion publique et développement économique ». Le fait que vous présidiez le comité d'orientation de l'Observatoire des zones urbaines sensibles montre tout l'intérêt que vous portez au développement de la connaissance statistique en ce domaine.

I. Objectif de la rencontre

Quel est l'enjeu de cette rencontre ? Comme cela est désormais inscrit dans notre Constitution, la France est un pays décentralisé. Le processus de décentralisation, conforme au principe de subsidiarité, s'est traduit par un transfert du pouvoir de décision au profit des pouvoirs exécutifs régionaux et départementaux. De nouvelles compétences ont été attribuées aux collectivités locales, désignées sous le vocable d'acte II de la décentralisation. Il s'agit du RMI, de l'APA, des routes nationales, de la formation professionnelle et des personnels techniques de services de l'Éducation nationale dans le second degré.

Qu'en est-il de la statistique liée à ces transferts de compétences ? Tel est l'objet de cette journée. Elle cesse d'être une compétence exclusive de l'État mais elle ne devient pas pour autant une compétence exclusive des collectivités locales. Cela devient une compétence partagée. Monsieur Puig vous exposera dans un instant les modalités de ce partage.

L'objectif de cette rencontre est de déterminer comment cette compétence partagée doit être organisée pour satisfaire les aspirations des citoyens et de l'ensemble des acteurs de la vie régionale, départementale et locale, tout en préservant la qualité, la cohérence nationale et la valeur scientifique de notre appareil statistique.

II. Pistes de réflexion pour les ateliers

Je me permets de lancer quelques pistes de réflexion pour les ateliers. Je pense que la montée des responsabilités locales va créer à la fois des besoins nouveaux, qui devront être appréciés ici, des risques de dégradation, qui ne doivent pas être négligés, mais également des opportunités pour améliorer notre appareil statistique.

Nous avons besoin de statistiques appropriées, à la fois pour le pilotage des politiques locales – à l'exemple de la formation professionnelle – et pour l'évaluation *a posteriori*. Je pense, même si cela concerne en premier lieu l'État, que l'esprit de la LOLF (recherche de la performance, indicateurs de résultats) doit également souffler sur les statistiques régionales et locales. Ces besoins nouveaux seront d'abord ceux des acteurs locaux. Il faudra les définir. Ils doivent pouvoir se comparer les uns aux autres. A ce propos, Maurice Baslé m'a indiqué que le terme adéquat n'était pas « benchmarking » mais « parangonnage ». Ce terme est utilisé au Québec.

Maurice BASLE

Ce mot m'a été indiqué par le Président de la société grecque d'évaluation. Vous aurez reconnu le préfixe « para », porteur de l'idée de comparaison, et la racine « gone », de telle sorte que le mot signifie « plusieurs angles d'approche ». Par rapport à « benchmarking », qui fait référence à une toise en bois installée sous les ponts pour mesurer la hauteur des eaux en cas d'inondation, il me semble que « parangonnage » est un assez joli terme.

Yves FRÉVILLE

1. Les risques liés à la décentralisation

Il faudra être vigilant face au risque de dégradation du système existant à l'occasion du transfert des compétences. Ce risque est loin d'être négligeable. Certains systèmes statistiques ont eu de la peine à se rétablir après le premier acte de la décentralisation. Je pense par exemple aux statistiques concernant les permis de construire.

Outre la dégradation du système statistique, se présente le risque de ne pas faire progresser la statistique ou de ne pas prendre en compte des nouveaux besoins pourtant criants. J'ai été frappé à la lecture du dernier rapport de la Cour des comptes sur les transports publics urbains, qui « *dénonce les carences du système d'information, de suivi et de prévision du versement de transport [qui sert à financer les transports collectifs urbains pour près de 4,5 milliards d'euros chaque année]* ».

2. Les opportunités de progression

Se présentent également des opportunités de progression. La décentralisation met en évidence des disparités spatiales, lesquelles sont mal connues par l'appareil d'État. Je sais que des efforts ont été faits en Alsace et en Bretagne pour régionaliser le budget de l'État. Je souhaiterais vivement que la régionalisation des finances de l'État soit poursuivie. Qui prêtait attention, voici quelques années, aux disparités de la répartition sur le territoire national des TOS (techniciens et ouvriers de services de l'Éducation nationale) ? Il a suffi que l'on envisage la décentralisation de ces personnels pour que l'on fasse la lumière sur de très fortes disparités de répartition de cette filière de l'Éducation nationale.

3. Quel dispositif de concertation ?

Au cours de cette journée, vous devrez soupeser ces besoins, ces risques et ces opportunités, et en second lieu, il vous appartiendra de dégager les contours d'une organisation satisfaisante de la statistique partagée. Quel dispositif de concertation mettre en place ? Quelles règles de bonne conduite populariser et pratiquer ? Comment faire respecter les obligations réciproques des « statisticiens d'État » et des personnels des régions, des départements et des agences

d'urbanisme ? Comment mettre les informations à disposition à la fois des élus, des scientifiques et de la population ? Enfin et surtout, quels obstacles lever pour favoriser la collaboration entre les acteurs ? La pratique du nouveau recensement montre que nous avons des progrès à faire dans ce domaine.

III. Présentation des ateliers

Le recensement des besoins et des opportunités, d'une part, et des voies et moyens, de l'autre, d'une bonne pratique de la décentralisation statistique, vont donner lieu à plusieurs ateliers. Quatre thèmes ont été choisis :

- le domaine social et particulièrement les problèmes d'actualité de l'APA et du RMI, à l'image du rapport parlementaire publié ces jours derniers sur le problème, rapport que nous n'aurons pas à envisager, ce rapport posant le problème du financement du transfert des compétences, examiné par le Comité des finances locales et la Commission d'évaluation des transferts de charges ; il s'agira plutôt de se pencher sur les statistiques du RMI ;
- les statistiques concernant le système éducatif du second degré ;
- les constructions neuves et l'urbanisation ;
- les statistiques de l'emploi, à travers la formation professionnelle.

D'autres thèmes auraient pu être choisis. Nous avons préféré choisir des thèmes précis pour mieux dégager les problématiques. La synthèse de ces travaux servira de référence à la table ronde de conclusion de cette journée, à laquelle participera Madame Malgorn. Monsieur Charpin ne pourra malheureusement pas être présent car il est sujet à des problèmes de santé.

Je donne la parole à Monsieur Puig pour qu'il vous expose dans quel cadre normatif et historique s'inscrit désormais le partage des compétences en matière statistique. Je vous remercie.

Décentralisation et statistiques : les nouveaux enjeux

Jean-Pierre PUIG
Secrétaire général du Cnis
pour
Jean-Michel CHARPIN
Directeur général de l'Insee

Je vous présente les excuses de Jean-Michel Charpin, directeur général de l'Insee qui n'a pas pu nous rejoindre pour des raisons de santé. Il m'a demandé de prononcer à sa place l'intervention qu'il avait préparée, et qui avait notamment pour but de situer le cadre juridique des travaux de cette journée.

Au moment où s'ouvre la Rencontre du Cnis dont le thème est « Décentralisation et statistique », je souhaiterais faire un retour sur la façon dont ont évolué au cours du temps les relations entre la statistique publique française et la décentralisation, afin d'éclairer les enjeux des débats qui se tiendront aujourd'hui.

I. La France, pays centralisé

Pendant très longtemps, la France a été un pays centralisé. Le pouvoir royal, le modèle jacobin, le centralisme napoléonien ont fortement marqué l'organisation de l'administration française, et ceci jusqu'aux dernières années du vingtième siècle. Cette centralisation était complétée par une forte déconcentration locale du pouvoir national, qui permettait à ce dernier d'exercer son autorité sur l'ensemble du territoire. Pour la statistique publique, il faut bien l'avouer, cette situation était techniquement très confortable. Elle correspondait à la fonction que l'étymologie confère au mot « statistique » : *ce qui est relatif à l'État*. Les données collectées par les pouvoirs publics se trouvaient automatiquement rassemblées et mises en forme par une même autorité. Leur cohérence était donc facile à assurer.

II. Décentralisation et statistiques

Les vagues successives de la décentralisation sont venues bouleverser cette situation. Elles ont conféré de nouvelles compétences aux pouvoirs locaux, qui ont bénéficié logiquement du transfert de la gestion de ces compétences. Les collectivités locales ont ainsi obtenu l'accès à des fichiers de gestion, précédemment tenus par l'État. Les statistiques tirées de ces fichiers, qui étaient réalisées auparavant sous la responsabilité d'une autorité unique sur l'ensemble du territoire, se trouvent désormais établies par un très grand nombre de collectivités qui ont naturellement, chacune, un point de vue sur la façon dont ces fichiers doivent être exploités. Cela pose naturellement un problème de cohérence au niveau national. Cela met aussi en cause la comparabilité des statistiques issues de l'exploitation de ces fichiers entre les différentes collectivités.

La cohérence des statistiques nationales doit être maintenue. Elle est en effet nécessaire à l'information de tous et est un élément important du débat. De plus, certaines statistiques doivent impérativement être établies de façon cohérente pour que le système statistique public puisse faire face à certains de ses engagements internationaux. L'on pense notamment aux engagements européens et aux multiples règlements qui encadrent la statistique publique.

Les résultats des traitements statistiques réalisés par les collectivités territoriales doivent être effectués de manière homogène, afin d'assurer la comparabilité des régions ou des départements entre eux. Pour bien se connaître, il est en effet nécessaire de pouvoir se situer de façon fiable par rapport à d'autres collectivités du même type.

Ce sont les raisons pour lesquelles les évolutions vers une société plus décentralisée doivent s'accompagner, au plan de la statistique, d'un certain nombre de mesures destinées à maintenir l'existence, la qualité et la comparabilité des résultats produits. Pour cela, plusieurs initiatives législatives ont été nécessaires, qu'il convient de rappeler.

III. La première étape de la décentralisation

Dès la première vague de la décentralisation, en 1982 et 1983, de nombreuses compétences ont été transférées aux régions, aux départements et aux communes. La première mesure à prendre pour assurer la pérennité de la production des statistiques était de faire en sorte que les collectivités territoriales continueraient bien de produire, dans leurs nouveaux domaines de compétences, les statistiques auparavant produites par l'État. Pour cela, il était nécessaire d'avoir recours à un texte législatif, puisque l'article 72 de la Constitution précise que les collectivités territoriales s'administrent librement, dans les conditions prévues par la loi. C'est ce qui a été fait, puisque l'article 25 de la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, stipule que « *Tout transfert de compétences de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences (...)* ». Cette disposition a été ultérieurement codifiée sous l'article L.1614-7 du Code général des collectivités territoriales.

Au cours des années qui ont suivi, la poursuite de l'établissement des statistiques a ainsi été assurée par la prise de décrets en Conseil d'État, relatifs à l'établissement de statistiques pour les compétences transférées dans les domaines de la formation professionnelle et de l'apprentissage, de l'urbanisme, des ports maritimes, de l'action sociale et de la santé et des transports scolaires. Ces décrets ont eux-mêmes été codifiés dans la partie réglementaire du Code général des collectivités territoriales, sous les articles R.1614-10 à R.1614-40.

IV. Les lois de 2002 et 2004

La deuxième étape de la décentralisation est survenue au cours des années 2002 à 2004. De nouvelles compétences ont été transférées, principalement aux départements et aux régions. Ces transferts sont intervenus pour l'essentiel par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales : ils attribuent aux collectivités locales de nouvelles compétences notamment dans les domaines de l'enseignement, du développement économique, de la formation professionnelle, de la voirie, des grands équipements, de l'action sociale et médico-sociale, de la protection judiciaire de la jeunesse, du logement social et du patrimoine culturel. D'autres transferts étaient survenus un peu plus tôt, notamment celui de certaines statistiques du tourisme, dont la compétence est transférée aux régions par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 et par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, et surtout la décentralisation du RMI et du RMA par la loi du 18 décembre 2003.

L'ensemble de ces transferts de compétences se sont produits dans un contexte nouveau par rapport à ceux qui avaient eu lieu vingt ans plus tôt. La technique a en effet évolué. Elle permet maintenant de mobiliser plus facilement de gros fichiers informatiques. Le risque de voir se développer des productions de statistiques non cohérentes entre elles était donc beaucoup plus fort qu'au début des années 1980. Comme l'a rappelé Monsieur le Sénateur, dans certains domaines, des évolutions pas toujours optimales étaient déjà intervenues.

Par ailleurs, il est apparu que certains des fichiers qui allaient être transférés dans le cadre de la gestion des nouvelles compétences, servaient jusqu'alors de base de sondage pour construire des échantillons nécessaires à la réalisation de certaines enquêtes nationales. C'est pourquoi il a été jugé nécessaire de préciser et de renforcer le texte du Code général des collectivités territoriales relatif à l'établissement des statistiques sur les compétences décentralisées. Le texte en vigueur depuis 1983 se contentait de dire que les collectivités territoriales « *poursuivaient* » l'établissement des statistiques. Il était nécessaire de le compléter sur plusieurs points :

- d'une part en inscrivant clairement dans la loi que, non seulement les collectivités territoriales devaient poursuivre l'établissement des statistiques sur les domaines de compétences transférées, mais encore qu'elles devaient transmettre ces statistiques à l'État ; cela permettait d'assurer le maintien de statistiques nationales dans ces domaines ;
- d'autre part, en prévoyant la transmission à l'État des informations individuelles nécessaires à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs ;

- en contrepartie, l'État mettrait à la disposition des collectivités territoriales un système d'information partagé sur les résultats des exploitations des données ainsi recueillies ou portant sur des domaines liés à l'exercice de ces compétences.

V. La loi relative aux libertés et responsabilités locales

Tout cela n'a pas eu lieu sans quelque difficulté, comme il y a été fait allusion tout à l'heure. En effet, un projet d'article incorporant ces dispositions a été rédigé en 2003, au moment où se préparait la loi de décentralisation. Ce projet a été repris dans le cadre de propositions sur l'évaluation préparées par un groupe de travail réuni sur l'initiative du Premier ministre, sous la présidence de Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale. Ces propositions contenaient deux projets d'articles : l'un relatif à l'évaluation, l'autre aux statistiques.

La commission des lois du Sénat, dont le rapporteur pour ce projet de loi était Jean-Pierre Schosteck, a jugé que la forme proposée pour l'évaluation des politiques publiques locales ne lui convenait pas. Elle a donc émis un avis défavorable sur l'ensemble du chapitre relatif à l'évaluation et aux statistiques. Le risque était donc élevé de voir disparaître, en même temps que l'évaluation, les dispositions prévues pour les statistiques, qui avaient le tort d'apparaître comme trop liées au dispositif d'évaluation proposé par le gouvernement.

Devant cette menace, qui aurait pu être dommageable pour le maintien de la qualité de la statistique publique, un amendement a été déposé conjointement par Messieurs Yves Fréville, président de la formation « statistique régionale et locale » du Cnis et initiateur de notre rencontre d'aujourd'hui, et Hilaire Flandre, aujourd'hui décédé, qui était alors le représentant du Sénat au Cnis. Sur le fond, cet amendement reprenait l'essentiel des dispositions du projet initial du gouvernement. Dans sa rédaction, il était beaucoup plus concis, moins abrupt. Il soulignait clairement que le dispositif avait pour but d'assurer la complétude, la cohérence et la comparabilité des statistiques et que les bénéficiaires seraient tout autant les utilisateurs de données nationales que de données locales. C'est finalement le texte issu de cet amendement qui figure à l'article 130 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

L'article sur l'évaluation des politiques publiques a sans doute eu de moins bons défenseurs, car il n'a pas été retenu dans le texte final de la loi. Ainsi l'article statistique se trouve curieusement être le seul article du chapitre « Evaluation des politiques locales » – comme l'a rappelé Monsieur Fréville.

A la suite de l'adoption de ces différentes lois, un décret relatif aux statistiques sur le RMI et le RMA a été publié, dès mars 2004. D'autres décrets sont en préparation, notamment en ce qui concerne les statistiques relatives à l'éducation.

L'arsenal juridique existe donc maintenant pour assurer le maintien en qualité et en nombre des productions statistiques antérieures à la décentralisation, tout en respectant l'esprit de cette dernière. Il est à noter que certains pays voisins n'ont pas pu se doter de tels instruments et qu'ils éprouvent les plus grandes difficultés à asseoir leurs statistiques nationales par agrégation des résultats produits au niveau régional ou local. Nous pensons en particulier au cas de l'Allemagne.

VI. Le rôle du Cnis et la Rencontre de ce jour

La coordination en amont de statistiques régionales et locales est donc encadrée par la loi et ses décrets d'application. L'adaptation des programmes statistiques aux nouveaux besoins apparus à l'occasion de la décentralisation nécessite un dialogue approfondi entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique, qu'ils soient nationaux ou régionaux. Le Conseil national de l'information statistique est par excellence le lieu où peut être assurée cette coordination et où ce dialogue peut se tenir. C'est la raison pour laquelle il est apparu opportun de tenir cette rencontre ce jour, à un moment où toutes les pièces de la grande machine qu'est la décentralisation commencent à se mettre en place.

Pour chacun des domaines concernés par la décentralisation, les problèmes soulevés et les solutions à mettre en place sont particuliers. Si cette décentralisation s'opère dans un cadre général, il n'existe pas de « recette » générale pour sa mise en œuvre. C'est pourquoi le bureau du Cnis n'a pas articulé cette journée autour de thèmes transversaux, qui auraient été très généraux, mais a souhaité au

contraire procéder à un examen détaillé de quelques-unes des principales compétences faisant l'objet d'un transfert entre l'État et les divers niveaux de collectivités territoriales.

Nous vous avons rappelé les thèmes des quatre ateliers qui vont se dérouler en fin de matinée et au début de l'après-midi. Nous évoquerons ensuite le partenariat entre l'État et les collectivités locales dans le domaine de la culture, avant un point spécifique sur l'Observatoire des territoires, par Bernard Morel. Enfin, la table ronde de ce soir sera consacrée au rôle que peuvent jouer les collectivités territoriales et l'État dans l'observation de la statistique.

Je vous remercie de votre attention.

Yves FRÉVILLE

Merci, Monsieur Puig. Vous avez évoqué les débats parlementaires. Il fallait que nous parvenions à mettre d'accord l'Assemblée nationale et le Sénat ; nous y sommes parvenus. Je tiens à remercier Monsieur Le Gléau pour l'aide qu'il m'a apportée à cette occasion.

Nous allons à présent nous répartir entre les ateliers. L'atelier numéro 2, qui sera présidé par Madame Peretti, va se dérouler ici même, tandis que l'atelier numéro 1 se tiendra dans l'amphithéâtre voisin. Les ateliers se concluront vers midi un quart, puis nous déjeunerons dans l'ancien bâtiment de la faculté.

Atelier 1 : le système d'information partagé sur l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et sur le revenu minimum d'insertion / d'activité (RMI-RMA)

Cet atelier est présidé par Patrick MARESCHAL, président du Conseil général de Loire-Atlantique.

Les intervenants sont :

Daniel MACE, coordinateur des politiques sociales au sein du Conseil général des Côtes-d'Armor

Thierry LE BELLEC, responsable de l'APA pour le département des Côtes-d'Armor

Philippe CUNEO, directeur adjoint de la DREES (service statistique du ministère des Solidarités, de la santé et de la famille).

I. Introduction

Patrick MARESCHAL

Après quelques années au Commissariat général au Plan, j'ai passé pratiquement toute ma carrière au sein de l'Insee, où j'ai notamment travaillé sur les statistiques régionales et locales et sur leur diffusion. Je travaillais à Nantes. La mobilité étant incompatible avec la poursuite de mes responsabilités politiques locales, j'y suis resté. Bien que retraité de l'Insee, j'y ai encore conservé quelques amis. Je reste vivement intéressé par les questions touchant aux statistiques régionales et locales. Je me trouve désormais placé du côté des utilisateurs.

1. Un encadrement législatif nécessaire mais non suffisant

Nous assistons à la naissance d'une nouvelle phase : les producteurs des données se trouvent de moins en moins proches de l'action du fait de la décentralisation. Je pense que des précautions législatives et réglementaires sont nécessaires. Sont-elles suffisantes ? Une loi ou un règlement peut être appliqué de mille manières. Une adhésion minimale à un texte est garante de la production de données de bonne qualité. En effet, si l'on peut obliger une collectivité à communiquer un certain nombre d'informations, l'on ne peut pas la contraindre à faire en sorte que ces données soient fiables. Il faut donc susciter l'intérêt des collectivités afin qu'elles produisent des données comparables. Chacun de nous souhaite savoir comment il se situe par rapport aux autres collectivités et comprendre les raisons des différences. De la comparaison naît la capacité d'évaluer la qualité des politiques publiques. Cette comparaison se comprend aussi bien dans le temps et dans l'espace.

2. Un besoin de compétences statistiques accru dans les collectivités

Le niveau de compétence requis pour les personnels se consacrant à ces tâches dans les collectivités augmente. Les auxiliaires de la fonction publique territoriale sont certes des cadres de très bon niveau mais la statistique est loin d'occuper une part prépondérante dans leur formation. Cette spécialité a été longtemps jalousement gardée par l'Insee. Ses fonctionnaires ont essaimé dans les différents ministères mais très peu, jusqu'à présent, dans les collectivités territoriales. J'ai le souvenir cependant de quelques tentatives dans ce domaine. Les collectivités locales vont devoir augmenter leur niveau de compétence. La coopération entre le niveau central et le niveau décentralisé sera d'autant plus facile que les agents parleront le même langage.

Pour obtenir ce résultat, différentes méthodes sont possibles. L'on aurait pu imaginer que l'État transférât non seulement les personnels directement concernés par les fonctions décentralisées mais également les services support associés. Je ne suis pas certain que l'on a pensé aux services support statistiques. Un certain nombre d'agents de l'Insee auraient pu être transférés à l'occasion de la transmission aux régions de certaines politiques sociales.

3. Problématique du RMI, du RMA et de l'APA

Pour en revenir au sujet de notre atelier, le RMI et le RMA, nous sommes en présence de deux mesures relativement récentes, d'où le caractère inopérant de l'obligation pour les collectivités locales, de reprendre à leur charge la production de statistiques auparavant effectuée par l'État. Ces deux mesures sont des politiques publiques confiées aux collectivités – le département en l'occurrence – dans un cadre législatif homogène. Contrairement à d'autres mesures plus anciennes, où chaque département avait une certaine latitude, les droits des usagers sont les mêmes sur tout le territoire national. Cela me semble être un progrès. Les conditions d'accès et d'évaluation étant les mêmes, l'utilité du dispositif statistique s'en trouve confortée. Le fait que le pourcentage d'allocataires diffère d'un département à l'autre suscite des interrogations légitimes.

L'enquête sur l'APA montre que les différences ne s'expliquent pas uniquement par des facteurs démographiques. La grille d'évaluation étant fixe, on pourrait penser que la répartition entre les divers degrés de dépendance d'un département à l'autre ne connaît pas de fluctuations majeures. Si tel est le cas, cela peut signifier qu'il existe des conditions sociodémographiques différentes, ce qu'il faut expliciter, ou encore que les grilles d'évaluation sont appréciées de façon plus ou moins restrictive selon les départements. Ainsi, un département cherchant à économiser des fonds cherchera plutôt à considérer les allocataires comme peu dépendants.

Depuis que le RMI est versé par les conseils généraux (le 1^{er} janvier 2004), ceux-ci examinent les conditions d'entrée et de sortie du dispositif. Par le passé, cette préoccupation leur semblait secondaire. Il sera nécessaire d'établir un dispositif d'évaluation cohérent et un comparatif fiable.

4. Comment inciter les conseils généraux à transmettre des données de qualité

Les textes légaux ne doivent pas obérer les questions relatives à l'évaluation et à la collecte d'information. Il sera sans doute nécessaire de mettre en place une collaboration plus volontaire que celle voulue par la simple obligation légale. Il faudra pour cela former des personnels et les habituer à travailler ensemble. Il serait indispensable que les conseils généraux disposent de correspondants avec l'État afin de travailler de façon homogène. L'État pourrait également faire preuve d'un geste financier en incitant les conseils généraux à développer des services de collecte, de transmission et d'exploitation de données statistiques. Cette dépense serait faible au regard des enjeux de certains autres transferts de charge et aurait le mérite de soulever la question.

Je passe la parole à Monsieur Cuneo.

II. Point de vue de la DREES

Philippe CUNEO

Je vais présenter brièvement les orateurs qui sont à la tribune ainsi que deux personnes présentes dans la salle qui compléteront leur propos. Je vous indiquerai ensuite sous quelle forme nous allons travailler. Enfin, je développerai quatre points qui ont déjà été partiellement évoqués.

1. Présentation des intervenants

Je vous présente Daniel Macé, coordinateur des statistiques sociales du Conseil général des Côtes-d'Armor, Thierry Le Bellec, responsable de l'APA pour le département des Côtes-d'Armor, François Jeger, chef du bureau " Handicap, jeunesse, dépendance " de la DREES, qui vous présentera quelques éléments sur les remontées d'informations déjà réalisées à propos de l'APA et auxquels vous serez invités à réagir. Je signale la présence dans la salle de Béatrice Sédillot, qui appartient à la DARES. Le RMI et le RMA sont situés à l'intersection des compétences liées à l'emploi, au travail et au domaine social. Nous travaillons donc étroitement avec elle. Je signale enfin la présence d'Hélène Paris, de la CNAF, avec qui nous travaillons pour établir les statistiques du RMI et du RMA.

Après mon intervention, je passerai la parole à François Jeger, qui vous présentera des résultats issus des remontées d'informations effectuées. Monsieur Le Bellec réagira ensuite sur le système d'information partagé que nous essayons de mettre en place. Nous vous indiquerons ensuite notre

programme de travail sur le RMI et le RMA. Nous n'avons pas encore beaucoup de résultats à vous proposer. Enfin, nous ouvrirons le débat.

Je suis directeur-adjoint de la DREES et je supervise à ce titre des études sur l'APA, le RMI et le RMA.

La discussion s'oriente autour de quatre thèmes :

- les besoins, les risques et les bonnes pratiques rendues nécessaires par la décentralisation des politiques publiques ;
- le système d'information partagé que nous essayons de mettre en place à la DREES ;
- la construction d'instruments de pilotage propres aux régions, d'où la nécessité d'acquérir des compétences, de recruter, de piloter et de former du personnel ;
- des exemples concernant l'APA, le RMI et le RMA.

2. Les besoins

D'abord d'informations homogènes. Ainsi que le Sénateur Fréville l'a montré en considérant l'exemple des permis de construire, si l'État ne prévoit pas, dès le vote de la loi, la poursuite de la production d'un nombre minimal d'informations homogènes, l'information au niveau national disparaît faute de données comparables. Les collectivités territoriales ont pour leur part besoin de se comparer les unes aux autres. Pourquoi certains départements comptent-ils, en proportion, quatre fois plus d'allocataires de l'APA que d'autres ? S'agit-il d'un contexte particulier, d'un choix délibéré ? L'aide est-elle distribuée efficacement ? etc.

Ensuite d'économies d'échelle. On peut réaliser des économies d'échelles en reproduisant des dispositifs dans les différentes collectivités territoriales ou en participant à des opérations nationales. Lorsque la DREES pilote une enquête nationale sur les minima sociaux, par exemple, les régions peuvent, si elles le souhaitent, bénéficier d'une extension régionale, c'est-à-dire d'une augmentation locale de la taille de l'échantillon qui permet d'obtenir des informations représentatives à leur échelon ou éventuellement à un échelon plus fin, ce qui leur permet de piloter plus facilement leur politique. Du point de vue du partage des compétences comme du point de vue économique, cet aspect est important. Nous assistons par ailleurs de plus en plus à des appariements de données d'enquêtes et de données de gestion. Cette opération est cependant techniquement assez difficile à réaliser.

3. Les risques

Parmi les risques, figure celui de ne pas parvenir à un accord sur un ensemble minimal d'informations homogènes. S'il est impossible de mettre en place des systèmes de remontée et de descente d'informations suffisamment efficace, l'on peut engendrer des surcoûts très importants pour les collectivités territoriales. Le paroxysme du phénomène consiste, pour chaque collectivité territoriale, à développer son propre logiciel, ce qui nécessite de réaliser des interfaces entre les différents logiciels. Il faut absolument éviter cette situation. Signalons également un risque de confusion des définitions des données statistiques, ce qui risque de provoquer la remontée d'informations tronquées.

4. Les dispositifs mis en place

Nous discutons avec les collectivités territoriales et en particulier avec l'ADF. Nous essayons de développer à chaque fois quatre types de dispositifs :

- des remontées de statistiques agrégées (nombre de bénéficiaires entrants et sortants et nombre d'allocataires) ;
- des remontées de données financières agrégées (sachant que le montant de l'APA dépend par exemple du degré de dépendance) ;

- des enquêtes auprès des usagers (sachant qu'il est plus difficile de recueillir des informations auprès des allocataires ou même des allocataires potentiels que des services gestionnaires) ; Jean-Pierre Puig a fait allusion à la possibilité de faire remonter des données individuelles, dans le but d'enrichir l'information par rapport aux informations agrégées mais également dans celui de permettre des enquêtes ;
- des enquêtes auprès des structures dispensant la prestation ou ayant une vision de la façon dont la prestation est délivrée (enquête auprès des départements sur l'organisation de l'APA, enquête auprès des CCAS-CAF sur leur perception de la façon dont la CMU a été dispensée par les CPAM).

Je passe la parole à François Jeger, qui va nous indiquer les informations déjà transmises à propos de l'APA.

III. Réflexion sur l'APA

François JEGER

1. Enquête trimestrielle auprès des conseils généraux

J'évoquerai pour l'essentiel l'enquête trimestrielle réalisée auprès des conseils généraux et l'évolution du système d'informations. L'APA a été mise en place en 2002. Nous avons préparé un questionnaire trimestriel, dans le cadre d'un comité de pilotage auquel avaient participé des conseillers généraux. Cette enquête est entrée dans son régime de croisière : elle nous livre des résultats tous les trimestres. Nous avons publié 12 bilans trimestriels à ce jour. Entre 75 et 80 % des départements enquêtés répondent. Nous procédons à des redressements statistiques pour les autres. Nous interrogeons les départements sur la répartition des bénéficiaires de l'APA par tranche d'âge, par niveau de dépendance et par type d'habitat (à domicile ou dans un établissement pour personnes âgées). Ces données de cadrage deviennent de plus en plus structurales. Nous ne pouvons pas encore indiquer si nous nous trouvons à la fin de la montée en puissance du dispositif : en 2004, nous avons encore observé une progression de 9 % du nombre d'allocataires alors que l'évolution démographique laissait prévoir une augmentation de seulement 3 %. Nous essayons de différencier ce qui relève de la montée en puissance de la mise en place du dispositif et des évolutions démographiques afin de nous livrer à des études prospectives au niveau national. 865 000 personnes bénéficiaient de l'APA à la fin de 2004.

2. Besoins de données détaillées des conseils généraux

Les conseils généraux nous réclament de plus en plus d'informations car ils désirent se comparer les uns par rapport aux autres. Nous recevons chaque semaine deux ou trois demandes de données statistiques détaillées de leur part. Pour leur répondre plus rapidement, nous envisageons la mise en place d'un réseau Extranet qui permettra aux conseils généraux d'accéder directement à l'information.

3. Correction des effets sociodémographiques

Un système d'information homogène permet en outre de dépasser la simple comparaison des ratios entre régions et de se livrer à des études en vue d'expliquer les écarts constatés. Le nombre de bénéficiaires de l'APA pour 1 000 habitants de plus de 75 ans varie entre 100 et 400 selon les départements, ce qui prête à interrogation. Nous essayons d'isoler les effets de la structure sociodémographique du département dans ces écarts. La proportion moyenne en France du nombre de bénéficiaires de l'APA chez les plus de 75 ans est de 170 pour 1 000. Nous avons rencontré un responsable francilien qui s'étonnait de ce que le taux dans sa région atteignît seulement 100 pour 1 000, en dépit de tous les efforts prodigués par le conseil général pour distribuer cette aide. L'explication tient au fait que les demandes d'APA sont plus fréquentes en milieu rural car la prévalence des incapacités chez les agriculteurs est quatre fois plus importante que chez les ouvriers et trois fois plus importante que chez les cadres. Ces facteurs sociodémographiques expliquent le niveau de demande de l'APA dans les départements ruraux. Ces méthodes d'analyse nous permettent de calculer un ratio du nombre de bénéficiaires de l'APA corrigé des facteurs sociodémographiques. Une fois cette correction effectuée, le ratio du département francilien précédemment évoqué était de 160, ce qui est proche de la moyenne nationale. Les conseils

généraux pourraient donc trouver un intérêt à bénéficier d'une telle information, surtout dans leur désir de benchmarking.

4. Enquêtes complémentaires

Les enquêtes sont en effet très coûteuses pour les conseils généraux. Nous avons mesuré, avant la mise en place de l'APA, le nombre de personnes dépendantes aux niveaux GIR 1 à 4, grâce à l'enquête nationale " Handicaps, Incapacités, Dépendances " réalisée en 1998 et 1999. Nous avons estimé ce nombre à 800 000 au niveau national en 1999. Cette enquête, réalisée auprès de 3 000 personnes, avait coûté trois millions d'euros. Pour un conseil général, une telle enquête est coûteuse et donc difficilement réalisable. Par conséquent, effectuer des analyses sur les disparités à partir de données nationales peut permettre de réaliser des économies. Il en est de même pour l'utilisation d'informations grâce aux sources administratives.

Nous avons l'intention de mettre en place un dispositif analogue au suivi trimestriel de l'APA pour la nouvelle prestation de compensation du handicap en 2006.

IV. Point de vue d'un technicien

Daniel MACE

Nous aurions effectivement besoin d'un mode d'emploi pour évaluer la prestation de compensation du handicap que nous allons devoir mettre en place. Les départements sont assez mal informés dans l'ensemble.

J'aimerais vous présenter le point de vue d'un technicien, fonctionnaire travaillant pour un conseil général. Je suis appelé à me trouver à la fois dans la position de producteur et d'utilisateur des données. Je vais témoigner des difficultés que l'on peut rencontrer à remplir les questionnaires liés à l'APA et à exploiter nos propres bases de données.

1. La charge d'enquête des conseils généraux

Les conseils généraux remplissent de très nombreux questionnaires. La DREES nous adresse des enquêtes récurrentes et obligatoires. Nous sommes également sollicités pour des enquêtes régulières ou ponctuelles dont les champs se recoupent parfois. Nous gagnerions beaucoup de temps si ces différents questionnaires étaient harmonisés afin de ne pas demander des informations déjà disponibles au niveau national.

2. L'utilisation des statistiques

Nous rassemblons des statistiques destinées à être transmises au niveau national ainsi que des statistiques personnalisées que l'on utilise pour des raisons locales. Nous effectuons un suivi pour l'ajustement des moyens et des pratiques. Nous assurons des analyses prospectives budgétaires. Enfin, nous effectuons des études destinées à éclairer les choix politiques du Conseil général.

Nos bases sont issues de données d'activité mais également de données qualitatives. Par exemple, nous étudions le contenu des prestations accordées dans le cadre de l'APA, ainsi que le contenu des contrats qui peuvent être conclus dans le cadre du RMI. Nous recueillons également des données financières, parfois difficilement accessibles, comme le montant moyen versé par bénéficiaire, un indicateur que nous avons peine à établir avec une fiabilité suffisante. Cette question est pourtant cruciale : un écart de quelques euros dans le montant moyen de l'APA peut représenter plusieurs millions d'euros d'écart budgétaire au final pour le département. La difficulté provient du fait que l'APA finance un plan d'aide composé de divers éléments dont les paiements sont échelonnés.

3. Un besoin de comparabilité

Nous avons besoin de données servant à comparer notre situation par rapport à d'autres départements. Monsieur Jeger a anticipé l'une de mes questions. Je souhaitais connaître la façon

dont nous pourrions disposer de données détaillées, dans le dessein d'effectuer nous-mêmes, dans la limite de nos compétences, des comparaisons nationales ou régionales, voire interdépartementales en prenant pour référence un département dont nous savons qu'il présente des caractéristiques analogues, même s'il se trouve à l'autre bout du pays.

Nos difficultés à répondre sont parfois liées à la formulation ambiguë des questions. Nous essayons d'anticiper la façon dont la DREES va essayer de corriger les différences d'interprétation.

Nous nous demandons régulièrement dans quelle mesure les départements peuvent s'approprier les analyses ayant lieu au niveau national. Nous apprécions particulièrement la publication des résultats trimestriels, qui est pour nous une mine de renseignements. Pour autant, nous serions intéressés par une comparaison entre notre département et ces données nationales. Cet exercice est assez ardu.

Les publications dans la presse de comparaisons entre départements nous rendent assez mal à l'aise car elles ne tiennent pas compte de particularités locales et notamment des choix de gestion des départements. Parmi ceux-ci, citons l'intégration ou non des dépenses de personnel. Nous avons intérêt à partager nos outils afin de rendre nos données plus homogènes et à anticiper les ambiguïtés auxquelles nous pourrions être confrontés.

Pour pallier la rareté du personnel ayant des compétences statistiques dans les conseils généraux, la DREES pourrait jouer le rôle de conseiller technique.

V. Problèmes techniques liés à l'enquête de la DREES

Thierry LE BELLEC

J'aimerais témoigner de l'intérêt avec lequel nous prenons connaissance des résultats trimestriels de la DREES. Nous y trouvons des informations statistiques. En tant que gestionnaire de l'APA assez éloigné du terrain, je peux resituer grâce à ces résultats les ressentis qui sont exprimés dans mon service. Je peux également me tenir informé des pratiques de gestion de certains départements. Cela permet de poser la question du traitement des demandes d'APA.

Nous rencontrons des difficultés pour répondre à l'enquête de la DREES dans les Côtes-d'Armor et j'imagine que d'autres départements sont dans le même cas. Vous avez expliqué tout à l'heure que le questionnaire avait été visé avant l'application de la loi. Les questions sont effectivement claires et en rapport avec la réglementation mais ne correspondent pas toujours à la pratique des conseils généraux. La difficulté à répondre peut être d'ordre matériel. Jusqu'à récemment, nous disposions d'un logiciel de conception ancienne (datant de 1987) qui n'était pas destiné à traiter l'APA. Nous l'avions adapté à des prestations antérieures et nous nous sommes livrés à des manipulations, en collaboration avec d'autres conseils généraux qui utilisaient le même logiciel. Les logiciels sur lesquels nous travaillons sont orientés prioritairement vers le traitement de dossiers et non vers la statistique. Nous comptons actuellement 5 200 bénéficiaires dans le département, ce qui nécessite un traitement automatisé. Dans un logiciel de traitement, les questions sont toujours fermées. Il arrive que des erreurs d'interprétation soient commises, ce qui aboutit à des incohérences dans les bilans d'activité. Nous découvrons par exemple des personnes aux niveaux de dépendance GIR 5 et 6 qui reçoivent l'APA alors qu'elles ne sont pas éligibles théoriquement. En reprenant les dossiers, nous constatons qu'il s'agit d'erreurs humaines. Nous devons procéder à des mises en ordre régulières.

Depuis le mois de janvier, nous utilisons un nouveau logiciel. En outre, le cahier des charges de notre marché public prévoyait que le logiciel fournissait les informations réclamées par la DREES. Tout allait donc pour le mieux, si ce n'est qu'il a fallu faire migrer la base de données de l'ancien logiciel vers le nouveau. Nous avons dû reparamétrer les données pour qu'elles intègrent les nouvelles catégories du logiciel. Nous avons également adapté le logiciel que nous avons acheté, ce qui a engendré des difficultés et une grande débauche de temps. Nous devrions d'ailleurs avoir des difficultés pour répondre dans les temps à l'enquête de la DREES. Nous allons solliciter le fournisseur du logiciel pour qu'il nous aide à paramétrer notre informatique mais il est peu disponible.

Les statistiques ne s'obtiennent pas en appuyant sur un simple bouton ; il faut utiliser un autre logiciel : Business Objects (BO). Nous avons également dû le paramétrer pour l'adapter au nouveau logiciel. J'imagine que nous ne sommes pas le seul département en difficulté. Comment la DREES parvient-elle à exploiter des questionnaires fortement lacunaires ? Vous devez percevoir des imprécisions ou des aberrations d'un trimestre à l'autre.

L'Extranet nous sera d'une grande aide non seulement pour effectuer des études prospectives budgétaires, mais également pour mieux connaître les pratiques des autres départements. Nous pourrions envisager des réunions au niveau régional entre la DREES et les départements avec lesquels nous travaillons régulièrement pour nous aider à améliorer la qualité de notre travail. Vous constaterez peut-être que nous utilisons des logiciels communs.

Vous vous interrogez à propos de l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'APA selon les départements. En zone rurale et en zone urbaine, la situation est très différente. La population des Côtes-d'Armor est plutôt âgée et ses revenus sont plutôt bas. Une large part de la population relève du régime agricole. Les personnes isolées dans les campagnes nous demandent fréquemment des aides, mais pas toujours d'un niveau important, alors que dans les zones littorales, les demandes sont plus élevées. Les caisses de retraite ont par ailleurs tendance à se désengager des demandes d'aides ménagères des personnes en GIR 5 et 6. Nous observons ainsi une augmentation des demandes d'APA dans le département.

VI. Débat

Patrick MARESCHAL

Avez-vous des questions ?

Alain MOREAU, SGAR Aquitaine

Est-ce que les DRASS ne pourraient pas jouer un rôle dans le circuit de remontée de l'information entre les départements et la DREES ? Elles pourraient apporter les solutions, sachant qu'elles sont depositaires du double des questionnaires remplis et qu'elles semblent bien placées pour tisser des liens. De même, du point de vue méthodologique, elles auraient des conseils à prodiguer. C'est d'ailleurs ce qui s'est déjà passé dans les enquêtes auprès des hôpitaux.

Claudine PADIEU, ODAS

L'Insee peut organiser des extensions d'enquête nationale. D'une part, les échantillons utilisés par l'Insee sont tirés à partir des recensements qui sont disponibles uniquement pour l'Insee. D'autre part, ce sont les enquêteurs Insee qui vont sur le terrain. L'ODAS a effectué une enquête pour des Conseils généraux auprès de personnes âgées résidant à domicile et non bénéficiaires des aides : il s'agit d'une population peu nombreuse. Il fallait donc bien effectuer une analyse au niveau de la population générale et auprès de cette population peu nombreuse. Des départements ont pu utiliser la méthode la plus sûre qui consistait à recourir aux enquêteurs de l'Insee, tandis que d'autres ont dû recourir à d'autres moyens. Les questions ont été rapportées à celles des enquêtes nationales de l'Insee afin que la comparaison soit possible mais les méthodes ont été différentes. Je précise que l'utilisation des fichiers électoraux des communes offrait un avantage immense : les communes étaient liées aux départements par une enquête partagée. Si l'encadrement était payé correctement, le personnel d'enquête était bénévole (des étudiants ou des jeunes retraités). Ainsi donc, lorsqu'il s'agit d'utiliser les données du recensement par des collectivités publiques, ce n'est pas le personnel de l'Insee qui les utilise.

Ma deuxième question a trait à la diffusion des données publiques. Toutes les données des départements émanent du domaine public. L'Extranet sera-t-il accessible à quiconque, à l'image des tableaux de bord de l'emploi de la DARES, ou son usage sera-t-il réservé exclusivement aux conseils généraux ?

Enfin, j'aimerais formuler une remarque à propos de la création de l'ODAS. Les membres de cette association sont des collectivités locales volontaires, parmi lesquelles figurent les trois-quarts des départements. Les départements non-adhérents répondent tout de même aux questions de l'ODAS.

Dès l'origine, nous avons conçu un outil d'observation partagée afin d'aider les départements à prendre leurs décisions mais également pour faciliter la constitution de statistiques nationales. En particulier, les nouvelles enquêtes de la DREES ont été précédées d'une réflexion méthodologique au sein d'un groupe permanent de départements adhérents à l'ODAS, lequel a réfléchi à la problématique d'utilisation et d'unification de l'information, et à la façon de poser les questions.

Il est important que les fournisseurs et les utilisateurs de statistiques soient associés dès la conception de ces dernières.

Patrick MARESCHAL

L'association avec les services centraux est bonne et les moyens sont globalement suffisants, mais il existe des différences selon les Ministères. L'accès au fichier du recensement se pose, d'autant plus que les communes participent activement aux opérations de terrain. Sur ce sujet, de gros progrès restent à faire. Quant à la déontologie, il faut savoir que des condamnations sont envisageables en cas de non-respect de la Loi. Dans le cadre du dispositif du nouveau recensement, les communes de plus de 10 000 habitants ont un personnel d'enquête a priori permanent : ces ressources pourraient être utilisées dans le cadre d'enquêtes locales.

François TUFFREAU, ORS Pays de la Loire

Les données concernant l'APA sont retournées à la DREES. Le législateur vient de créer une grande Agence du Handicap qui a pour but notamment de répartir l'argent du fond de solidarité vers les Conseils généraux sur la base des disparités observées et selon une clef de répartition. Comment ce nouvel acteur s'insérera-t-il dans un dispositif d'information ?

Benoît ROBIN, CGT-FO

Je m'étonne du fait que les différents utilisateurs aient exprimé des besoins en matière de connaissance statistique tandis qu'une observation a été formulée par ailleurs sur les difficultés posées par le fait que certains départements ne répondaient pas aux enquêtes. L'appareil statistique public et en particulier la DREES sont soucieux de la qualité de l'appareil statistique. Il apparaît nécessaire, du point de vue de l'importance des choix politiques, que l'ensemble des citoyens puisse bénéficier de l'ensemble de l'information statistique.

A propos des données partagées à caractère social, il importe que le discours ne soit pas trop élitiste afin que chacun des acteurs puisse s'approprier la problématique. Cela a été évoqué en fonction des degrés de dépendance de l'APA. Il est important que l'information ait une certaine fraîcheur. Quels moyens sont employés pour combiner les études qualitatives et les études quantitatives ? Parmi ces études, avez-vous essayé de mettre des trajectoires en relation, attendu que certains bénéficiaires du RMI ont besoin de recourir à l'APA ? Avez-vous engagé des travaux à ce sujet ?

Maryse LARPENT, Agence d'urbanisme du pays de Brest

J'aimerais signaler qu'une plate-forme d'observation sociale régionale est en cours de création en Bretagne. Nous y retrouvons les services de l'Insee, la DRASS, les DDASS, les conseils généraux et d'autres collectivités ainsi que d'autres services de l'État. Il s'agit d'un premier pas.

Nous avons parlé pour l'instant d'information départementale, régionale et nationale. Or sur le territoire du pays de Brest nous sommes confrontés à des demandes d'information au niveau infracommunal. Nous avons notamment besoin d'informations sur le RMI, le RMA et l'APA. Quelle évolution pouvons-nous espérer afin que les départements maîtrisent mieux l'information au niveau infracommunal ?

Michel CASTELLAN, Préfecture de l'Île-de-France

Il ne s'agit pas seulement d'évaluer une politique nationale mais de développer des outils pour analyser les trajectoires. Cela réclame le développement d'une culture des conseils généraux en la matière.

Se pose ensuite un problème d'accès à l'information, afin de pouvoir travailler sur les données individuelles. Moyennant des engagements déontologiques, des travaux doivent être possibles au niveau départemental.

A propos du plan du RMI, nous voyons une interaction avec d'autres plans d'action sociale (logement et aide notamment). Nous avons travaillé en Île-de-France avec la DREES en vue d'élargir le panel des bénéficiaires des minima sociaux, de manière à accéder à des données sous forme de trajectoires et non plus instantanées. Nous avons pu travailler avec un millier de bénéficiaires des minima sociaux. C'est assez intéressant mais nous nous heurtons à des limites liées à la taille des échantillons. Nous observons des déformations de la structure des échantillons par rapport à une situation donnée. Beaucoup de départements en Île-de-France veulent développer des trajectoires d'insertion, ce qui pose des problèmes en termes d'outils et de compétences. Le système statistique public d'État devrait proposer une offre d'appui méthodologique aux départements ou leur proposer des outils.

Patrick MARESCHAL

Je donne la parole à Monsieur Cuneo pour quelques réponses complémentaires.

Philippe CUNEO

Je vous prie de m'excuser par avance si j'oublie certaines de vos questions.

Concernant le rôle des DRASS dans le partage de l'information, la réponse adéquate passe par la constitution d'une plate-forme régionale d'observation sanitaire et sociale. Nous soutenons la mise en place dans un certain nombre de régions des structures régionales et départementales regroupant non seulement des services de l'État mais également des collectivités territoriales. La mise en œuvre est difficile en raison de logiques institutionnelles pas toujours compatibles et d'importants problèmes de moyens.

Les DRASS ont une compétence régionale et les DDASS, une compétence départementale sans vrai service statistique. Les DRASS travaillent à la fois sur les questions sanitaires, qui dépendent de l'échelon régional, et sur les questions sociales, qui relèvent plutôt de l'échelon départemental. Il s'agit donc de travailler ensemble, ce qui n'est pas évident *a priori*. Par ailleurs, lorsque des remontées d'informations sont souhaitées rapidement, il ne s'agit pas d'utiliser les DRASS comme intermédiaires. Nous avons décidé de mettre en place un Extranet pour que chacun ait accès à l'information au même instant.

Je laisserai l'Insee répondre à la question sur l'extension des enquêtes nationales et le monopole de l'Insee sur les données du recensement. S'agissant des données administratives, nous poursuivons l'objectif que les données soient toutes accessibles par l'Extranet. Nous allons enrichir le réseau d'informations en retour. Nous réserverons l'Extranet aux remontées d'informations tandis que la partie restitution sera accessible à tous sur Internet, à l'exclusion des éléments pouvant être confidentiels. Nous avons un exemple d'un tel dispositif : la banque de données sociales localisées. Les données sont recueillies à un niveau cantonal. La base de données était réservée à l'administration ; nous en avons ouvert l'accès aux grands partenaires de l'administration (les CAF, les conseils généraux, etc.). Le problème de capacité technique des serveurs étant résolu, nous allons mettre cette base sur Internet.

Nous travaillons toujours, y compris sur la conception des questionnaires, avec le plus grand nombre de partenaires possible. Même si nous avons beaucoup travaillé avec l'ADF, nous continuons à travailler avec les départements car de nouvelles difficultés sont apparues.

Nous essayons d'être aussi clairs que possible dans nos publications, pour les citoyens, en évitant le jargon et le langage trop spécialisé. Nous avons certainement encore des progrès à accomplir, et c'est pour cela que nous avons formé le projet de réaliser des enquêtes de lectorat.

Certains départements ne répondent pas pour l'instant. Nous essayons d'apporter l'information suffisamment en amont pour que la réponse soit possible. Dans le même esprit, nous espérons que la

mise à disposition d'informations sur l'Extranet encouragera les non-répondants à résoudre leurs difficultés.

A la DREES, nous avons essayé de mettre en place des études de trajectoires en suivant le passage d'un minimum social à un autre : ASS, RMI, RMA, chômage. Nous allons essayer d'étendre cette problématique à l'APA.

Nous devons effectivement aider les départements à développer leurs compétences. Nous travaillons en liaison avec les DRASS et nous faisons face à des problèmes de moyens. Nous devons développer des compétences au niveau local, ce qui relève de problèmes de formation. Le système d'information partagé, n'est certes pas encore optimal, mais le travail à développer est difficile.

Daniel MACE

J'aimerais simplement apporter un complément à propos de la plate-forme d'observation sanitaire et sociale en Bretagne. Nous participons à cette initiative. La DRASS demande aux conseils généraux de fournir un certain nombre de données, selon une cadence annuelle ou semestrielle : nombre de bénéficiaires d'actions éducatives, de l'emploi à domicile, etc.

Véronique BOITARD, DRASS Bretagne

Nous effectuons des demandes, il est vrai, mais dans le but de mettre en place un tableau de bord qui nous a été réclamé par les conseils généraux. J'ai conscience que cela puisse représenter une charge supplémentaire. Les conseils généraux souhaitent une information plus fraîche, notamment au niveau des pays.

Patrick MARESCHAL

Nous avons finalement davantage parlé de l'APA que du RMI. La question du suivi des trajectoires des bénéficiaires du RMI me paraît très importante ne serait-ce que pour apprécier la qualité des dispositifs de réinsertion. Malheureusement, concernant l'APA, rares sont les bénéficiaires qui retrouvent leur autonomie.

Alain PELC, actuellement à la CCMSA, en instance d'arrivée à la CNSA

Je rappelle que la CNSA n'est pas encore installée. Les points soulevés par Monsieur Tuffreau font bien partie des préoccupations de la CNSA. Nous devons répondre à toutes les questions, qu'elles concernent les attributions budgétaires, le suivi des consommations ou celui des politiques. Nous serons très vigilants sur ce plan, ainsi que les conseils généraux, l'ADF et la DREES.

Patrick MARESCHAL

L'atelier 3 se tiendra se tiendra ici-même. Quant à l'atelier 4, il aura lieu dans l'amphithéâtre voisin.

Philippe CUNEO

Nous n'avons pas eu le temps de parler du RMA. Je vous signale que l'Extranet géré par la DREES sera remis en conformité avec les nouvelles dispositions au mois de juin.

Atelier 2 : partage d'information entre collectivités territoriales et État sur le système éducatif

Cet atelier est présidé par Claudine PERETTI, directrice de la DEP (Direction d'évaluation et de la prospective) au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche)

Les participants sont :

Jacques FOUCHER, directeur adjoint, chargé des politiques éducatives et de l'équipement des lycées au Conseil régional d'Île-de-France.

Alain GOY, chargé de la sous-direction des études statistiques à la DEP

I. Introduction

Claudine PERETTI

Mon introduction sera relativement brève. J'aimerais cependant expliquer les raisons pour lesquelles il m'a été proposé de diriger cette table ronde. Je suis directrice de l'évaluation et de la prospective au ministère de l'Éducation nationale. Cette direction a pour particularité de regrouper le service statistique ministériel, dirigé par Alain Goy, une sous-direction chargée de l'évaluation du système éducatif et une autre chargée de la production d'un certain nombre d'outils de pilotage pour les acteurs qui ont à intervenir dans le fonctionnement du système éducatif.

La lecture des journaux et les débats récurrents sur l'efficacité du système éducatif suffisent à montrer que nous avons l'obligation, pour remplir ces missions de disposer de statistiques complètes et parfaitement fiables sur le fonctionnement du système éducatif. Au niveau national, il s'agit de livrer au Parlement et à l'ensemble de la société des éléments objectifs au débat sur le fonctionnement et les résultats du système. Au niveau international, nous devons pouvoir nous comparer aux autres pays de l'Union européenne ou à ceux de l'OCDE. Pour cela, il faut obtenir de toutes les parties prenantes à l'éducation des élèves, les informations statistiques dont nous avons besoin. Cette préoccupation est pour nous bien antérieure à la loi de 2004. Nous souhaitons, avant même que la loi ne soit votée, pouvoir donner un cadre réglementaire à l'échange de données entre les collectivités locales et l'Éducation nationale, que ce soient les services statistiques académiques ou la Direction de l'évaluation et de la prospective.

Est venue s'ajouter à cette préoccupation celle de savoir, dans un domaine de compétences partagées, de quelles informations statistiques dont nous disposons au niveau académique ou national, pourraient avoir besoin les collectivités locales pour exercer leurs compétences.

Nous souhaitons en effet éviter l'incohérence et la redondance dans l'élaboration des statistiques. Aussi bien en tant que statisticiens qu'en tant que citoyens, nous ne pourrions pas accepter que puissent être produites des statistiques de nature différente sur un même objet, cette différence ne résultant pas de choix politiques mais portant sur un constat. Nous devons donc trouver le moyen de partager les données et les méthodes pour produire de façon coordonnée, des statistiques compatibles, tout du moins pour ce qui est du constat. Dans l'intérêt des citoyens, il ne faudrait pas, compte tenu de l'investissement humain et méthodologique que réclame la production de statistiques fiables, que cet investissement soit réalisé deux fois. Ce serait là une mauvaise allocation des deniers publics, dans un contexte de gestion rigoureuse de nos moyens.

Deux interventions sont prévues ce matin. Vous pourrez réagir pour témoigner de votre perception du sujet dans l'exercice de vos missions. Nous allons entendre Jacques Foucher, directeur adjoint chargé des politiques éducatives et de l'équipement des lycées au Conseil régional d'Île-de-France, qui nous présentera le point de vue d'une collectivité sur le partage des données, puis Alain Goy, sous-directeur des études statistiques, chef du service statistique ministériel à la DEP, qui vous présentera les interrogations que suscite pour nous ce partage de données avec les collectivités.

II. Point de vue de la région Île-de-France

Jacques FOUCHER

1. Introduction

Notre colloque se situe dans un contexte où la décentralisation, désormais devenue un principe constitutionnel, a élargi le champ des compétences transférées aux collectivités locales. J'aimerais tout d'abord rappeler quelles sont ces compétences en matière de formation. Celles-ci sont de deux ordres. Tout d'abord, les régions sont responsables de la construction, de l'équipement, du fonctionnement et de l'accueil dans les lycées. C'est la même compétence qu'exercent les conseils généraux pour les collèges et les communes pour les écoles. La région possède en outre des compétences de planification. La loi de décentralisation prévoit que les régions établissent le schéma prévisionnel des formations. La loi précise que l'ensemble des besoins de formation doit être couvert, c'est-à-dire à la fois ceux des établissements publics et ceux des établissements privés. Par ailleurs, la loi confie aux régions la responsabilité d'établir le plan régional de développement des formations professionnelles, c'est-à-dire d'intégrer à son champ de réflexion l'apprentissage et la formation professionnelle des jeunes et des adultes.

Dans ce contexte de compétence partagée, où l'État conserve des prérogatives essentielles, il est évident que les régions ont un champ de compétences très large. Leurs prérogatives sont d'ailleurs de nature différente selon que l'on se situe dans la formation sous statut scolaire, de l'apprentissage ou de la formation continue. Les régions sont responsables de la planification sur un champ très large, allant de la formation initiale des jeunes à toutes les autres modalités de formation. Cela nécessite une vision conjointe de la situation de la formation et de l'emploi dans les différentes régions. Cela explique, d'ailleurs, que le tiers des régions de France a jugé bon de participer à ce colloque, ce qui n'est pas le cas des conseils généraux et des communes. Cependant les idées que j'exposerai pour les conseils régionaux valent tout à fait pour les conseils généraux et pour les communes.

Pour en revenir aux questions qui nous ont été posées, je pense que nous devons réfléchir au moyen de concilier le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales avec le besoin d'une vision d'ensemble de l'action publique. Après une introduction de ce débat, je vous proposerai deux pistes de réflexion : comment construire une approche des systèmes d'information sur l'information partagée entre l'État et les régions et comment organiser un partage équitable des données ?

2. Un transfert équitable de compétences

Un transfert équitable de compétences dans le domaine de la formation doit prendre en compte, dès le départ, la question des données statistiques et des systèmes d'information. Des débats ont eu lieu, à l'occasion de l'acte II de la décentralisation, sur l'équité des transferts de responsabilités. Ces débats ont porté naturellement sur les questions financières et les questions d'emploi. Un transfert équitable, dans le domaine de la formation, doit aussi recouvrir le champ des données statistiques et des systèmes d'information. Après tout, si l'on réfléchit à la notion de transfert de compétences, et si l'on s'interroge sur le sens de ce mot, le dictionnaire *Le Robert* nous apprend que la compétence a non seulement une signification juridique (« *aptitude reconnue légalement à une autorité publique de faire tel ou tel acte* ») mais corollairement un sens plus général : « *connaissance qui confère le droit de juger ou de décider en certaine matière* ». Si l'on veut bien intégrer cette double signification du mot « compétence », le transfert de compétences doit s'accompagner, au-delà des transferts humains et financiers, de celui des moyens de connaissance.

3. Une approche concertée des systèmes d'information

J'aimerais réfléchir avec vous à la façon de construire une approche concertée des systèmes d'information sur la formation. A mes yeux, l'État doit rester le garant de la cohérence des systèmes statistiques dans notre pays. Si tel n'était pas le cas, nous perdriions à la fois la visibilité et nous gaspillerions les deniers publics, puisque chaque collectivité locale serait obligée de réinventer et de gérer des nomenclatures.

Dans une république décentralisée, à mon sens, un contrat d'engagement réciproque qui conduirait les collectivités locales à reconnaître l'État comme le garant de la cohérence des systèmes est nécessaire. Ce même contrat prévoirait que l'État assurerait aux collectivités territoriales les moyens de cette approche unifiée des systèmes d'information.

Dans le nouveau contexte, il me paraîtrait judicieux que les collectivités locales s'engagent à développer leurs systèmes d'information à partir de ceux de l'État. Dans le domaine de la formation, cela signifie que nous nous engagerions à utiliser les codifications et les nomenclatures de l'Éducation nationale et à suivre les modèles nationaux d'enquêtes dès lors qu'une discussion préalable avec les collectivités concernées aura eu lieu au sujet des principes et des modalités de ces enquêtes.

Pour que cela fonctionne, il faut que l'État octroie aux collectivités les moyens de cette approche unifiée. L'État centralisé et déconcentré fait en sorte que les services centraux apportent les moyens d'utiliser leurs règles et principes aux services déconcentrés. Il faudrait donc que l'État s'engage à mettre en œuvre des moyens de même nature pour les organisations territoriales, c'est-à-dire :

- l'accès aisé aux nomenclatures de référence et au système de codification ;
- l'accès à une documentation claire et complète sur les systèmes statistiques élaborés par l'État (le système d'information sur la scolarité, par exemple) ;
- le droit, pour les agents des collectivités locales, de participer aux formations organisées pour les services déconcentrés par les services centraux. Des accords pourraient avoir lieu avec le CNFPT, de même nature que ceux déjà noués avec l'École supérieure de l'Éducation nationale, laquelle ouvre ses formations aux cadres des organisations territoriales.

Cette réciprocité d'engagement des collectivités et de l'État doit conduire à une réelle concertation dans le domaine de la conception et de l'évolution des systèmes d'information. Autrement dit, le rôle de garant de l'État en termes de systèmes statistiques comprend le principe de la concertation. A ce propos, j'aimerais évoquer l'exemple des enquêtes d'insertion dans la vie active des lycéens et des apprentis (enquêtes IVA et IPA). Ce sont les seules enquêtes qui nous permettent de mesurer chaque année les conditions d'insertion des jeunes formés par les différents dispositifs à l'issue de leur formation initiale. Dans ce domaine, l'État et les collectivités territoriales ont un intérêt commun d'investigation. Celui de l'État est déjà pleinement exploité ; quant aux collectivités territoriales, un certain nombre de régions ont mis en place des modalités de travail conjointes. Nous devons continuer d'explorer cette voie. En Île-de-France, nous sommes en train de préparer des propositions aux services de l'État qui permettraient d'améliorer la fiabilité de cette enquête au niveau national comme au niveau régional.

4. Le partage bilatéral des données

Comment organiser un partage bilatéral des données ? Je serais tenté de vous proposer une réflexion équilibrée sur les conditions qui permettront à l'État et aux régions d'accéder réciproquement à leurs données. Des problèmes étaient intervenus au sujet des statistiques sur les permis de construire. Je sais que l'État est préoccupé des problèmes de dotations en moyen TOS. Je pense que dans le cas présent, les difficultés seront d'un ordre moindre. En effet, les collectivités territoriales sont soumises à un mode de gestion tel que chaque centime d'euro à affecter devra être voté en commission permanente, sur la base de documents détaillés. La question des transferts d'information sur les dotations des régions sera davantage une question de mise en forme que de disponibilité de l'information.

Les collectivités locales ont besoin d'accéder aux données de l'État qui leur seront nécessaires, à la fois sur le plan statistique et sur le plan individuel. L'accès aux bases statistiques à des fins d'étude doit être amélioré. J'aimerais citer un exemple général et un autre propre à l'Île-de-France. Commençons par SAREF. Les régions ont la charge d'établir le schéma des formations et à ce titre, elles sont intéressées par la relation entre formation et emploi. Il est dommage que les régions n'aient pas eu le droit d'accéder naturellement aux bases SAREF, qui permettent à l'Éducation nationale de répondre à un besoin de même nature. A l'inverse, nous avons mis en place, avec les trois rectorats d'Île-de-France, dans un but de préparer les rentrées scolaires et d'organiser le plan prévisionnel triennal glissant (un programme d'ouverture et de fermeture de sections sur trois ans), un dispositif

concerté de longue date avec l'Éducation nationale. Nous avons ainsi pu munir les trois académies de la région du même logiciel (Sofa) pour recueillir les *desiderata* des établissements et arrêter les décisions d'ouverture et de fermeture de sections. Les données de ce logiciel sur les ouvertures et fermetures de section nous sont immédiatement transmises et nous permettent d'organiser le plan d'équipement de nos établissements. Ainsi, les établissements qui ont obtenu une ouverture de section peuvent immédiatement solliciter la Région pour des travaux et des équipements supplémentaires. Nous devons réfléchir à la généralisation d'exemples de cette nature.

Les régions ont de plus en plus besoin de données individuelles, non seulement à des fins d'études, pour étudier les trajectoires des jeunes à travers divers circuits (enseignement public ou privé, formation sous statut scolaire ou apprentissage), mais aussi pour les faire utiliser par les collectivités territoriales. Par exemple, en Île-de-France, nous doublons la bourse d'État des bacheliers ayant obtenu la mention très bien au baccalauréat. Pour pouvoir informer les jeunes qu'ils peuvent obtenir cette aide de la Région, baptisée Coup de pouce, encore faut-il les connaître, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Sous le contrôle de la CNIL, il faudrait que les régions aient la possibilité d'accéder à des données individuelles anonymisées à des fins d'études et que, chaque fois qu'elles ont voté une politique en direction de populations particulières, elles puissent disposer de données individuelles nominatives qui leur permettent d'informer les bénéficiaires de cette mesure.

5. La coordination des systèmes de collecte d'information

Au-delà de cet échange de données, il est nécessaire de coordonner les systèmes de collecte d'information. Je proposerai à cet égard trois règles. La première règle a déjà été évoquée en introduction : s'organiser afin de ne jamais demander deux fois la même information à un établissement public ou à une instance, quelle qu'elle soit. Les proviseurs se plaignent d'être submergés d'enquêtes et de devoir répondre plusieurs fois aux mêmes questions. Outre l'augmentation de la charge pour les répondants, les questions redondantes amoindrissent la qualité des informations obtenues.

La seconde règle consisterait à s'organiser de façon à ce que chacun bénéficie des améliorations d'information apportées par l'autre. Explicitons cette règle à partir d'un exemple. En Île-de-France, nous avons rapidement pris le parti de ne demander aucune information aux établissements qui n'ait déjà été collectée par l'État par l'intermédiaire des enquêtes de la DEP. Nous avons donc mis en place un dispositif de consolidation des enquêtes DEP à l'échelle régionale. Nous utilisons ces enquêtes pour établir la carte des formations. La qualité de l'information sur la nature exacte du diplôme que préparent les jeunes est essentielle pour nous. Même si certains développent la capacité de raisonner juste à partir de chiffres faux, le fait d'essayer d'obtenir des chiffres justes n'est pas une démarche inutile. Nous surveillons l'évolution des données d'enquêtes formation par formation et établissement par établissement et chaque fois que nous constatons une discontinuité importante, nous vérifions auprès de l'établissement qu'il ne s'agit pas d'une erreur. Il s'avère que dans certains cas, la nomenclature avait mal été interprétée ou qu'une erreur de saisie avait été commise. Nous corrigeons ainsi les données des enquêtes de la DEP mais nous ne transmettons pas le résultat de nos travaux au ministère. Même si dans une grande majorité, les résultats de l'enquête DEP sont exacts, l'État ne bénéficie pas de notre travail de vérification. Une fois les erreurs localisées, l'État pourrait très bien les valider, ce qui serait moins lourd que de devoir rechercher à son tour les erreurs commises. Le fait qu'une donnée nationale soit exploitée finement et vérifiée à un échelon local améliore la qualité de la donnée nationale.

La troisième règle voudrait que chaque partenaire intègre bien les préoccupations communes. Dans le cas du développement de l'apprentissage, une compétence partagée par les régions et par l'État, le problème est que l'on ne peut savoir vers quelle filière d'apprentissage les jeunes des lycées souhaitent s'orienter.

Il faut se livrer à un travail d'approfondissement à trois niveaux, à commencer par celui de la Région, par des négociations et des concertations avec les académies de la région. Je sais que dans un système centralisé, ces contacts bilatéraux et pas toujours homogènes sont difficiles à concevoir. Il faut les voir non comme des particularités mais comme des expériences conjointes des collectivités et des services déconcentrés de l'État dans une perspective de parangonnage et de consolidation. Cette

coopération pourrait intervenir à deux niveaux : celui des associations – à l'exemple de l'Association des régions de France – et celui des Conseils territoriaux de l'Éducation nationale, qui associe des représentants de l'État et des collectivités territoriales.

III. Point de vue du ministère de l'Éducation nationale

Alain GOY

Je vais reprendre de nombreux sujets évoqués par Monsieur Foucher, ce qui montre que nous avons des préoccupations communes, et exposer la vision du ministère.

1 Quels besoins ?

Au sein d'un ministère, le premier réflexe du statisticien face à la décentralisation consiste à se demander s'il pourra continuer à réaliser les mêmes études et à répondre aux mêmes demandes qu'auparavant. Concrètement 100 000 TOS (techniciens et ouvriers de services) vont être transférés aux collectivités territoriales. Nous effectuons auparavant des études assez poussées sur les moyens des établissements, dont les TOS font partie. Nous faisons par exemple la distinction des établissements en ZEP (Zone d'Éducation Prioritaire), en zone rurale ou urbaine, etc. Pour répondre à ces besoins, il faut que nous connaissions la répartition des TOS ou des contrats de service équivalents par établissement. On voit sur cet exemple que le caractère national ne signifie pas qu'elle n'utilise que quelques données agrégées.

En ce qui concerne les **besoins des collectivités territoriales** nous avons, avant d'entamer des discussions avec elles, essayé de recenser les informations qui nous paraissaient nécessaires au pilotage de leurs actions. La liste d'informations obtenue est assez longue : outre les effectifs et quelques indicateurs par établissement, des informations assez détaillées, comme les taux de redoublement ou de passage d'une classe dans l'autre, semblent nécessaires, pour faire des projections, par exemple. Pour gérer les secteurs de collèges, il faut également connaître les adresses des élèves.

L'État doit mettre à disposition des collectivités territoriales, les informations dont elles ont besoin pour exercer leurs compétences. Toute la question est de savoir comment décliner sur le plan concret les conséquences de cette obligation, et cela ne peut se faire que dans le cadre de discussions entre les partenaires concernés.

2 Comment répondre aux besoins des différents partenaires de façon efficace et économe

2.1 Affirmer quelques principes simples

Il faut absolument éviter que les collectivités territoriales ne se dotent, à grands frais, de dispositifs reproduisant une information déjà disponible au niveau de l'État. Ce raisonnement est également valable pour l'État, car certaines informations dont il a besoin sont produites au niveau local.

Nous devons **partager nos outils de référence** (concepts, nomenclatures, répertoire d'établissements, etc.). Monsieur Foucher proposait que l'État soit le garant de ce référentiel, les collectivités s'engageant pour leur part à les utiliser. Nous avons depuis longtemps une base centrale des nomenclatures rassemblant toutes les règles de gestion du ministère. La base centrale des établissements d'enseignement est également un outil bien rôdé. Ces deux bases sont accessibles par Internet. Toutes deux sont susceptibles de s'adapter à de nouveaux besoins.

2.2 Clarifier l'offre du ministère

Le ministère de l'Éducation nationale doit clarifier son offre concernant les données adressées aux régions et départements sur le système éducatif. L'État a en effet accumulé au cours des ans une masse considérable d'informations sur le système éducatif, lesquelles intéressent au plus haut point les collectivités territoriales. Les échanges sont plus ou moins poussés selon les régions et sont généralement assez faibles avec les départements. Le problème consiste à définir le degré de détail des statistiques que nous mettrons à disposition. Une réunion est prévue le 1^{er} juin avec des représentants des régions et départements pour engager le dialogue sur cette question. Certaines informations seront disponibles au niveau de l'établissement, comme les effectifs et certains indicateurs. Monsieur Foucher a posé la question des fichiers anonymisés d'élèves. Cela fera partie de la négociation. Le degré de détail de ces fichiers est important. La CNIL peut juger qu'à un certain degré de détail, les fichiers sont considérés comme indirectement nominatifs.

Par ailleurs, les régions et les départements demandent souvent des fichiers nominatifs d'élèves pour leur attribuer des aides spécifiques (chèques livres ou aides au premier équipement, par exemple). La position de la CNIL et la nôtre sont assez négatives sur ce point. Les textes actuels ne permettent pas de fournir les fichiers nominatifs d'élèves. La CNIL est prête à faire évoluer cette réglementation mais il faudrait lui démontrer que les compétences conférées aux collectivités territoriales exigent absolument de connaître ces informations ce qui ne me semble pas être le cas. Il est toujours possible de s'adresser aux élèves par l'intermédiaire des établissements. Mais il est vrai que c'est parfois au prix de procédures assez lourdes. Aussi allons nous essayer de trouver un compromis qui puisse recevoir l'agrément de la CNIL.

2.3 Évoluer vers des systèmes d'information partagés

Nous avons tout intérêt à partager nos systèmes d'information dans certains domaines (parc immobilier, parc informatique, etc.). Confronter nos informations en améliorera beaucoup la qualité et allègera de surcroît la charge des chefs d'établissement.

Les modalités concrètes sont multiples : les régions et départements pourraient se connecter à une base du MEN, par exemple la base sur le parc immobilier des établissements, pour y entrer des informations sur les moyens qu'elles allouent aux établissements, et, par la même occasion accéder aux informations déjà stockées dans cette base. On peut imaginer l'inverse, ou encore le développement en commun d'une base partagée ou de bases « inter-opérables », c.-à-d. pouvant échanger automatiquement des informations. Évidemment tout cela n'est pas de réalisation facile.

2.4 Initialiser ou renforcer la coopération en matière d'enquêtes et d'études

Monsieur Foucher évoquait l'enquête IVA (Insertion dans la vie active des lycéens et apprentis) comme un sujet de collaboration nécessaire. Effectivement nous observons que dans les régions où cette enquête est soutenue par la collectivité territoriale, les taux de réponse sont bons, des analyses poussées peuvent être faites en commun, avec des conclusions opérationnelles possibles sur la carte des formations. Une coopération sur l'organisation même de l'enquête me semble, comme à lui, souhaitable pour qu'elle soit la plus utile possible au niveau local.

Un autre sujet de collaboration, en matière d'études, est l'établissement de projections d'effectifs d'élèves. Ces projections sont nécessaires pour l'établissement de schémas prévisionnels qui sont de la responsabilité des régions mais elles sont actuellement faites, sauf exception, par les rectorats seulement. Une collaboration devra s'instaurer sur la base de l'utilisation des mêmes données voire des mêmes outils.

3 L'organisation de la collaboration État-Régions

Comment organiser cette collaboration entre État et régions ? Vous avez pu sentir dans nos deux exposés une volonté de coopérer. Ce constat débouche pour nous sur un défi redoutable : comment organiser la concertation avec un si grand nombre d'interlocuteurs ? Soit nous l'effectuons au niveau local, et nous risquons d'aboutir à des divergences entre les régions, soit nous optons pour le niveau national, et il nous faudra recevoir les représentants de 26 conseils régionaux et 100 conseils généraux. Par exemple, nous avons voulu organiser une remontée d'informations sur les apprentis. Cette idée a paru très intéressante mais il nous a fallu deux ans pour que cinq régions basculent dans le nouveau système, néanmoins, ce sera le cas pour la moitié des régions à la fin de l'année. Nous éprouvons de l'inquiétude devant la perspective de devoir négocier avec un aussi grand nombre de partenaires, même si nous pouvons utiliser des intermédiaires. Cette concertation sera difficile à organiser, qui plus est à effectifs constants ou décroissants.

Conclusion

Nous avons certes devant nous un chantier complexe – concevoir un système d'information partagée, largement décentralisé mais bien coordonné, tâche redoutable , mais

- à court terme il y aura des avancées significatives avec l'ouverture aux départements et régions d'une partie du stock de données du MEN et des outils de référence (répertoire d'établissements, nomenclatures) indispensables pour parler le même langage. Pour certaines régions et certains départements cela représentera un saut qualitatif important.
- Nous n'avancerons pas dans un terrain vierge. Des coopérations ont été engagées dans le passé, insuffisantes peut-être mais bien réelles, et elles ont préparé le terrain pour la phase d'approfondissement et d'extension qui s'amorce maintenant.

IV. Débat

Claudine PERETTI

Je donne la parole à la salle. Souhaitez-vous réagir à ces interventions ?

Michel BOISSONNAT, FAFIH

J'attire votre attention sur le fait qu'il existe plusieurs types de partenaires en termes d'emploi et de formation : je ne souhaite pas que l'on oublie les branches professionnelles. Nous avons signé, par l'intermédiaire de nos observatoires, des contrats d'objectifs régionaux. Nous sommes des partenaires pour ce qui concerne la relation entre emploi et formation. Nous avons déjà des contacts avec les régions. Il est difficile d'obtenir des informations homogènes de leur part. Nous entretenons des relations avec vos propres services, qui s'occupent des affaires relatives aux lycées ou à l'apprentissage. Nous sommes très demandeurs – et nous ne sommes pas la seule branche dans ce cas – pour organiser des transferts d'information. Les branches professionnelles disposent d'une masse d'informations non négligeable sur la formation professionnelle. Ces informations ne sont pas disponibles ailleurs. Nous sommes donc tout à fait satisfaits de trouver cette tribune pour rappeler notre besoin d'organiser des relations pérennes avec les régions mais également avec les services de l'État et de l'Éducation nationale, dans le dessein d'organiser un transfert d'information et une confrontation de nos interprétations des données.

Robert PIERRON, Conseil régional d'Aquitaine

Il est vrai que nous sommes trois partenaires. Il faut confronter nos points de vue respectifs – nous en revenons à l'idée de parangonnage. Si se produisent des phénomènes « d'évasion » des personnes formées par une filière (la restauration, par exemple), vers d'autres filières (restauration collective ou distribution), se pose un problème de gestion des flux. Il faut en débattre au niveau régional car il existe une expérience de vingt ans à exploiter dans ce domaine. A cet égard, j'aimerais souligner que la déconcentration de l'Éducation nationale est très forte, ce qui nous permet des avancées au niveau régional. J'aimerais faire entendre la même voix que Monsieur Foucher sur la question des données individuelles. Étant par ailleurs statisticien, je suis d'accord sur le fait que nous devons prendre des précautions pour préserver la confidentialité. Le problème des données individuelles est crucial car nous aimerions pouvoir aborder les trajectoires individuelles et étudier l'attractivité de certains établissements. Je prends le risque de « dénoncer » un chercheur du CEREQ du centre de Besançon qui travaille à partir de la BEA (Base élèves académie). Soit il n'en a pas le droit et il doit suspendre ses travaux, soit il en a le droit et donc nous aussi. Cette étude est parue dans la revue *Formation emploi*, dont je fais partie du comité de rédaction. Je vous invite à la consulter. Nous devrions pouvoir trouver le moyen de concilier le respect statistique et le besoin d'un suivi individuel de meilleure qualité. Je rappelle par ailleurs que les collectivités locales sont une partie de la puissance publique française.

Claudine PERETTI

Sur ce point, Alain Goy va vous donner des informations.

Alain GOY

Nous-mêmes, services statistiques centraux, n'avons pas le droit d'effectuer des suivis individuels. Nous sommes cependant parvenus aux bases d'un accord avec la CNIL : celui de constituer des fichiers individuels mais dont les identifiants seront préalablement cryptés, de sorte qu'il serait possible de suivre les cursus des élèves tout en assurant qu'il est impossible de les identifier en tant que personnes.

Claudine PERETTI

Il faut distinguer les termes « nominatif » et « individuel », qui sont souvent confondus par les non-initiés. Nous sommes en train de mettre en place, avec l'assistance de l'Insee, une base nationale des identifiants élèves, qui permettra d'identifier les doublons, de mieux suivre les parcours des élèves et d'apporter une réponse au problème que vous posez sans porter atteinte à la confidentialité des données.

Nicolas GURY, CEREQ Rennes

Je suis chargé d'une étude pour le compte du Conseil régional sur l'insertion des jeunes issus de l'enseignement supérieur breton. Je me préoccupe à la fois de l'enseignement secondaire et de la période charnière entre le lycée et l'enseignement supérieur. Je rencontre des difficultés sur le plan statistique à ce niveau. Comment envisager une décentralisation sans pour autant créer un abysse entre les niveaux de formation ? La moitié des jeunes passent dans l'enseignement supérieur mais il est très difficile d'établir leur parcours.

Alain GOY

Le fichier FAERE (fichiers anonymes d'élèves pour la recherche et les études), que j'évoquais à l'instant, couvrira à terme l'ensemble des niveaux du secondaire et du supérieur et il sera donc possible de suivre des parcours individuels dans le secondaire puis dans le supérieur. Le problème est assez complexe dans le supérieur en raison du grand nombre d'inscriptions. Auparavant, nous avons besoin d'enquêtes spécifiques.

Claudine PERETTI

Même au niveau national, la liaison entre le niveau secondaire et le niveau supérieur nous échappe.

Jacques FOUCHER

Cela illustre les propos du Sénateur Fréville. Il faisait mention d'opportunités de progression mais il est frappant, vu de l'extérieur, de constater combien le système d'information était centré sur les dispositifs tandis que les élus régionaux s'intéressent à ce qui se passe entre les dispositifs : ceux qui passent d'une filière à un autre et ceux qui abandonnent le système scolaire. Les collectivités souhaitent que l'État les aide à répondre à la question qui les préoccupe : que devient une classe d'âge donnée ?

Laurent GROISY, rectorat d'Orléans

J'aimerais réagir à la remarque de la personne du CEREQ. Si au niveau national, l'articulation entre le niveau secondaire et le niveau supérieur nous échappe, il n'en est pas de même au niveau rectoral : les SSA ont la possibilité, en interne, de réaliser des études sur le sujet. Le rectorat d'Orléans le fait depuis quelque temps. Je conseille donc à Monsieur Gury de contacter le rectorat de Rennes, qui pourra sans doute lui livrer des données agrégées sur le parcours des élèves.

Claudine PERETTI

Vous effectuez ces études mais vous n'en avez pas le droit en l'absence de déclaration explicite à la CNIL. C'est pour cela que nous souhaiterions qu'un nouveau cadre juridique nous permette de réaliser de tels travaux, qui illustreraient le fonctionnement du système éducatif. Nous contournerons le problème par la mise en place de panels. Si ces derniers nous permettent de livrer des informations au niveau national, ils ne sont pas représentatifs au niveau local. Ils ne peuvent donc pas servir dans chaque académie.

Laurent GROISY

Nous n'avons certes pas le droit d'effectuer ces études, mais nous n'avons d'autre choix pour répondre au besoin du recteur de piloter le système éducatif. Nous agissons dans l'intérêt des élèves.

Claudine PERETTI

Je sais que le Sénateur Fréville est de tout cœur avec vous sur le sujet.

Yves FRÉVILLE

Je ne suis malheureusement pas suivi par la majorité des parlementaires, toutes tendances politiques confondues. Ils n'ont pas compris le problème. Nous avons eu du mal à faire passer la transposition des directives européennes dans le droit français. Je me rends bien compte de l'utilité de suivre les cohortes d'élèves dans le système éducatif et en dehors de celui-ci. Nous n'avons pas la possibilité de savoir ce que deviennent les étudiants deux ou trois ans après leur sortie, à moins d'effectuer des études de panel – mais ce n'est pas ce qui intéresse les élus locaux. Je pense qu'il faut interpeller les élus nationaux sur ce point, afin qu'ils mettent en place une disposition législative.

Jean-Luc HELLER, DGCL

Jusqu'à ces derniers jours, je collectais, au sein de l'OCDE, des informations internationales sur l'éducation dans un but de comparaison. Les différents pays se sont engagés à fournir des données comparables. Or le Canada, l'Australie ou l'Allemagne éprouvent les plus grandes difficultés à fournir des données statistiques de base au niveau national et ce n'est pas faute de moyens et d'expérience. Cela est dû à l'organisation fédérale de leurs systèmes statistiques. L'Allemagne a pris un an de retard sur le calendrier international en matière de données financières sur l'éducation car les données sont établies, dans les différents Länder, à partir de concepts et de systèmes non comparables, alors que le niveau national reste celui de référence pour de nombreuses institutions.

Cela me conduit à poser une question : comment concevoir un processus de validation de qualité et de certification ? Il faut nous mettre d'accord sur les nomenclatures et les concepts. Cela doit faire partie de la concertation sur les échanges et les procédures mais aussi sur le contrôle de qualité des systèmes mis en place.

Claudine PERETTI

Vous avez entièrement raison de soulever ce problème. Au sein même du système éducatif, nous nous posons sans cesse la question du contrôle de qualité des informations qui nous sont transmises. La LOLF sera pour nous un allié puissant en obligeant à produire des indicateurs au niveau des établissements. Les établissements se trouvant engagés dans un processus de parangonnage, ils ont tout intérêt à nous transmettre des données de qualité. Il faut que les collectivités locales se préoccupent aussi de la qualité des informations statistiques, un thème resté tabou jusqu'alors.

Robert PIERRON

La qualité est assurée par l'utilité des données. Les répondants doivent avoir la conviction que les données recueillies auront une utilité, ce qui n'est pas toujours le cas, y compris pour l'enquête IVA, ce qui nous a contraints à effectuer des redressements dans certaines académies. Des établissements ne répondaient pas à l'enquête car ils ne se sentaient pas concernés.

Claudine PERETTI

Ce n'est pas parce que celui qui remplit le questionnaire n'y voit pas d'intérêt personnel que les données ne sont pas utiles. J'estime que la LOLF devrait nous permettre de faire évoluer les mentalités.

Gérard JURQUET, Insee – DR PACA

Nous avons beaucoup parlé des relations entre les régions et l'État et entre les départements et l'État. Il faudra certainement établir des échanges entre les régions, les départements et les communes. Comment envisagez-vous ces échanges ?

Claudine PERETTI

De la même manière qu'entre l'État et les régions. Nous sommes en train de développer un système d'information sur le premier degré, un système qui n'existait pas aujourd'hui. Les représentants des maires de France sont associés au comité de pilotage et suivent ce projet avec beaucoup d'intérêt. Mais, nous sommes effrayés, compte tenu des moyens dont nous disposons, devant la perspective de devoir négocier, comme aujourd'hui pour l'apprentissage, avec un si grand nombre de partenaires. Nous n'en avons absolument pas les moyens.

Gérard JURQUET

Dans ce schéma, l'État reste la plaque centrale de circulation de l'information, y compris au niveau local.

Claudine PERETTI

La réponse ne m'appartient pas. Dès lors que l'État devra disposer d'informations statistiques pour rendre compte du système éducatif de l'ensemble de la Nation, les données dont il disposera pourront être mises à la disposition de tous les partenaires. Cependant, cela ne répondra pas nécessairement à tous les besoins locaux.

Yves FRÉVILLE

L'éducation reste une compétence partagée entre l'État et les collectivités locales. Certaines compétences sont quant à elles complètement transférées aux collectivités locales, à l'exemple du RMI. L'État est obligé, pour ses propres besoins, d'avoir son propre système statistique. Nous avons à utiliser prioritairement le travail statistique du ministère de l'Éducation nationale.

L'État a compétence en matière d'éducation ; qu'en est-il de la connaissance des résultats ? Je me suis occupé, dans un conseil général, des questions d'éducation. A l'époque, je n'arrivais pas à obtenir des résultats par collège pour des raisons de confidentialité. La situation a-t-elle évolué ? Peut-on connaître les statistiques de redoublement, de réussite au brevet, etc., par établissement ?

Claudine PERETTI

Bien sûr. Les collectivités étant représentées au Conseil d'administration, ces données sont publiques, et devraient être disponibles auprès du Conseil d'administration.

Jacques FOUCHER

Cette réponse ne peut pas nous satisfaire complètement. Notre région comporte 466 lycées et nous ne pouvons pas demander aux 466 élus qui siègent aux conseils d'administration de chacun de remplir un formulaire. Il faut donc organiser la remontée de l'information.

Jean-Michel DURR, Insee

Monsieur Foucher parlait d'un engagement réciproque entre les collectivités territoriales et l'État sur le plan de la nomenclature et du partage d'informations et d'outils. Alain Goy et Claudine Peretti ont également rappelé que la négociation avec un si grand nombre d'interlocuteurs était difficile. La concertation est possible dans des engagements informels mais il est besoin d'en concrétiser le résultat. Faut-il signer des conventions ou se contenter d'un *gentlemen agreement* susceptible d'évolution au cours du temps ?

Jacques FOUCHER

Je ne sais pas si nous arriverons à conclure les négociations que nous souhaitons engager sur l'enquête IVA en Île-de-France. Si nous y parvenons, une convention sera signée entre le Président du Conseil régional et les trois recteurs pour mettre en place le dispositif. Cela résout le problème à l'échelon d'une collectivité.

Je comprends la préoccupation de Monsieur Goy et de Madame Peretti. Notons que les collectivités (communes, départements et régions) sont regroupées par associations. Ainsi les régions sont membres de l'Association des régions de France. La Commission éducation de cette association se réunissait d'ailleurs à Bordeaux. L'ARF pourrait formuler des propositions de convention au ministère une fois que nous aurons effectué des expérimentations au niveau local et que nous aurons procédé à une harmonisation entre les régions. Après les premiers échanges et quelques *gentlemen agreements*, nous devons rapidement signer des conventions, à l'échelon des partenaires dans un premier temps. Je sais que des villes ont mis en place un dispositif de partage des données d'élèves avec les inspections académiques. Par le biais des associations de collectivités, d'autres conventions pourront ensuite être signées.

Monsieur le Sénateur indiquait que tous les élus n'ont pas encore conscience de l'importance de la question. Il faudrait que des questions de cette nature soient aussi évoquées au niveau national. Le fait qu'il n'y ait pas eu de polémique à propos des statistiques comme pour les TOS, peut être interprété de façon optimiste comme le signe d'un débat serein ou au contraire de façon attristée comme le signe d'une perception insuffisante de l'importance du sujet.

Jean-Paul FAUDEL, Insee – DR Bretagne

En matière de nomenclature et avec des dispositifs de type BCE, des avancées assez considérables ont été réalisées. L'information a pu être centralisée et rendue plus facilement accessible. Je pense que c'est à la fois la résultante de l'histoire et d'un processus d'investissement interne au ministère de l'Éducation nationale, et de la coopération avec divers partenaires (collectivités locales ou territoriales, associations de parents d'élèves et d'étudiants, etc.). N'en sommes-nous pas au tout début de l'aventure pour ce qui concerne les données individuelles ? N'aurions-nous pas intérêt à mettre en place la concertation entre des collectivités territoriales, des associations diverses et les acteurs au niveau national (Éducation nationale, Insee, Cris, etc.). Nous devrions réfléchir à l'étendue des besoins et à la façon de les satisfaire, soit par la mise à disposition d'informations anonymisées, soit par la conception de dispositifs auxquels nous n'avons pas encore pensé.

Claudine PERETTI

La réflexion a commencé. Nous devons trouver une solution qui permette à chacun de fonctionner tout en préservant les règles imposées par la CNIL. Cette dernière étant garante des libertés publiques.

Je vous remercie de votre participation.

Atelier 3 : Le suivi statistique de la construction neuve

L'atelier est présidé par Jacques FAUCHEUX, maire de Fougères, président de la Conférence des villes de Bretagne.

Les intervenants sont :

Jean-Marie CANO, de l'AUDIAR (Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise)

Michel BARGE, sous-directeur du SES (Service statistique du ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer)

I. Introduction

Jacques FAUCHEUX

La ville dont je suis le maire, Fougères, compte 22 000 habitants. C'est au titre de président de la Conférence des villes de Bretagne que je dois l'honneur de présider cette table ronde. Je me réjouis que la loi de décentralisation ait provoqué cette rencontre à Rennes. Nous allons devoir lever des incertitudes liées au logement. Nous ne pouvons pas accepter que la décentralisation s'accompagne de la perte de connaissances statistiques. Les perturbations dues au changement de règle ne devraient guère durer longtemps. Nous devons bâtir un modèle permettant aux personnes qui renseignent le système d'information d'obtenir en retour les résultats des enquêtes. En ayant chacun la meilleure information, nous pourrions faire évoluer nos territoires de la meilleure manière.

Avant de donner la parole aux intervenants, j'aimerais livrer quelques observations. En tant que maire, la statistique sur les logements m'intéresse. L'augmentation du nombre de logements dans une ville est interprétée comme un signe de développement de sa ville. J'ai appris à nuancer cette appréciation. En 1999, la ville de Fougères comptait 750 logements de plus qu'en 1990. Or la population avait diminué dans le même laps de temps de 200 unités. Une lecture plus approfondie de la statistique s'imposait donc. J'ai compris par la suite que ces 200 habitants s'étaient en fait reportés sur la périphérie de la commune. Quant aux migrations, les départs étaient plutôt le fait des jeunes ménages alors que les arrivées marquaient le retour des plus de 60 ans. Pour obtenir cette connaissance, il a fallu que j'attende les données du recensement de population.

La ville de Fougères s'est dotée d'un observatoire depuis plusieurs années. Nous en obtenons des informations certes de qualité, mais encore quantitatives. Les éléments qualitatifs ne sont pas communiqués aux élus car ils ne sont pas saisis. Nous ne savons pas pour quelle raison un individu décide de construire à Fougères ni pourquoi il choisit un quartier particulier. Est-il guidé par la qualité de l'environnement, par les services locaux, par le coût de la construction ? La donnée statistique est muette sur ce point. Pourtant, ces questions intéressent les élus. Ils souhaitent expliquer les concentrations ou les déplacements de logements.

Michel Barge et Jean-Marie Cano vont tenter de vous livrer un éclairage de la question.

II. Point de vue du ministère

Michel BARGE

Vous posez d'emblée des questions fort complexes, tout à fait pertinentes, mais qui font appel à des informations qualitatives sur les motivations des acteurs, informations qui ne sont pas disponibles dans le formulaire de demande de permis de construire qui est à l'origine du suivi statistique de la construction neuve. Je vais tout d'abord axer mon propos sur la statistique des permis de construire et dresser un bilan des enjeux et des inquiétudes suscitées par la deuxième vague de décentralisation. Mais les bases de données ainsi constituées sont autant de bases de sondages qui peuvent permettre de réaliser des enquêtes auprès des ménages sur leurs motivations et apporter dans un second temps des éléments de réponses à vos questions.

1. Introduction

La statistique sur la construction neuve provient de l'exploitation des informations contenues dans les formulaires de demande de permis de construire. Des bases de données sont mises à jour tous les mois au niveau régional, puis sont consolidées au niveau national.

Pour la délivrance des permis de construire, le transfert de compétence de l'État vers les communes remonte à la première vague de décentralisation, en 1982. Monsieur le Sénateur Fréville a tout à l'heure rappelé les difficultés rencontrées à l'époque pour maintenir cette statistique.

L'article 67 de la loi sur les libertés et responsabilités locales d'août 2004 limite la mise à disposition gratuite des moyens des services déconcentrés de l'État pour l'instruction des permis de construire aux communes de moins de 10 000 habitants. A noter que ces communes de moins de 10 000 habitants peuvent être également concernées, si elles ont délégué leur compétence en matière d'urbanisme à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Si cet EPCI compte moins de 20 000 habitants, il pourra bénéficier gratuitement des services de l'État ; dans le cas contraire, il devra reprendre l'instruction des demandes à sa charge.

Ceci n'est pas sans incidence sur les conditions de constitution de l'information statistique. L'alimentation mensuelle des bases de données régionales des DRE intervient à partir des centres d'instruction, qui transmettent ensuite leurs données à la cellule statistique de la DRE, pour intégration dans la base de données régionale. Le nombre de points d'instruction va donc augmenter, ce qui va rendre plus difficile la collecte de l'information statistique. Se pose alors avec plus d'acuité le problème du maintien de la comparabilité des résultats entre les diverses zones géographiques.

J'organiserai mon exposé en trois parties : les principales utilisations du suivi statistique de la construction neuve, donc les enjeux ; les risques relatifs aux évolutions à venir et les mesures d'accompagnement envisagées pour contrer ces risques ; enfin, le retour d'information aux collectivités, notre proposition d'un système d'information partagée.

2. Les enjeux

Rappelons tout d'abord ce qu'est le suivi statistique de la construction neuve connu sous le nom de SITADEL (système d'information et de traitement automatisé de données élémentaires sur les logements et les locaux). Nous disposons des autorisations de construire, des déclarations d'ouverture de chantier et des déclarations d'achèvement des travaux. Pour chaque permis de construire, ces trois événements font l'objet d'une intégration dans les bases de données régionales. Le suivi mensuel, potentiellement exhaustif, porte sur les autorisations de construire et les mises en chantier. Ces statistiques permettent notamment de rendre compte de la demande qui s'adresse aux entreprises du bâtiment. Ces indicateurs revêtent donc une importance conjoncturelle particulière. Après l'achèvement des travaux, les logements nouvellement construits rejoignent le parc existant, ce qui permet d'alimenter des études d'urbanisation, d'analyser la densification de l'habitat et de rendre compte du caractère équilibré de l'offre de logements entre ses différents segments (maisons individuelles en secteur diffus ou groupé, habitat collectif).

3. Les principales publications

Les principaux résultats font l'objet d'analyses et de publications au niveau national et régional. Des analyses conjoncturelles (suivi des autorisations de construire et des mises en chantier), ainsi que des bilans trimestriels et annuels de la construction neuve sont publiés au niveau national comme au niveau régional (nombre de logements et surfaces autorisés et mis en chantier par catégorie de logements, surfaces autorisées et mises en chantier par destination des locaux non résidentiels). Des approches globales permettent par exemple d'analyser les mises en chantier selon le degré d'urbanisation des lieux de construction. Une étude récente permet ainsi de mesurer la contribution de la construction neuve à l'évolution du parc de logements. Il est alors possible de rapprocher cela de l'évolution démographique. Une étude réalisée dans la région Pays de la Loire, a consisté pour la

maison individuelle en secteur diffus à comparer l'adresse du lieu des travaux et l'adresse du domicile du demandeur de permis de construire, afin d'examiner la mobilité résidentielle.

Les deux types d'études permettent d'apporter des informations plus qualitatives en faisant le lien entre l'évolution localisée de l'habitat et de la démographie.

4. Le suivi de la construction neuve : un enjeu fondamental pour l'État et les communes

Mais, au-delà du suivi statistique de la construction neuve, la base de données sur les permis de construire est une des fondations du système statistique public, au moins pour deux raisons. Tout d'abord elle participe indirectement à la mise à jour du répertoire d'immeubles localisés (RIL), établi dans les communes de plus de 10 000 habitants pour le recensement rénové de la population. Ensuite elle est utilisée comme base de sondage pour des enquêtes réalisées par l'Insee auprès des ménages. C'est également à partir de cette base que nous réalisons l'enquête trimestrielle de commercialisation des logements neufs auprès des promoteurs. C'est avec de tels outils que l'on peut enrichir le dispositif d'informations qualitatives sur les motivations des acteurs.

Au-delà des préoccupations statistiques, le suivi de la construction neuve constitue également un enjeu important pour les communes, car il permet de mettre à jour les bases d'imposition pour les impôts locaux, la taxe d'habitation et la taxe foncière. Les permis de construire permettent également de déterminer une partie de la dotation globale de décentralisation dont bénéficient les communes.

5. Les mesures d'accompagnement

Comment préserver la bonne qualité du suivi statistique de la construction neuve ? Rappelons que l'information circule des communes vers les directions régionales de l'équipement, parfois par l'intermédiaire des directions départementales. Le contexte est évolutif, puisque les points d'instruction vont devenir plus nombreux. Il s'agira de conserver la pertinence du système statistique dans ce nouveau contexte. Cela signifie que de nouveaux flux mensuels d'informations doivent être organisés. Les variables les plus importantes doivent être correctement codées. Il s'agit notamment de la catégorie du maître d'ouvrage (public, privé, promoteur ou particulier), de la destination des locaux (résidentiels ou non), de la surface habitable, de la surface du terrain et du nombre de logements de la construction.

Pour cela, nous proposons des mesures d'accompagnement, et notamment de réaliser un manuel à destination des services instructeurs, afin d'homogénéiser les pratiques de codification des principales variables. Par ailleurs, les logiciels d'instructions utilisés par les communes doivent comporter des modules d'extraction des données selon un dessin de fichier conforme à la norme nationale. Cela doit permettre aux communes instructrices de transmettre presque automatiquement les flux d'informations mensuels vers les directions régionales de l'équipement à un coût marginal très faible. Pour cela, nous devons nous assurer auprès des éditeurs que leurs logiciels possèdent les modules d'extractions adéquats.

6. Les retours d'informations à destination des collectivités

Nous assurons déjà un retour d'informations et nous allons continuer de le développer. Nous publions beaucoup d'informations au niveau national. Elles sont disponibles sur le site internet du ministère de l'équipement. Sur notre futur site (www.statistiques.equipement.gouv.fr), qui sera mis en ligne au cours de la deuxième quinzaine de mai, des informations à la commune seront disponibles gratuitement. En quelques clics de souris, on obtiendra, pour la ou les communes sélectionnées, le nombre et la surface des logements autorisés et mis en chantier par type d'habitat sur une période de 15 ans, ainsi que la surface autorisée et mise en chantier de locaux non résidentiels par destination. Nous allons également mettre en ligne sur ce même site des extraits de la base de données « GEOKIT » au niveau départemental et régional. Nous pourrions également fournir à la demande des informations de ce type par commune.

Une seconde version du site devrait voir le jour d'ici deux ans. Il sera alors possible d'accéder en ligne à une base de données agrégées. L'objectif est que l'internaute puisse définir lui-même son zonage géographique, sa période d'analyse et ses variables d'intérêt. Il obtiendrait directement les séries correspondantes.

Enfin, je voudrais évoquer l'existence de la charte des observatoires de l'habitat, mise en place par l'agence d'urbanisme de Rennes, l'AUDIAR, avec la participation de la DGUHC et de la DAEI du ministère de l'équipement. Elle est accessible en ligne sur le site de l'AUDIAR. Elle décrit les bases de données, les conditions d'accès et les précautions d'emploi.

III. Point de vue d'un utilisateur

Jean-Marie CANO

1. Introduction

Je travaille à l'AUDIAR, au pôle habitat. Il m'a été proposé de jouer le rôle d'un utilisateur des sources sur la construction neuve. J'ai accepté volontiers cette mission. Il nous semble utile, voire indispensable, que les observatoires dont vous disposez à Fougères pour décoder l'information statistique – ou tout autre outil d'observation – soient reconnus en tant qu'outils de connaissance du service public. Il est impossible d'observer sans disposer des bases. Tous les observatoires évoluent vers des approches qualitatives, c'est-à-dire qu'ils complètent les données quantitatives par des données d'enquêtes.

Je comprends votre préoccupation, Monsieur Faucheu. La donnée répond d'ailleurs à l'origine à une préoccupation politique. Il n'existe pas de bonne réponse à une question que personne n'a posée.

Mon point de vue est partagé par l'observatoire de l'habitat de l'aire urbaine de Rennes. J'ai également confronté mon expérience avec d'autres réseaux. L'observatoire de l'aire urbaine de Rennes utilise le fichier SITADEL. Il s'agit d'une source unique fiable et réactive qui permet un suivi régulier ainsi que l'analyse des phénomènes d'urbanisation. Cette connaissance est indispensable à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Ce dernier point est essentiel : c'est la raison d'être de mon emploi.

2. Le logement neuf, socle des observatoires de l'habitat

Les constructions neuves représentent un montant équivalent aux ventes dans l'ancien sur la zone urbaine de Rennes. La politique publique s'inscrit dans ce cadre.

La périurbanisation est essentielle : elle montre tout l'intérêt de disposer de la source sur l'information de la construction neuve sur le territoire le plus large possible. En 1995, 17 % des constructions neuves de l'aire urbaine s'effectuaient dans la couronne, c'est-à-dire hors de la métropole rennaise ; cette proportion a doublé.

Comment faire une observation sur un territoire sans disposer d'une source homogène ? Il n'existe pas de fichier équivalent à SITADEL, à moins d'effectuer une nouvelle compilation de données communales, ce qui poserait des difficultés techniques et réglementaires. Il est donc nécessaire de maintenir cette source. Il est possible d'effectuer des comparaisons entre aires urbaines avec SITADEL.

Il existe trois sous-marchés dans la construction neuve : la construction pour soi-même, la construction locative sociale et la promotion immobilière. SITADEL présente à ce titre une difficulté technique : la faiblesse de la source sur le financement rend plus complexe, avec cette base, la connaissance de la construction locative sociale. D'autres fichiers sont disponibles par ailleurs. Nous obtenons ce champ en croisant la maîtrise d'ouvrage et les produits consacrés à la location. Pour constituer ce fichier, j'ai utilisé des sources annexes, profitant du fait que la ville de Rennes jouit d'une certaine expérience dans les données de permis de construire. J'ai donc pu distinguer les informations relatives au secteur opérationnel (ZAC) ou diffus. Cette variable n'est pas toujours bien renseignée dans SITADEL. Il est pourtant important de distinguer les constructions effectuées sur la base du POS et celles qui ont lieu dans les zones opérationnelles, où la maîtrise publique est plus forte.

Nous constatons sur l'ensemble de l'aire urbaine rennaise, le développement de l'habitat individuel groupé (par rapport aux deux autres types d'habitat : individuel pur et collectif).

3. Le contenu

Parmi les quatre étapes de la construction, le dépôt du permis de construire est peu ou pas exploité par SITADEL. Cette information permet de prévoir le nombre de permis de construire qui pourront être délivrés. Cependant, la délivrance du permis de construire constitue une information riche, car sûre, assortie toutefois du risque que l'autorisation de construire ne soit pas suivie d'une réalisation. La date de début de chantier est un indicateur à finalité plus économique. Nous l'utilisons moins – peut-être à tort. Enfin, l'indicateur sur les logements terminés permet, en période intercensitaire, de connaître le nombre de logements sur un territoire donné. Il faut cependant rester prudent, l'accroissement du parc de logements ne signifiant pas nécessairement l'accroissement de la population.

Il manque des informations sur les trajectoires individuelles dans SITADEL, alors qu'il serait possible d'en avoir, du moins partiellement. J'ai utilisé un fichier sur les parcs privés, qui gagnerait à être introduit dans SITADEL. Il serait possible, à partir de l'adresse des pétitionnaires et du lieu de construction, de reconstruire leur trajectoire. Bien entendu, cette information ne serait disponible que pour les logements construits pour les pétitionnaires eux-mêmes. Cela permettrait néanmoins de rendre compte de l'évasion des ménages du centre vers la périphérie. Dans l'ancien, nous constatons la dominance d'un marché de proximité ainsi qu'un phénomène d'éloignement urbain, ce qui n'est guère étonnant au vu de l'inflation immobilière.

Nous avons tendance à trop agréger les données. Le fait de travailler sur des fichiers de données détaillées permettrait de réaliser des croisements afin d'effectuer des suivis à l'intérieur même des communes. Cela suppose bien entendu que les adresses soient bien renseignées.

4. Une base de données à pérenniser

Je ne vois pas d'autre solution que de maintenir le fichier SITADEL pour maintenir la qualité de l'information sur les constructions neuves. La statistique publique laisse à notre disposition des séries, que nous avons besoin d'observer sur de longues périodes. L'observatoire travaille sur SITADEL et ses ancêtres depuis 1978. Nous pouvons observer tout au long de la période un phénomène de périurbanisation.

SITADEL dispose d'une méthodologie d'enquête solide. Ses indicateurs sont reconnus et utilisés notamment dans la presse. Les données sont rapidement disponibles à l'inconvénient près que la date est celle de la prise en compte et non la date réelle. Cela peut poser des difficultés à l'occasion du recoupement avec des sources communales.

SITADEL jouit d'une couverture nationale. La gamme d'offre s'étend des données détaillées jusqu'aux données agrégées.

Nous pouvons comparer l'évolution d'une aire urbaine à celle de la région et du pays.

L'accessibilité ne pose apparemment pas de problème. La charte propose un modèle de convention.

Je formule cependant une remarque : un guide méthodologique de l'utilisateur permettrait de mettre en évidence la valeur ajoutée de cette base.

Je remercie la DRE Bretagne pour l'ouverture et la réactivité dont elle fait preuve à notre égard.

La décentralisation ne doit pas provoquer de rupture dans l'information sur la construction neuve car nous ne parviendrions jamais à rattraper le retard. Nous devons donc faire en sorte que les communes et les EPCI qui vont prendre en charge les permis de construire intègrent cet outil. N'oublions pas par ailleurs que, si la statistique est assez simple, le document d'origine, le permis de construire, est complexe. Une construction peut être annulée ou réalisée par tranches, et ce sans compter les faiblesses liées au mode déclaratif, ce qui contraint à effectuer des relances.

Comment réussir à maintenir la source ? Peut-être par l'intermédiaire du retour d'information aux communes et EPCI qui remplissent les données, et en favorisant l'appropriation de la donnée.

IV. Débat

Jacques FAUCHEUX

Il était bon de confronter les attentes à l'égard de la statistique à différents niveaux : celui du gestionnaire, qui se trouve à la source de l'information statistique, celui de l'utilisateur de cette source élémentaire, et enfin l'élus, qui souhaite interpréter l'information en vue d'orienter l'aménagement et le développement du territoire. Nous avons tous intérêt à ce que l'information statistique fonctionne bien. Selon vous, existe-t-il un risque de rupture de la source ? Comment faire en sorte que l'information soit la meilleure possible ?

Jean-François ROYER

A vous écouter, on pourrait se demander pourquoi un problème existerait : cette source est utile à la fois à l'échelon national et au niveau local. Pourquoi la question est-elle posée ?

Jacques FAUCHEUX

Lorsque cette question m'a été posée, tout comme vous, je me suis interrogé sur l'origine du problème.

Michel BARGE

Du point de vue du statisticien, la qualité de ces indicateurs mensuels est tributaire de la régularité de l'alimentation de la source statistique depuis chacun des points d'instruction. Si le circuit d'alimentation se trouve coupé pendant plusieurs mois depuis un tiers des points d'alimentation, la statistique perdra sa pertinence. Si le délai de prise en compte s'allonge, non seulement le taux d'exhaustivité s'en ressentira mais en plus l'indicateur ne rendra plus compte de la situation conjoncturelle qu'avec un certain décalage. Au niveau local, la comparabilité entre les différentes aires géographiques et l'appréciation de l'étendue des zones urbaines nécessitent un mode de collecte homogène. Ce risque est considéré comme réel. Les statisticiens régionaux peuvent œuvrer pour nous en préserver, en établissant des contacts réguliers avec les points d'instruction.

Marie-Hélène BOULIDARD, Ville de La Roche-sur-Yon

Je donne le point de vue de ceux qui alimentent SITADEL. Le problème n'est pas nouveau. La qualité des indicateurs sera tributaire de la qualité de l'alimentation et c'est précisément là que se situe le problème : les services instructeurs des permis de construire sont des gestionnaires qui ont déjà une certaine charge de travail. Nous allons devoir extraire des données à partir d'un logiciel de gestion pour alimenter une base de données statistique. Nous devons sensibiliser les services gestionnaires à la vocation statistique de leur travail. Dans certains cas concrets, nous ne pouvons pas utiliser les données saisies, car le service instructeur peut parfois remplir par exemple la variable sur la destination des locaux, de manière fantaisiste.

Michel BARGE

Nous sommes bien conscients de cette difficulté. C'est pourquoi nous avons l'intention de réaliser et d'éditer une plaquette à destination des services instructeurs ainsi qu'une documentation sur les nomenclatures et les variables. Des statisticiens régionaux sont d'ailleurs déjà en contact avec les communes instructrices. Nous souhaitons renforcer cette collaboration.

Pascal FUCHS, Ville de Montreuil, démographe

Je pense que l'on aurait dû inviter à la tribune un représentant des services collecteurs. C'est à leur niveau que se situe le nœud du problème. La piste du retour d'information me semble fondamentale. Je pense en particulier à l'informatisation des services d'état civil. Depuis que l'Insee offre la possibilité d'avoir des données sur les naissances domiciliées, je pense que beaucoup de choses ont changé. L'instructeur d'une commune a besoin d'avoir des éléments sur les logements neufs dans sa commune.

Nous avons beaucoup parlé des logements neufs. Je suis pour ma part fortement intéressé par les changements d'affectation. L'augmentation du nombre de logements issue des données du recensement ne correspond pas à celle obtenue par le fichier des permis de construire. Des locaux d'activité deviennent des locaux d'habitation. Il faudrait donc mettre en place un suivi de ces changements d'affectation. Je suis en charge de l'expertise du RIL dans ma commune et je suis préoccupé par cette question, qui s'avère très compliquée.

Patrick MARESCHAL

Tout comme Jean-François Royer, je me demande où se situe le problème. Pendant longtemps, les services de l'administration de l'État ont appliqué un « impôt statistique », employant au besoin des moyens coercitifs. Chaque collectivité devait répondre aux enquêtes sous peine d'amende. Aujourd'hui, l'État ne maîtrise plus complètement la collecte. Le niveau central affichera toujours une préférence pour des données conjoncturelles globales (i.e. des données mensuelles) tandis que les collectivités souhaitent plutôt obtenir des données structurelles locales. La fréquence nous importe moins que la finesse du détail. Les services de l'État vont avoir besoin de négociier : il s'agit de faire en sorte que celui qui participe à la collecte et l'État trouvent tous deux une utilité à l'information statistique. La collectivité sera d'autant plus motivée qu'elle obtiendra un retour d'information de façon directe.

S'agissant de SITADEL, je pense que le problème n'est pas nouveau. Cela fait des décennies que des collectivités locales sont chargées d'instruire les données contenues dans les permis de construire. La seule innovation est un élargissement du nombre de collectivités devant répondre à cette obligation. Je n'ai pas le souvenir que des catastrophes se soient produites lorsque les grandes villes ont dû s'y plier. Nous pourrions reconstituer les difficultés qui s'étaient posées à l'époque. Le fait que les collectivités qui répondront désormais soient de plus petite taille ne présume pas d'une qualité inférieure de leur travail.

Jean-Marie CANO

Mobiliser des moyens pour fournir l'information représente un investissement lourd. Il existe beaucoup d'allers-retours entre la DRE et les unités productrices pour faire correspondre l'information. La taille des communes est-elle suffisante pour qu'elles disposent des moyens nécessaires ?

Jacques FAUCHEUX

Si les services de l'État et les services des collectivités avaient envie de travailler en partenariat afin que le producteur de la donnée connaisse son utilité, nous serions en mesure de construire progressivement un système fiable et précis. Je n'y verrais que des avantages. Les rencontres relevaient jusqu'à présent de l'exceptionnel.

Bruno RUL, DRE

Je travaille dans un service statistique régional. Nous sommes en relation individuellement avec les communes. Nous serions intéressés par des réunions avec plusieurs communes, ce qui permettrait de répondre simultanément à leurs questions et de les enrichir mutuellement.

Jacques FAUCHEUX

Comment pouvons-nous croiser les informations ? J'ai fait remarquer au directeur régional de l'Insee que le montant de la taxe d'habitation était facile à saisir et que cette information est reliée à la fois au logement et aux trajectoires. Comment pouvons-nous enrichir la statistique afin que les décideurs et les aménageurs puissent infléchir les cours ?

Philippe CHOFFEL, DIV

Les utilisations présentées tout à l'heure descendaient jusqu'au niveau communal. Or il existe aussi des besoins d'information à des niveaux géographiques plus fins. Appartenant à la Délégation interministérielle à la ville, je travaille sur des quartiers. Je suis certains que certaines villes suivent la dynamique de la construction à un niveau infracommunal. Pouvons-nous imaginer des utilisations de

la statistique sur les logements neufs à un tel niveau ? De telles utilisations ont-elles déjà été pratiquées ? J'ai entendu dire que le système allait être utilisé pour mettre à jour le RIL en amont des campagnes de recensement. Cela signifie que nous aurons une information finement localisée. Dans quelle mesure pourrions-nous l'utiliser ?

Michel BARGE

Nous disposons de deux moyens pour localiser la construction neuve : l'adresse du terrain et les références de la parcelle cadastrale principale de ce terrain. Il est donc possible de localiser les chantiers de construction. Néanmoins, avant d'utiliser le fichier à un niveau géographiquement fin, il faut s'assurer que l'adresse soit correctement renseignée, ce qui n'est pas toujours le cas dans SITADEL. Il est possible de réaliser un îlotage en partenariat avec l'Insee pour localiser précisément les constructions neuves. Quant aux parcelles cadastrales, elles peuvent être reliées aux systèmes d'information géographique (SIG). Je pense que quelques expérimentations ont eu lieu également dans ce domaine. A ce stade, ce sont les deux voies d'approche qui me semblent exploitables.

Ludvine PETITGAS

Une difficulté ne pourrait-elle pas se présenter lors de l'intégration des fichiers fiscaux, sachant que la CNIL s'oppose à la communication des fichiers individuels et nominatifs ?

Yves FRÉVILLE

Nous avons une vision tout à fait différente du problème. J'ai été rapporteur spécial du Comité des finances. J'ai voulu comparer le fichier de la taxe d'habitation, qui comporte le nombre de logements des immeubles ainsi que d'autres indications avec le fichier IRTA (impôt sur le revenu et taxe d'habitation), qui fournit des informations sur les ménages fiscaux et les foyers fiscaux. Les deux sources d'informations concordent presque parfaitement dans les petites communes. Un habitant d'une résidence principale est également considéré comme un foyer fiscal. Dans une ville comme Rennes ou encore Poitiers, l'écart peut atteindre 25 %. Des logements ne sont pas des logements secondaires et ne sont pas, non plus, occupés par des foyers fiscaux. Se pose en particulier le problème des logements pour étudiants. Nous ne voyons apparaître nulle part, dans les fichiers de construction de logements, leur utilisation future par des « foyers » d'étudiants. Il serait intéressant, à ce titre, de rapprocher les fichiers fiscaux des fichiers de construction. De même, nous surévaluons parfois de 30 % la construction des nouveaux logements à partir de l'utilisation des fichiers de permis de construire. Je plaide pour que l'on rapproche les foyers fiscaux dont le degré de qualité est assez élevé.

Michel BARGE

Vous avez demandé comment on pouvait enrichir les informations du permis de construire. Nous procédons par enquêtes, auprès des pétitionnaires. On peut citer celle sur la commercialisation des logements neufs. Les pétitionnaires promoteurs sont interrogés sur la commercialisation de leur logement. Nous effectuons cette enquête selon un rythme trimestriel. Nous leur demanderons bientôt si leurs clients achètent pour accéder à la propriété ou dans une optique d'investissement locatif.

Vous avez évoqué le prix du foncier. Nous avons un projet d'enquête sur le prix des terrains à bâtir. Nous la lancerons au début de 2006. Les particuliers pétitionnaires de maisons individuelles seront interrogés selon un plan de sondage qui reste à préciser. Nous leur demanderons comment ils ont acquis leur terrain et à quel prix, afin d'améliorer la compréhension de la relation entre charge foncière et construction neuve.

Par rapport à la remarque de Monsieur le Sénateur Fréville. Nous effectuons des rapprochements entre une source provenant de la Direction générale des impôts (FILOCOM) qui fournit la description des logements et des ménages qui les occupent. L'unité statistique est plutôt le foyer fiscal. Nous pourrions effectuer une comparaison sur les logements les plus récents, avec la base de données SITADEL. Nous avons affaire au problème des résidences pour étudiants et également de la distinction entre résidence principale et résidence secondaire. Cela peut expliquer tout ou partie de l'écart entre le nombre de logements et le nombre de foyers fiscaux.

Jacques Faucheux

Nous allons prolonger cette rencontre au sein de la Conférence des villes, en compagnie de 32 villes, de la DRE de Bretagne et de la DR de l'Insee. Nous allons essayer de mettre en relation les producteurs et les exploitants des données. Je vous souhaite une bonne fin d'après-midi et je vous remercie.

Atelier 4 : formation professionnelle et apprentissage : construire ensemble des statistiques comparables

L'atelier est animé Françoise AMAT, secrétaire générale du CNFPTLV (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie).

Les participants sont :

René-Paul ARLANDIS, directeur des programmes de formation et d'éducation au Conseil régional du Centre

Béatrice SÉDILLOT, sous-directrice à la DARES (service statistique du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale)

I. Introduction

Françoise AMAT

Bonjour à tous. Je préside cet atelier consacré aux statistiques sur la formation professionnelle et l'apprentissage. J'aimerais me présenter ainsi que le lieu où je travaille. Tout d'abord, je ne suis pas une spécialiste de la statistique. Je pense que l'on a fait appel à moi pour cette introduction car le Conseil pour lequel je travaille a pour objectif principal d'organiser une cohérence entre les diverses politiques de formation professionnelle. La formation professionnelle est un domaine dans lequel les acteurs sont multiples. Plus ces derniers sont nombreux, plus nous avons besoin de lieux de cohérence.

1. Présentation du CNFPTLV

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, rassemble les divers ministères en charge des questions de formation professionnelle (une dizaine environ), les partenaires sociaux en charge de la formation des salariés et les 26 conseils régionaux, ainsi que des parlementaires et des personnalités qualifiées. C'est l'un des seuls lieux qui rassemble l'ensemble des acteurs dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Sa mission consiste à formuler des avis sur les textes réglementaires, à exercer un suivi des comptes de la formation professionnelle, à évaluer les politiques de formation professionnelle, et plus largement à organiser la concertation des acteurs de la formation professionnelle.

Ce conseil est l'héritier de l'ancien comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage, qui comprenait à peu près les mêmes membres. Il était chargé à l'époque d'assurer la cohérence des différentes politiques. Or, la cohérence des politiques implique celle des outils statistiques afin de délivrer une connaissance partagée à tous les acteurs. Pour l'instant, nous n'en sommes pas encore là. J'aimerais cependant rendre compte des expériences déjà tentées. L'un des objectifs du colloque consiste à relever les bonnes pratiques. Un des travaux que nous avons menés me semble être un bon exemple de cet effort de cohérence. Il s'agit du groupe statistique pour l'évaluation. Nous avons mis en commun les travaux et les statistiques de l'Insee, de la DARES, du CEREQ et de la DEP du ministère de l'Éducation nationale. Nous avons associé six OREF (observatoires régionaux de l'emploi et de la formation) à notre réflexion. Nous souhaitons établir un socle de connaissances commun afin d'améliorer le processus d'évaluation. Sous le couvert du comité de pilotage de l'évaluation, nous avons rassemblé ces statistiques et nous avons construit une série d'indicateurs autour du contexte socioéconomique, des systèmes de formation initiale et d'alternance, de l'insertion des jeunes. Nous avons construit des tableaux régionaux synthétiques sur ces différents indicateurs. Ce travail a pris quelques années : nous en sommes à la troisième "campagne" d'évaluation. Il nous a fallu une dizaine d'années pour produire la première batterie d'indicateurs.

2. Un paysage complexe de partenaires

Il faut aller plus loin dans ce travail de mise en cohérence des systèmes statistiques. Nous avons encore pratiquement autant de systèmes statistiques que d'acteurs dans le domaine de la formation professionnelle. L'État dispose d'un système dans chaque ministère. A cela s'ajoutent les systèmes des partenaires sociaux, de l'UNEDIC, des régions.

A l'heure actuelle, nous voyons à quel point les évolutions de la formation professionnelle sont importantes. Avec la mise en place de la loi de modernisation sociale, nous avons assisté à l'arrivée de la VAE (Validation des acquis par l'expérience). Un accord national interprofessionnel a permis de créer le contrat de professionnalisation et le DIF (droit individuel à la formation) tout en renforçant le rôle des branches. Ce dispositif a été repris dans la loi du 4 mai. Enfin, il faut citer le processus de décentralisation. Nous en sommes aujourd'hui à la quatrième phase de décentralisation, après les étapes de 1983, 1993 et 2002 (création des CCREFP [comités de coordination régionaux de la formation professionnelle], qui succèdent aux CORERP).

La loi de décentralisation de 2004 n'a pas réellement confié, comme cela se dit parfois abusivement, l'ensemble de la gestion de la formation professionnelle aux régions. Il y a eu un recul, par rapport au projet de loi initial, sur le plan de l'accueil, de l'information et de l'orientation. Cette loi s'est toutefois traduite par un renforcement des programmes régionaux d'emploi et de formation, le transfert d'une partie des crédits de l'AFPA, et enfin le transfert des formations sanitaires et sociales.

Le paysage des acteurs se complexifie et donc celui des outils qui devraient permettre aux acteurs de faire évoluer leur politique et la conduire en connaissance de cause. Il faut donc que chaque système évolue à la fois dans le sens d'une prise en compte de la dimension régionale – c'est l'objet même de ce séminaire – et dans celui d'une compatibilité avec les autres systèmes.

Dans cet atelier, vous allez entendre le point de vue de Béatrice Sédillot, de la DARES, qui vous montrera dans quelle mesure l'État a essayé de s'adapter à ce nouvel environnement. La décentralisation de la formation ayant commencé il y a vingt ans, nous disposons déjà d'un certain recul. Nous entendrons ensuite René-Paul Arlandis, qui représente le Conseil régional du Centre. Il nous indiquera sa perception du problème du côté régional et nous décrira un certain nombre d'avancées tant au niveau national qu'au niveau interrégional, dans le cadre d'un groupe que nous avons mis en place. Je leur laisse la parole.

II. Point de vue de la DARES

Béatrice SÉDILLOT

1. Introduction

La sous-direction que j'anime à la DARES assure le suivi et l'évaluation des politiques d'emploi et de formation. Plusieurs personnes dans cette salle travaillent depuis longtemps de façon étroite avec les régions sur les questions de formation professionnelle. L'intérêt de cette journée est de pouvoir échanger sur les expériences et les attentes des uns et des autres (État, régions) en terme de co-construction d'un système d'information.

La formation professionnelle est un domaine emblématique des défis posés aux statisticiens par la décentralisation. Tout d'abord, il s'agit d'un processus ancien, dont je vais rappeler brièvement les principales étapes. Tout commence en 1983, avec le transfert aux régions de la compétence liée à l'apprentissage. Les régions acquièrent alors également une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle. L'État conserve la formation professionnelle des chômeurs de longue durée et des jeunes. En 1993, les stages en direction des jeunes sont confiés aux régions. Vient ensuite l'étape de 2002, déjà décrite par Madame Amat, puis celle de 2004, avec le transfert progressif des formations de l'AFPA aux régions.

Ce domaine est également emblématique dans la mesure où au-delà des collectivités territoriales, d'autres acteurs interviennent dans ce champ : les partenaires sociaux, l'UNEDIC devenu financeur de formations depuis la création du PARE en 2001. Nous sommes confrontés, en tant que statisticiens nationaux, à une pluralité d'acteurs. Nous avons évoqué ce matin à plusieurs reprises les

besoins générés par la décentralisation : besoin pour le citoyen de disposer d'une vue d'ensemble des interventions publiques en matière de formation professionnelle ; besoin pour l'ensemble des acteurs de se comparer les uns avec les autres pour mieux piloter leur action.

J'aimerais évoquer la façon dont la DARES s'est investie dans la construction d'un système d'information permettant de disposer d'une vision d'ensemble sur la formation professionnelle. Mon intervention visera à répondre aux questions suivantes :

- Comment le système d'information s'est-il adapté au contexte de décentralisation ? Nous nous concentrons surtout sur la période qui a suivi 1993, date à laquelle les régions sont devenues responsables de la formation professionnelle des jeunes.
- Quelles difficultés ont été rencontrées et quelles sont les pistes d'amélioration du système d'information ?
- Quels enseignements pouvons-nous tirer pour l'avenir ?

2. Comment le système d'information s'est-il adapté à la décentralisation de la formation professionnelle ?

Lors des deux étapes importantes de la décentralisation, en 1983 et en 1993, il est apparu important de conserver un suivi statistique d'ensemble. Nous avons évoqué ce matin l'importance de la remontée d'information des acteurs locaux vers l'État. Dans le cas de la formation professionnelle et de l'apprentissage, nous avons pu prendre appui sur une obligation législative. Ainsi, la loi quinquennale de 1993, dans son article 50, établissait "*l'obligation, pour les régions, de poursuivre l'établissement des statistiques liées à l'exercice des compétences transférées*". Cela impliquait la transmission tous les ans d'informations financières normalisées relatives à la formation et aux stagiaires, la mise à disposition de l'État des données nécessaires au tirage d'échantillons représentatifs. En contrepartie, l'État était tenu de communiquer aux régions les résultats des exploitations nationales et régionales des données.

La DARES, s'appuyant sur cet article 50, a mis en place une enquête annuelle (l'enquête "conseils régionaux") pour recueillir des données physiques et financières sur les formations et l'apprentissage (dépenses de fonctionnement, rémunérations et caractéristiques des publics). Ces données agrégées sont transmises par le biais de fichiers Excel. Elles sont notamment utilisées dans l'élaboration de l'annexe du projet de loi de finances portant sur la formation professionnelle (connue, dans notre jargon, sous la dénomination de "jaune budgétaire de la formation"), pour informer le Parlement. Elles sont aussi utilisées pour l'élaboration du compte national de la formation professionnelle. La mise en place de l'enquête a contraint les conseils régionaux à mettre en place une ingénierie spécifique pour faire remonter l'information au niveau national. L'enquête est aujourd'hui bien installée et les régions y répondent bien dans l'ensemble.

3. Les difficultés rencontrées par l'enquête annuelle auprès des Conseils régionaux

Cette enquête n'en a pas moins rencontré quelques difficultés, ce qui justifie sa refonte actuelle. Ces difficultés sont de trois ordres.

a. Les nomenclatures

Pour disposer d'une vision d'ensemble des pratiques au niveau local, il est nécessaire d'utiliser les mêmes nomenclatures et les mêmes concepts. La nomenclature utilisée a été volontairement peu modifiée pour avoir des séries homogènes dans le temps. Toutefois, les modes d'intervention des régions dans le champ de la formation se sont diversifiés si bien que la nomenclature peine aujourd'hui à rendre compte de la diversité des interventions. Par exemple, les dépenses de fonctionnement des régions ne sont pas décomposées par public (actifs occupés ou demandeurs d'emploi). Les objectifs de la formation (requalification, qualification, remobilisation, remise à niveau) ne sont pas non plus détaillés. Il devient difficile de comparer les régions sans connaître la diversité de leurs actions de formation.

b. Le statut de l'enquête

Cette enquête est utilisée dans le cadre du "jaune budgétaire", un document dont l'audience n'est pas très large. Les résultats de l'enquête n'étant diffusés nulle part ailleurs, elle est relativement méconnue, ce qui n'encourage pas les acteurs à privilégier l'amélioration de la qualité des informations. L'obligation légale constitue une garantie minimale mais, pour obtenir des informations de qualité, il faut obtenir une véritable adhésion des acteurs.

c. Le besoin de données détaillées

Enfin, la troisième faiblesse de cette enquête est qu'elle se limite à des données agrégées. C'est insuffisant pour bien décrire les publics et l'ensemble des actions de formation, dans un champ où les financeurs sont multiples.

4. Les pistes d'amélioration envisagées

a. Refonte de la nomenclature

Un processus de refonte de l'enquête a été lancé avec les conseils régionaux pour mieux prendre en compte la diversité des publics et des dispositifs, notamment en détaillant la nomenclature. Nous avons travaillé tout au long de l'année 2004 avec six conseils régionaux au sein d'un groupe de travail sur la nomenclature, puis nous avons envoyé une proposition de modification à l'ensemble des conseils régionaux pour recueillir leur avis.

b. Meilleure diffusion des résultats

Nous souhaiterions élargir la diffusion des résultats de l'enquête, par exemple sous forme d'une publication sur l'un des supports de la DARES ou par une mise à disposition des résultats sur Internet. Un préalable à cette diffusion est toutefois de s'être assurés de la qualité des données issues de l'enquête.

c. Construction d'une base de données individuelles des stagiaires demandeurs d'emploi

Nous avons lancé il y a plusieurs années un projet de constitution d'une base de données individuelles des demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle. Cette base, du nom de BREST, est construite en coopération avec l'ensemble des financeurs de la formation : les conseils régionaux, l'UNEDIC, l'AFPA et le CNASEA pour les stages financés par l'État. Ce projet ne s'appuie pas sur une obligation fixée par la loi – qui prévoyait seulement le transfert de données agrégées – mais plutôt sur la prise de conscience de la nécessité de disposer d'outils présentant une vision plus précise de l'ensemble des financeurs de la formation professionnelle. Lorsque cette base sera suffisamment complète, elle permettra de simplifier le volet physique de l'enquête annuelle auprès des conseils régionaux. Pour ce projet, nous travaillons avec plusieurs régions, pour réfléchir ensemble aux moyens de faire évoluer les nomenclatures des fichiers de gestion et de rémunération des stagiaires. Nous essayons de nous mettre d'accord sur un cahier des charges commun. Quel que soit l'établissement que la région choisira pour gérer ses fichiers de rémunération des stagiaires, nous souhaiterions avoir une information minimale toujours disponible, pour pouvoir la partager.

5. Bilan et perspectives

Quel bilan pouvons-nous dresser de notre expérience déjà longue de construction d'un système d'information partagée ? L'un des enseignements est qu'il reste toujours nécessaire, pour les statisticiens, de sensibiliser l'ensemble des acteurs aux enjeux de la mise à disposition de données comparables : techniciens des collectivités locales mais également responsables politiques, afin qu'ils construisent un système d'information de qualité. Il est en contrepartie du devoir de l'État d'illustrer l'utilité de ces données, de sorte que les enquêtés deviennent à leur tour des acteurs de la construction du système.

Pour construire ensemble des systèmes d'information harmonisés, nous constituons, comme on l'a évoqué, des groupes de travail avec quelques conseils régionaux volontaires puis nous élargissons la concertation à l'ensemble des conseils régionaux. Il faut toujours trouver un compromis entre les

souhaits du statisticien et les contraintes propres aux systèmes d'information et de gestion des différents partenaires. La mise en place de cette concertation n'est jamais exempte de difficultés. Quels sont les bons interlocuteurs dans les régions pour faire évoluer les systèmes d'information ? Où trouver les personnes qui ont une bonne connaissance des contraintes des systèmes de gestion et la capacité à engager plus politiquement les conseils régionaux ? Comment passer d'un groupe de travail constitué de régions volontaires à la mobilisation de l'ensemble des acteurs ? Ce passage n'est pas toujours acquis. Les questionnaires envoyés aux régions suscitent des retours variables. Il est de ce fait crucial de disposer d'instances de concertation, afin que l'ensemble des acteurs prenne conscience de l'importance que revêt la construction d'un appareil statistique commun et que cet engagement se décline ensuite à un niveau plus technique.

Françoise AMAT

Merci pour cette explication sur la charnière entre le domaine politique et le domaine technique. Emporter l'adhésion de tous est une question importante. Je passe la parole à René-Paul Arlandis, qui appartient à une région généralement assez volontaire, y compris lorsque la démarche dépasse le cadre régional.

III. Point de vue de la région Centre

René-Paul ARLANDIS

J'aimerais revenir sur le double enjeu pointé par Béatrice Sédillot afin de vous faire part du point de vue régional, d'un besoin de système d'information partagée et d'un besoin, pour l'ensemble des acteurs, de se situer les uns par rapport aux autres.

1. Les écueils dans la construction d'un système d'information partagée

A propos du besoin de système d'information partagée, il convient d'éviter deux écueils.

a. Des sollicitations multiples pour les régions

Premièrement, lorsqu'il est question d'information partagée, les besoins sont multiples : besoins d'enquête et de tirage d'échantillons, besoins régionaux d'indicateurs de pilotage, besoins en matière d'évaluation de politiques (FSE, contrats de plan, etc). Le niveau local est le confluent de ces demandes multiples, très souvent non harmonisées et non hiérarchisées. Nous devons répondre à des enquêtes diverses. En général, lorsqu'il est question de mener une évaluation quantitative sur une politique, on cherche à l'illustrer au niveau régional. On choisit alors souvent une grande région (la région PACA ou le Nord-pas-de-Calais), une région rurale et également une région à une heure de Paris (ce qui est le cas de la région Centre). Nous sommes donc fréquemment sollicités sur de nombreux sujets.

En matière de système d'information, la décentralisation s'est effectuée pas à pas. Bien plus qu'un système d'information unique décentralisé dans les régions, nous avons affaire à une mosaïque de systèmes partiels qui sont parfois difficiles à associer. Ces deux dernières années, trois dispositifs ont été transmis aux régions : les primes aux entreprises employant des apprentis (dossier suivi par les directions départementales du travail), les TOS (travail en collaboration avec le rectorat) et enfin les questions sanitaires et sociales (partenariat avec la DRASS et les DDASS). Sur ces trois sujets, qui représentent un tiers du budget régional d'éducation de formation, nous comptons moins de six interlocuteurs différents. Nous devons adapter notre système d'information dans un délai restreint à une gestion régionalisée. Il faut que l'on reconstruise systématiquement les systèmes d'information pour répondre au besoin de pilotage et au souci bien légitime des statisticiens de disposer d'informations au niveau national.

b. Une mosaïque d'interlocuteurs ministériels

Le deuxième écueil auquel nous faisons face est que chaque ministère dispose de ses outils, de ses enquêtes et de ses méthodologies propres. Nous avons davantage affaire à un système de tuyaux d'orgue qu'à un système harmonisé au niveau local. Chaque ministère est responsable d'un certain nombre de diplômes, comme la DRAF, avec le BEP agricole, le ministère du Travail, le ministère de

l'Éducation nationale, la DRASS, etc. Tous ces champs d'intervention ont conduit à construire des systèmes d'information et à structurer des systèmes statistiques à l'aide de données administratives. Ces derniers ont relativement peu évolué. Les échanges interministériels sont assez peu fréquents au niveau régional. Ainsi, pour le maintien à domicile, nous avons pas moins de quatre diplômes différents délivrés au niveau local : le BEP sanitaire et social, le BEPA service aux personnes en milieu rural (qui relève de la DRAF), le diplôme d'assistant de vie (ministère du travail) et le DEAVS (diplôme d'État d'auxiliaire à la vie sociale). Nous n'avons pas de moyen de rendre compte du maintien à domicile dans son ensemble. Chaque ministère nous parle seulement de son propre dispositif.

Cela me semble constituer un inconvénient majeur au niveau régional. Lorsque les différents ministères rencontrent le Président du Conseil régional et les partenaires sociaux et qu'ils n'arrivent pas à tenir un discours commun, cela met en cause la crédibilité du discours de l'État au niveau local. Nous espérons beaucoup du PASER (plan stratégique de l'action de l'État en région). Nous espérons aussi beaucoup de la LOLF. Nous espérons surtout ne pas être déçus !

2. L'initiative locale, source d'évolution pour le système statistique ?

Pourquoi l'évolution du système statistique ne relèverait-elle pas d'une initiative locale ? Cette idée semble aller à l'encontre du besoin de cohérence exprimé ce matin. Il nous semble pourtant important de mettre en avant le fait que les statistiques et les nomenclatures doivent tenir compte du réel. Nous ne pouvons pas étendre indéfiniment la nomenclature au point qu'elle ne réponde plus à la réalité au niveau local. Le système de formation professionnelle est en train d'évoluer. On n'acquiert plus seulement un diplôme aujourd'hui en suivant intégralement un cursus de formation mais par la validation d'acquis ou la décision de suivre seulement une partie du cursus de formation. Nous devons tenir compte de la mise en place du DIF et de l'obligation de formation pour la promotion sociale ou professionnelle. Avec le DIF, les salariés chercheront à obtenir un ou deux modules complémentaires sur ou hors de leur temps de travail. Ils obtiendront également, par l'intermédiaire des formations du CNAP ou des formations de promotion sociale ou professionnelle financées par les conseils régionaux, des compléments qui leur permettront d'obtenir leur diplôme. Nous n'aurons plus affaire, pour un diplôme donné, à une durée fixe de formation, mais à une succession de modules validés tout au long de la vie. Cela appelle une évolution de l'appareil statistique au niveau national. Nous n'avons plus beaucoup de temps pour nous y préparer.

3. La convergence d'un besoin régional et d'une volonté nationale : la construction du tableau de bord de la formation professionnelle

Les régions peuvent être initiatrices d'évolutions statistiques lorsqu'elles rencontrent une volonté nationale. Nous avons décentralisé un certain nombre de compétences aux régions. Il est nécessaire que les acteurs régionaux puissent être initiateurs d'évolutions de l'appareil statistique. Ainsi, avec le groupe technique financement, nous avons vu, dans le cadre du CCPR (devenu depuis le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie), un besoin régional rencontrer une volonté nationale. Le Conseil régional de Rhône-Alpes souhaitait construire un tableau de bord lui permettant de rendre compte de la façon dont le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) lui permettrait d'influer sur le développement des formations professionnelles sur son territoire. Cette préoccupation d'évaluation a convergé avec une sollicitation du CCPR, qui souhaitait construire un compte de la formation professionnelle. De cette rencontre est né le groupe technique financement, avec trois régions pilotes et une douzaine de régions associées. Ce groupe expérimente la construction d'une nomenclature en commun et évalue la faisabilité de la mise en œuvre du tableau de bord du PRDFP.

Nous avons travaillé entre le niveau national, garant de la nomenclature, et le niveau régional, qui récupérait les données nationales et les confrontaient avec les données de la Direction régionale de la forêt, la DRASS, etc. Il existait des écarts d'interprétation qui conduisaient à s'interroger sur la nomenclature ou la commande au niveau national. Nous sommes en train de construire un prototype de tableau de bord qui rend compte de tous les modes de financement de la formation professionnelle, qu'ils émanent des Conseils régionaux ou de l'ensemble des acteurs publics, y compris les branches professionnelles. Nous cherchons également à identifier des indicateurs physiques qui permettront d'évaluer les plans régionaux de développement de la formation

professionnelle. C'est par le dialogue entre le niveau national et le niveau local que nous avons pu construire cet outil.

En conclusion, l'on constate que la problématique de la décentralisation revient à articuler les besoins régionaux et nationaux. Si les régions se contentent de reproduire l'action des services déconcentrés de l'État, nous n'aurons pas beaucoup progressé. C'est en prenant compte des enjeux locaux que l'on pourra construire de nouveaux systèmes et par-là une nouvelle gouvernance, plus proche des préoccupations des habitants, et qui permette une plus grande proximité entre le niveau local et le niveau national. La statistique aura son rôle à jouer dans le dialogue entre les deux niveaux et dans l'interprétation des données locales.

IV. Débat

Françoise AMAT

Merci pour cette touche d'optimisme en fin de discours. Les deux exposés que nous avons entendus soulignent certains risques dans la construction des systèmes d'information. Nous ne pouvons pas nier l'effort de l'État pour dialoguer avec le niveau régional ; cependant, si chaque ministère sollicite le niveau régional, ce dernier risque de se retrouver saturé de demandes. Il s'agirait de ne pas de multiplier les communications verticales, même si elles sont enrichissantes. L'autre risque serait une appréciation différente de la statistique entre les régions. D'où l'intérêt de la remontée des préoccupations du niveau régional au niveau national, qui à son tour a besoin de cette réflexion pour construire des outils pertinents. J'aimerais connaître les réactions de la salle à propos de ces deux exposés.

Hélène NICOLEAU, Conseil général de Loire-Atlantique

J'aimerais revenir sur l'aspect local et notamment sur l'échelle territoriale de recueil des données. Nous voyons l'existence d'une préoccupation de transmettre des informations cohérentes au niveau national. Cependant, la décentralisation est intervenue à différents niveaux selon les politiques : l'échelon de base peut ainsi être la région, le département ou l'intercommunalité. Les ministères ont adapté la collecte d'informations au niveau de décentralisation effectif. A tous les échelons locaux, nous avons besoin d'une information transversale pour mieux connaître le territoire. Ce besoin peut-il être pris en compte dans la réflexion nationale ? Cela me semblerait tout à fait intéressant pour les collectivités territoriales. Le support des organismes nationaux dans ce domaine serait fort utile.

Paul SANTELMANN, AFPA

Nous pouvons considérer que la formation professionnelle continue est un appendice de la politique éducative et de la politique sociale, mais aussi de l'économie. L'attribution de la compétence des formations aux régions me semblait plutôt correspondre à l'idée que la région était porteuse de la dimension économique de la formation. Le système statistique devrait donc être en cohérence avec le champ qui semble le plus déterminant pour en évaluer la portée. Le système statistique de la formation professionnelle est-il construit en correspondance avec les indicateurs économiques, outre les indicateurs sociaux et éducatifs ? Quelques économistes ont récemment considéré que la performance du système de formation professionnelle français pouvait difficilement être évaluée. Cela soulève une réelle interrogation.

Robert PIERRON

J'aimerais revenir sur la réflexion de Madame Sédillot au sujet des objectifs qui sous-tendent la nomenclature des spécialités de formation. Nous avons affaire à trois niveaux différents dans cette nomenclature : un niveau de tutelle administrative, un niveau de public visé et un niveau de contenu de spécialité. L'idée du décret du 20 juin 1994, lui-même issu de l'article 50 de la loi de 1993, était de disposer d'un système de caractérisation des spécialités qui permette de transcender les différences entre les systèmes de formation. On sait par ailleurs que selon les conditions dans lesquelles un diplôme a été obtenu, la situation de l'individu sur le marché du travail n'est pas la même. Nous avons une impression de balkanisation, que Monsieur Arlandis a fort bien illustrée. Les régions se retrouvent face au défi paradoxal d'assurer une cohérence entre des entités qui n'en ont aucune.

N'oublions pas les efforts de formation des entreprises sur les territoires. La connaissance de ces efforts est imparfaite en raison de l'éternel problème de la différence entre entreprise et établissement. Ce sujet ne concerne pas directement les politiques régionales dans la mesure où les bénéficiaires de ces formations peuvent faire l'objet de mutations ou de promotions tout en restant dans la même entreprise. Cependant il pose la question du développement régional en général. Je sais que ce problème est ancien mais je ne peux jamais m'empêcher de le poser.

Thierry DE LA GRANGE, Observatoire du développement de la Réunion

J'ai trouvé assez amusante la juxtaposition du discours de Monsieur Arlandis, se plaignant de l'hétérogénéité des différents ministères, tandis que jusqu'à présent, c'était plutôt le niveau central qui se plaignait de l'hétérogénéité des systèmes statistiques des départements et des communes.

Il me paraît gênant que l'on transmette des données agrégées, ce qui enlève toute possibilité d'effectuer des croisements originaux par la suite. Ne pourrait-on pas décider de ne plutôt transmettre que des données détaillées, plus faciles à retraiter pour produire des informations statistiques ?

L'autre volet de ma demande concerne la mise à disposition de cette information. Il arrive parfois que ceux qui ont fourni une information ne puissent plus y accéder par la suite. Si un autre ministère leur demande la même information, ils sont alors obligés de la reconstruire. Il faudrait réfléchir à des systèmes permettant d'accéder plus facilement à l'information une fois qu'elle a été constituée.

Béatrice SÉDILLOT

Nous allons répondre à cette première série de questions. Philippe Zamora pourra peut-être apporter certaines précisions techniques, notamment sur la nomenclature des spécialités de formation (NSF). Concernant le diagnostic local, la décentralisation s'accompagne d'un besoin toujours plus marqué de diagnostics à l'échelle du territoire. En tant que service statistique national, nous sommes interpellés sur des besoins d'enquêtes ou de statistiques administratives à un niveau fin. Comment y répondre ? La première approche consiste à constituer un système d'information le plus précis possible au niveau local. Nos collaborations avec l'Insee pour géolocaliser les fichiers administratifs de politique d'emploi sont très fructueuses de ce point de vue : nous disposons désormais d'informations à un niveau plus fin que celui des communes, ce qui permet de mener des analyses à divers échelons territoriaux (Zuz par exemple). Quant à la diffusion, le niveau de détail le plus fin est guidé par la confidentialité des données.

Les informations agrégées ne sont certes pas suffisantes pour effectuer un diagnostic ; ce n'est qu'une première étape. Après l'enquête sur les conseils régionaux, qui est déjà assez ancienne, nous sommes en train de construire la base BREST, qui est constituée de données individuelles. Le fait de fournir une information détaillée aux acteurs est un moyen de les mobiliser, pour qu'ils nous transmettent à leur tour une information suffisamment détaillée. Nous sommes prêts à effectuer les croisements dont les acteurs locaux auraient besoin. Cette base de données individuelles s'est constituée en plusieurs étapes. Nous avons commencé à travailler avec cinq régions pilotes puis nous avons présenté le résultat de nos travaux à l'ensemble des régions. Nous cherchons à présent à améliorer et à enrichir cette base. Nous cherchons à organiser un retour des informations afin qu'elles soient utilisables par les acteurs locaux et pas seulement au niveau national.

Concernant l'évaluation de la performance des dispositifs de formation à l'aune du contexte économique, je ne pense pas qu'il existe une quelconque incompatibilité avec le système d'information que nous sommes en train de construire. Les évaluations sont nécessaires : efficacité des différents types de formation, devenir des stagiaires sur le marché du travail, etc. Nous effectuons plutôt ces mesures à l'aide d'enquêtes. La DARES réalise depuis longtemps des enquêtes sur le devenir des personnes ayant bénéficié du dispositif de politique d'emploi et de formation. Jusqu'à présent, ces études étaient plutôt réalisées sur les stages financés par l'État (les SIFE). Faut-il suivre désormais tous les stages par enquête ? Sans doute. La base BREST pourrait constituer la base nécessaire pour le tirage d'échantillons nécessaires à de telles enquêtes.

René-Paul ARLANDIS

En matière de développement économique, les régions ont acquis une compétence nouvelle à travers l'expérimentation du schéma régional de développement économique. Notre région participe à cette démarche. J'imagine que la question de la formation surgira à un moment ou à un autre. Le lien entre formation et emploi apparaîtra naturellement. Jusqu'à présent, la notion de développement économique était plutôt considérée à titre annexe par les régions.

Béatrice SÉDILLOT

Plusieurs de vos questions renvoient à l'interrogation suivante : peut-on constituer un compte de la formation professionnelle régionalisé ? Nous avons souligné le fait que nous progressons dans l'observation du financement de la formation. Nous restons cependant hors du domaine de l'entreprise. J'imagine que les travaux du CNFPTLV porteront sur ce point. Il va falloir effectivement tenir compte, à un niveau régional, des dépenses des entreprises en matière de formation.

Robert PIERRON

Ou plutôt des établissements... Curieusement, il existe une corrélation entre les fermetures et les efforts de formation.

Béatrice SÉDILLOT

Je doute que l'on puisse beaucoup progresser à court terme sur la régionalisation de la formation professionnelle des salariés, du fait de l'absence d'informations au niveau régional sur la formation professionnelle des établissements...

Pour revenir à la question de la pluralité des interlocuteurs, l'État est confronté au défi de la multiplicité des acteurs locaux, ces derniers étant pour leur part confrontés au problème de la multiplicité des ministères. Nous essayons autant que possible de faire en sorte que la remontée d'information n'ait pas lieu par tous les canaux en même temps. La décentralisation de la formation professionnelle s'accompagne, depuis peu, d'une décentralisation des politiques d'emploi, notamment dans le cadre du RMA et des Contrats d'avenir, qui pourront être prescrits par les conseils généraux ou les communes. Ce sujet intéresse à la fois la DREES (qui suit notamment le RMI) et la DARES, pour le volet politique d'emploi. Nous avons dû définir un système avec un interlocuteur unique pour éviter un double système de remontée d'information. Nous nous organisons ensuite pour partager les informations recueillies, y compris avec les services déconcentrés de l'action sociale et de l'emploi. Il est effectivement possible d'éviter cette multiplication mais à condition de faire preuve d'anticipation. Nous comprenons que les demandes d'information non concertées dont font l'objet les régions sont coûteuses au vu des moyens dont elles disposent.

Je laisserai Philippe Zamora répondre au sujet de la nomenclature NSF car il est plus compétent que moi.

Philippe ZAMORA, DARES

Je serai assez bref car ne suis pas le plus compétent en la matière. Je rappelle cependant que le Cnis a rendu récemment un avis favorable pour que la nomenclature NSF soit revue de façon à prendre en compte les divers travaux de ces dernières années sur l'analyse de l'emploi et de la formation. Au moins deux groupes travaillent sur le sujet : le groupe inter-OREF, qui essaie de mettre en commun les méthodes de tous les OREF de France en matière d'emploi et de formation et le groupe ORAFE, auquel participe la DARES. Nous procédons à l'inventaire des outils d'analyse d'emploi et de formation. Nous sommes plutôt les "clients" de cette nomenclature. La réglementation nous impose d'utiliser cette nomenclature à quatre niveaux (trois chiffres et une lettre). Elle est relativement peu adaptée à des besoins locaux très précis. Par exemple, 350 000 personnes se retrouvent regroupées dans les métiers de la cuisine, et il devient difficile d'analyser l'emploi et la formation dans ce domaine.

Nous n'avons pas abordé cet aspect du débat avec les conseils régionaux. Il faut commencer par faire remonter tous leurs besoins. Peut-être faudra-t-il adapter la nomenclature utilisée dans BREST et

éventuellement l'affiner à certains niveaux. Toutefois les organismes de formation n'en ont pas forcément envie.

René-Paul ARLANDIS

Nous centralisons les informations. Le Conseil régional lui-même n'a pas de conseil statistique, à la différence des services de l'État déconcentrés. Nous centralisons l'ensemble des travaux effectués par l'OREF, où nous confrontons les données de chaque ministère. Nous sommes assez satisfaits du résultat. Vous pouvez consulter ces informations en ligne sur le site www.alphacentre.org .

Françoise AMAT

Je vous remercie de votre participation. La conclusion que nous pourrions retenir est que nous avons beaucoup de travail en perspective.

Culture : des politiques partenariales **État – collectivités locales**

Philippe CHANTEPIE
Chef du département des études, de la prospective et des statistiques
du ministère de la Culture et de la communication

Yves FRÉVILLE

Nous reprenons nos travaux en séance plénière. Nous avons deux communications au programme : l'une de Monsieur Chantepie et l'autre de Monsieur Morel. Enfin, après la synthèse des travaux des ateliers effectuée par Monsieur Royer, nous aurons une table ronde avec Bernardette Malgorn, préfète de région, et Yves Morvan, adjoint au maire de la commune de Lancieux (communauté de communes de la Côte d'Émeraude) et ancien président du CESR de Bretagne. J'invite Monsieur Chantepie à nous présenter les politiques partenariales État-collectivités locales. Cela me rappelle de vieux souvenirs : après 1968, Monsieur Augustin Girard cherchait à connaître les interventions des collectivités locales en matière culturelle. Le ministère de la Culture a toujours eu une politique singulière...

Philippe CHANTEPIE

I. Une organisation originale

Nos travaux en matière de structuration et de partage de l'information paraissent en effet singuliers au vu de ce que l'on a entendu dans les différents ateliers. Nous n'avons pas affaire à des collectivités locales qui feraient remonter l'information au niveau de l'État. Nous structurons une information qui est dispersée dans les communes, les départements et les services déconcentrés de l'État. Depuis 1992, nous avons les DRAC (directions régionales des affaires culturelles) à notre disposition.

Nous travaillons à la constitution d'observatoires de la culture en région. Ce travail porte prioritairement sur la structuration de l'information au sein du ministère. Grâce aux DRAC, nous pourrions structurer l'ensemble de l'information.

II. La décentralisation du ministère de la Culture au cours de l'histoire

1. Création du ministère

Ce ministère s'avère également singulier par l'histoire de la décentralisation et de la déconcentration de l'action publique le concernant. Notre ministère date de 1959. Dans un premier temps, l'État a utilisé les collectivités locales comme relais d'une politique nationale. C'est la période de la création des grandes institutions nationales (théâtres nationaux et opéras) et c'est aussi un moment où les collectivités locales ont pu développer les grands festivals, les maisons de la culture, les orchestres régionaux, etc. Ainsi, l'on a assisté en parallèle à deux mouvements : une décentralisation de fait, l'organisation relevant des collectivités locales, et une structuration de l'offre nationale en matière de politique culturelle. La décentralisation ne s'est donc pas organisée institutionnellement.

2. Les années 1970

A partir du début des 1970, les collectivités locales ont commencé à prendre une part importante dans le financement des manifestations culturelles. Nous avons vu l'émergence de véritables politiques culturelles de la part de ces collectivités. Le ministère a souhaité s'engager dans la concertation avec les collectivités locales tant en termes de financement que de choix artistique. Cette logique de concertation s'est traduite par la signature de chartes culturelles (entre 1975 et 1980) et de conventions de développement culturel. Les collectivités locales étaient de plus en plus conscientes de l'intérêt pour elles de développer des politiques culturelles assises sur un label public.

3. La première vague de décentralisation

Comme la plupart des administrations, nous avons fait l'objet des lois de décentralisation, mais de façon assez réduite. L'État ne souhaite pas se désengager des politiques nationales en matière culturelle. Les deux seuls transferts de compétences intervenus lors de la première vague de décentralisation ont concerné les archives départementales et les bibliothèques centrales de prêts (qui deviennent des bibliothèques départementales à partir de 1992).

Nous avons observé pendant un certain temps une contractualisation de la relation entre l'État et les collectivités locales, par l'intermédiaire de contrats de ville, de contrats de pays et de volets culturels des contrats de plan État-Région. Les enquêtes du ministère ont montré une augmentation de l'implication des communes dans la politique culturelle. Ainsi, le rôle de l'État a diminué tandis que la puissance des collectivités locales s'est accrue sans pourtant que la logique de décentralisation ne soit très poussée, en raison de l'absence de logique de déconcentration très forte. Il faudra attendre 1992 pour que soient créées les directions régionales des affaires culturelles. C'est autour d'elles que se structurera le partenariat qui s'est développé depuis 1959.

4. La loi du 13 août 2004

Depuis la loi du 13 août 2004, nous nous retrouvons dans le même cas de figure qu'à l'occasion de la première loi de décentralisation. Un nombre réduit de compétences spécifiques est transféré, même s'il revêt une importance symbolique pour le ministère. L'inventaire général du patrimoine se trouve transféré aux régions. L'État propose de mettre à disposition des collectivités locales qui le souhaitent, 176 monuments, et il leur offre d'être maîtresses d'ouvrage pour un certain nombre de monuments historiques. Enfin, les compétences sont clarifiées dans le domaine des enseignements artistiques (musique, danse et art dramatique) où interviennent conjointement les communes, qui organisent et financent l'enseignement initial, les départements, qui peuvent adopter des schémas de développement des enseignements, et les régions qui organisent et financent les cycles d'enseignement professionnel initial. Ainsi la loi de 2004 se place dans le prolongement de celle de 1983 et implique l'ensemble des collectivités locales.

Il est frappant de constater que l'on a affaire à la fois à une déconcentration et une décentralisation sans que l'État n'attende de manière forte que les collectivités locales lui fassent parvenir des informations statistiques de façon régulière. C'est essentiellement autour des DRAC que pourrait s'organiser le système d'information.

III. Les travaux statistiques du ministère

1. Nature des études

J'aimerais à présent évoquer le travail statistique du ministère, qui concerne principalement le Département de la prospective et des statistiques, dont j'ai la charge. Nous effectuons plusieurs types de travaux, y compris sur des échelons territoriaux et sur l'importance du rôle des collectivités locales. Nous effectuons des études générales sur les pratiques culturelles des Français, à intervalles de sept ou huit ans. D'autres travaux généraux, effectués au niveau national, portent sur le financement de la culture par l'ensemble des collectivités locales. Des études triennales avaient commencé en 1981 ; elles deviennent annuelles, grâce à l'avis que le Cnis a émis en ce sens. Parmi les travaux nationaux intéressant l'ensemble des collectivités locales et les DRAC, nous effectuons des travaux afin d'améliorer la connaissance statistique de l'emploi culturel. Nous avons publié récemment deux notes sur le sujet alors que jusqu'alors nous nous en étions limités à une approche nationale. L'outil statistique du ministère permet d'élaborer une information régionale. Par ailleurs, un certain nombre de travaux plus thématiques portent sur certains types de métiers et peuvent éventuellement comporter un volet régional. Ils permettront d'alimenter notre projet de constituer un système de statistiques régionales.

2. Les objectifs

a. Structuration de l'information autour des DRAC

Outre ce phénomène de décentralisation se structurant autour des DRAC, les services centraux ont manifestement besoin de dialoguer avec les DRAC, tandis que les DRAC peuvent élaborer des observatoires régionaux qui permettront des comparaisons entre régions. Nous souhaitons également structurer l'information de manière cohérente et pérenne entre les DRAC.

Les DRAC ont été conduites à exprimer des besoins qui jusqu'alors étaient assez épars, entre les communes, les départements et les régions. N'ayant pas de compétences spécifiques en matière d'études et statistiques, elles travaillent à la construction d'un dispositif statistique régional pour les prochaines années. Nous avons constitué un groupe de travail et arrêté une méthodologie pour former des observatoires culturels en région. Plusieurs DRAC pilotes travaillent dans ce groupe dont celles d'Île-de-France et de la région lyonnaise. L'objectif de ce travail est de construire une vision commune de ce que l'information régionale peut apporter aussi bien au plan national que pour l'ensemble des acteurs culturels au niveau communal et départemental et pour l'ensemble des intervenants, et notamment les acteurs privés bénéficiant des subventions ou du soutien de l'État.

b. Articulation entre l'information régionale et l'information nationale

Notre second objectif est de préciser l'articulation entre l'information régionale et l'information nationale.

c. Identification des dénominateurs communs et des éléments spécifiques

Le troisième objectif consiste à identifier les éléments qui peuvent faire l'objet d'une conception commune, dans l'ensemble du ministère, des services et des partenaires, ainsi que les éléments spécifiques. Les DRAC peuvent avoir besoin de créer un certain nombre d'informations dont l'État n'a pas besoin et vice-versa. Cela suppose donc de préciser l'organisation et les responsabilités des différents services ministériels, que ce soit pour la collecte, le traitement et la diffusion des informations.

3. Construction d'un système d'information destiné au ministère et aux collectivités locales

Notre travail ne se borne donc pas à une mise à jour de l'appareil statistique pour tenir compte de la décentralisation ; il s'agit en réalité de construire un système d'information, à la fois pour le ministère et pour les collectivités locales.

Ce travail comporte deux étapes, la première étant la définition d'indicateurs et de tableaux de bord des DRAC. Cette étape nous paraît nécessaire car les DRAC ont besoin d'une vision synthétique des politiques qu'elles conduisent ainsi que de rendre compte de leurs politiques aux services centraux. Elles sont donc conduites à construire des tableaux de bord qui leur sont communs. Ils devront naturellement permettre la remontée d'informations agrégées au niveau national et répondre à l'objectif de comparabilité.

La seconde étape, commencée en 2005, consiste à définir une observation culturelle en région, c'est-à-dire de donner la possibilité au ministère de décliner l'ensemble de son action publique au plan régional et de mesurer les problématiques culturelles spécifiques à chaque région aussi bien en termes d'emplois que d'actions culturelles. Les DRAC seront ainsi maîtresses d'ouvrage, le cas échéant, des observatoires culturels en région, sous réserve que nous ayons abouti sur le plan méthodologique, par la constitution de fiches communes à l'ensemble des DRAC et adaptées aux besoins locaux. Nous vérifierons ensuite que l'ensemble des collectivités territoriales est bien intégré dans l'élaboration de ces observatoires.

Yves FRÉVILLE

Je vous remercie. Je suis heureux d'accueillir Monsieur le préfet Duport. Avant que je ne passe la parole à Monsieur Morel pour qu'il nous présente le nouvel observatoire des territoires, nous pouvons répondre à une ou deux questions, si vous le souhaitez.

Claudine PADIEU, ODAS

Qui fait partie des observatoires régionaux de la culture ? S'agit-il seulement d'un exercice de l'État ou les collectivités locales y sont-elles intégrées ?

Philippe CHANTEPIE

A ce stade, le travail consiste essentiellement à définir, avec les DRAC, l'information que nous pouvons structurer entre elles et les services centraux. Les observatoires s'ouvriront ensuite aux collectivités locales. Cette étape aura lieu dans les mois qui viennent.

Yves FRÉVILLE

Il faudrait pouvoir mieux utiliser les documents financiers locaux. Or nous avons d'excellents documents financiers locaux mais dès que nous voulons connaître les actions d'une collectivité locale, nous constatons que chacune interprète librement la nomenclature fonctionnelle établie. Ainsi si nous collectons les informations relatives à une seule fonction, comme la culture, nous constatons presque invariablement une inflation du montant. Nous arriverions au même résultat si nous effectuions une étude sur la voirie. Ainsi, la somme des résultats des études sectorielles dépasse de beaucoup les statistiques globales. Je souhaite donc qu'un contrôle puisse être effectué sur la répartition fonctionnelle des dépenses.

Bernadette MALGORN, préfète de la région Bretagne

Je ne sais pas si cela est du ressort du contrôle de la légalité. Nous aurions sans doute besoin de bases législatives plus fortes.

Il est vrai que nous rencontrons des difficultés pour connaître la contribution des collectivités locales à une politique publique donnée. Il faudrait commencer par conduire des expériences. Lorsque j'étais préfète de la région Lorraine, nous avons, avec une association, mis en place un système d'observation de l'ensemble des contributions des collectivités publiques aux politiques culturelles. Ce dispositif était cofinancé par l'État - ministère de la Culture - et la région. Cela nécessitait d'associer les différents niveaux des collectivités, étant donné que chacun est impliqué pour partie dans la politique culturelle. Je souhaite donc que les travaux du ministère de la Culture puissent se référer à cette expérience.

Philippe CHANTEPIE

La DRAC fait partie des travaux sur les zones d'observation.

Dominique DAVID, Mairie de Nantes

Je suis responsable des missions évaluation et observation à direction générale de la culture de la ville de Nantes. Nous nous intéressons depuis longtemps à l'observation de la culture et nous réfléchissons à la constitution d'un observatoire communal. Nous avons été consultés récemment par un cabinet d'études qui travaille pour le compte de la DRAC sur un projet d'observatoire culturel en région. Il semblait, l'an dernier, que la forme de cet observatoire n'était pas arrêtée. L'observatoire pouvait être intégré à la DRAC ; cela pouvait être également un lieu de concertation plus ou moins autonome. Avez-vous avancé sur ce point ?

Philippe CHANTEPIE

Cette question sera tranchée d'ici dix jours. C'est à l'ordre du jour de la prochaine réunion avec les DRAC pilotes et le cabinet avec lequel je travaille. Je ne peux pas préjuger de ce qui sera décidé.

Yves FRÉVILLE

Je remercie Monsieur Chantepie. J'invite à présent Monsieur Morel à nous présenter l'Observatoire des territoires.

L'Observatoire des territoires

Bernard MOREL
DATAR

I. Les raisons de la création de l'Observatoire

Voici un peu plus d'un mois, le Secrétaire d'État à l'aménagement du territoire, Monsieur Frédéric de Saint-Sernin a installé le nouvel Observatoire des territoires. Cette idée avait été lancée à la fin de l'année 2002 au cours d'un CIAT (comité interministériel sur l'aménagement du territoire). Ce comité définissait les orientations des politiques d'aménagement et de développement des territoires, en particulier pour accompagner la décentralisation. Cette initiative sera neutre pour le budget de l'État : nous n'allons pas créer un fonds de ressources nouveau pour des études.

Pourquoi cette initiative ? Trois évolutions majeures marquent actuellement le contexte dans lequel s'échangent des informations sur les territoires. La première est la décentralisation. Nous avons besoin d'un lieu pour maintenir un contact entre l'État et les collectivités territoriales. Nous avons évoqué également la deuxième évolution : la construction de l'Union Européenne et la nécessité croissante de nous comparer, y compris au niveau des territoires, à des territoires équivalents en Europe. Enfin, nous avons affaire à une explosion simultanée de la demande et de l'offre de données territoriales. Le progrès technique faisant, nous disposons de plus en plus d'informations finement localisées et ce dans de nombreux domaines. Le recensement rénové de la population commence à fournir des données mais ne livrera pleinement son potentiel qu'à partir de 2008. Parallèlement, les dispositifs de mise à disposition de cette information sont de plus en plus performants. Il a donc paru utile de disposer d'un lieu qui facilite la rencontre entre cette nouvelle offre et cette nouvelle demande.

II. Sa mission

Les objectifs de l'Observatoire sont fixés le décret du 7 septembre :

- synthèse et diffusion d'information – synthèse qui prendra prochainement la forme d'un rapport que l'Observatoire doit produire d'ici quelques semaines ;
- échange d'expériences entre l'État, collectivités locales et experts ;
- expertise au niveau international, une mission dont l'importance ira croissant, car la France doit renforcer sa présence dans les instances où sont élaborés de nouveaux outils de diagnostic sur les territoires, en particulier en Europe et au sein de l'OCDE.

III. Ses partenaires

Cet Observatoire est un réseau constitué d'un conseil d'orientation rassemblant 25 membres, représentants des administrations, des assemblées de collectivités et cinq personnalités qualifiées.

Présidé par le ministre en charge de l'aménagement du territoire ou le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, son animation est assurée par une petite équipe de la DATAR. C'est aussi un réseau de partenaires. Il nous semble que pour pouvoir travailler de façon efficace, il faut que l'on identifie les centres de ressources qui travaillent déjà activement sur l'observation des territoires dans leur domaine, et qui sont prêts à collaborer sur un certain nombre de sujets. Ce réseau de partenaires est *a priori* composé du système statistique public mais aussi des Observatoires nationaux (comme celui des zones urbaines sensibles, présidé par Madame la Préfète). Certains réseaux comme celui des agences d'urbanisme font partie de cet Observatoire. Enfin, au niveau européen, un Observatoire en réseau sur l'aménagement du territoire européen (ORATE) a été créé il y a trois ans et commence à publier de nombreux travaux, principalement orientés vers des sujets de recherche.

IV. Programme de travail

Après l'installation de l'Observatoire le 24 mars, un site interministériel a été lancé : www.territoires.gouv.fr. Un rapport sur la « dynamique et la diversité des territoires » sera réalisé en 2005. Le décret prévoit en effet la publication d'un rapport tous les trois ans à destination du Parlement.

Nous proposons diverses pistes pour le programme 2006 de l'Observatoire. La première fait écho à la discussion qui vient d'avoir lieu au sujet des dépenses publiques dans le domaine culturel. Il est encore très difficile de territorialiser les ressources et les dépenses de l'État alors que cette localisation fine est plus facile pour les collectivités territoriales. Nous proposons donc d'améliorer les outils servant à mieux connaître les dépenses de l'État et de mieux consolider l'ensemble des dépenses publiques sur un territoire donné. Des services de préfecture s'y essaient. Il est temps, de notre point de vue, de mettre en commun ces expériences et de solliciter les administrations centrales propriétaires de ces informations. Je pense en particulier au système d'information de la comptabilité publique.

Le deuxième thème soulevé est celui de la mesure des inégalités liées au territoire entre citoyens. Il ne s'agit pas d'assimiler toute disparité à une inégalité. Nous savons que la diversité est une forme de richesse pour la France. Nous en avons eu un bon exemple au cours de l'atelier sur l'APA : la DREES a effectué une étude pour faire la part entre les différences de taux de prise en charge d'un département à l'autre. Un écart devient une inégalité lorsque l'on a pu prendre compte des effets de structure socioéconomiques. Nous cherchons à mieux situer les inégalités au-delà des disparités territoriales naturelles.

La troisième piste est davantage liée aux stratégies et aux politiques elles-mêmes. Nous avons besoin de plus en plus d'indicateurs pour suivre les politiques publiques, ainsi que la LOLF nous y invite. Cette loi n'a cependant pas un aspect territorial très poussé. L'idée que nous mettons en avant est qu'il y a matière à territorialiser ces démarches en proposant des indicateurs très directement associés aux objectifs de ces politiques. Illustrons cela par deux exemples. L'Europe a mis en place une stratégie de l'économie basée sur la connaissance. La Commission et Eurostat ont mis en place les indicateurs dits « de Lisbonne », qui sont pratiquement tous nationaux. L'une des propositions consiste à chercher une déclinaison territoriale de ces stratégies, puisqu'elles se mettent en œuvre pour partie au niveau régional ou local. Autre exemple : il existe une stratégie nationale du développement durable, sous l'égide d'une délégation interministérielle. Des indicateurs nationaux du développement durable ont été proposés l'an dernier par un groupe constitué de représentants du Commissariat au plan et du ministère de l'Écologie. L'une des propositions consiste à illustrer les dimensions territoriales du développement durable en associant différents indicateurs.

Je vous invite à vous rendre sur le site www.territoires.gouv.fr, qui est déjà opérationnel. Il présente 300 indicateurs, de l'échelon européen à celui de la commune avec de nombreuses possibilités de cartographie interactive. Nous souhaiterions pouvoir dresser un bilan en fin d'année afin de définir des évolutions futures.

Yves FRÉVILLE

Merci pour cette présentation. Je me permets de relever dans vos propos votre réflexion sur le fait que les inégalités n'ont pas toutes vocation à être corrigées. La Constitution contient la notion de péréquation. Or personne hormis certains économistes ne s'est véritablement interrogé à la définition de la péréquation, en cherchant à savoir quelles inégalités doivent être corrigées et quelles inégalités sont liées à la gestion. Si cet Observatoire permet d'avoir une réponse dans ce domaine, je pense que nous observerons une progression. S'il parvient également à mettre en lumière la nécessité de décliner la LOLF au niveau local, ce serait également remarquable.

J'invite sans plus tarder les participants à la table ronde, Monsieur Mareschal et Monsieur Royer, à nous rejoindre. Monsieur Royer va commencer par établir la synthèse des quatre ateliers auxquels vous avez participé.

Synthèse des ateliers

Jean-François ROYER

Rapporteur de la Formation « Statistiques régionales et locales » du Cnis

Je m'apprête à accomplir la lourde tâche de synthétiser en un quart d'heure les débats très riches de ce matin et de ce début d'après-midi. Au sein de ces ateliers se sont retrouvés rassemblés des représentants des collectivités locales (des élus et des représentants des services) et des représentants du système statistique public. Dans ces ateliers, les grandes questions évoquées ce matin dans les exposés initiaux ont pris corps. La question générale de notre journée était : comment concilier la nécessaire adaptation des statistiques aux diversités locales et la nécessaire cohérence des statistiques nationales et internationales ? Nous en avons parlé en termes très concrets dans les quatre ateliers (nomenclatures, conventions statistiques, échange de données agrégées ou individuelles, conception d'enquêtes, formulaires, etc.). Ils mériteront d'être utilisés afin de définir les besoins, les risques, les opportunités et les bonnes pratiques.

I. Les besoins

Les deux grands besoins ont été retenus dans les ateliers. Les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales ne sont pas remis en cause. L'État est reconnu comme garant de la cohésion nationale par l'ensemble des participants. Ces ateliers ont permis de mettre en lumière qu'il n'était pas question seulement de transmettre quelques données agrégées à l'État, dans la mesure où les interrogations nationales et internationales sont variées. Il est nécessaire, pour l'Éducation nationale, de disposer d'informations par établissement pour être capable de répondre à certaines des questions qui lui sont posées. Il ne suffira donc pas de transmettre les montants financiers consacrés à cette nouvelle compétence pour que le besoin national soit satisfait.

L'autre besoin des collectivités territoriales et locales est également parfaitement reconnu de tous. Nous avons bien compris à quel point le passage de la gestion au pilotage des politiques, puis à l'évaluation de ces politiques, était source de ce besoin, qui dépasse donc le simple cadre de la statistique. Cela devient un besoin de comparaison et de compréhension des écarts entre les régions. Les intervenants ont insisté sur le fait que le besoin des collectivités locales est de plus en plus finement localisé.

II. Les risques

Les risques de cette décentralisation sont bien apparus dans les ateliers. Je les résumerai de la façon suivante : risque d'incohérence, risque de lacunes du fait du défaut de réponse, risque d'une qualité moins bonne du fait d'une interprétation différente des nomenclatures d'un lieu à l'autre, etc. L'on a évoqué le risque de retard. Certaines statistiques, du fait de la multiplicité des producteurs, sont communiquées tardivement, ce qui pose un problème d'interprétation. L'on a également signalé le risque que deux services centraux de l'État posent la même question à un interlocuteur. De même existe un risque de doubler les systèmes d'information statistiques, et ainsi de dépenser inutilement des ressources publiques.

III. Les opportunités

Diverses opportunités ont été signalées au cours des ateliers, comme celle d'amélioration de la qualité de la statistique. Les enquêtes étant davantage utilisées par les collectivités elles-mêmes, celles-ci consacrent les moyens à examiner leur qualité et si possible à en améliorer la qualité grâce à leurs propres sources. Ainsi, la coopération entre l'État et les collectivités peut induire une amélioration de l'information. Il est probable que certains sujets seront mieux couverts en combinant les perspectives de chacun. A propos de l'éducation, il a été remarqué que, l'État fonctionnant avec un certain nombre de dispositifs et les collectivités s'intéressant souvent aux populations risquant de passer entre ces derniers, certaines zones pouvaient se retrouver mal couvertes par la statistique publique. L'interprétation des statistiques brutes peut être améliorée grâce à la meilleure connaissance des déterminants des collectivités locales.

IV. Les bonnes pratiques

J'en termine par un exposé des voies de progrès possibles, les bonnes pratiques, pour saisir ces opportunités. La voie juridique a relativement peu été évoquée dans les ateliers. Certains dispositifs, comme le RMI et le RMA, sont encadrés par des textes. La question de confidentialité des données, sur laquelle la CNIL exerce son contrôle, a également été évoquée à propos des informations individuelles ou nominatives. Ce sujet n'a pas été beaucoup approfondi dans les quatre ateliers, les participants semblant d'accord sur le fait que la collaboration ne pourra fonctionner que si elle est volontaire, et qu'il fallait abandonner le principe de l'injonction et plutôt mettre en avant les avantages mutuels du partage d'information. Il faut donc essayer de trouver des moyens pour que les systèmes d'information soient conçus à l'unisson et répondent aux besoins des parties prenantes. C'est à ce moment que le débat devient éminemment technique. Se pose en particularité le problème de la multiplicité des collectivités locales face à l'unicité de l'État. L'on a évoqué de possibles expérimentations entre les services statistiques ministériels et des groupes de représentants des conseils régionaux ou des conseils généraux. L'on a également évoqué le rôle des associations d'élus pour passer du stade expérimental à celui de la recommandation. Le thème de la concertation locale a également été abordé. Des conventions locales peuvent être conclues entre les acteurs. Au passage, je signale qu'il ne faut pas réfléchir à ce problème uniquement au niveau des collectivités locales et de l'État. Il faut aussi tenir compte des professions ou des observatoires, qui jouent également un rôle important dans ce domaine.

Comment conduire efficacement une médiation entre l'État et les collectivités ? Il ne suffit pas de définir une bonne norme, définie par l'État et quelques régions, pour qu'elle soit instantanément utilisable de la même manière dans les 26 régions et dans les 100 départements de France et d'Outre-Mer. Il faut former les partenaires à ces nouvelles normes et à leur interprétation, ce qui requiert un véritable transfert de compétences statistiques. Le double sens du mot « compétence » a été relevé dans un atelier : il signifie à la fois l'habilitation légale et la connaissance sur un sujet. Il faudra résoudre un problème de médiation, ce qui nécessitera de solliciter les services déconcentrés de l'État. Les DRE ou les rectorats peuvent notamment jouer un rôle.

Pour sensibiliser les publics aux bonnes pratiques, des moyens sont nécessaires : formation, taille des échantillons des enquêtes, etc. L'apport d'une connaissance statistique plus poussée a donc un coût. Il a été considéré, dans un certain nombre d'ateliers, que si la sensibilisation des membres des administrations des collectivités locales était déjà acquise, celle des élus ne l'était pas nécessairement.

Table ronde : quels rôles pour l'État et les collectivités locales dans l'observation statistique

Yves FRÉVILLE

Nous avons parmi nous des élus, à l'image de Monsieur Mareschal, le président du Conseil général de Loire-Atlantique et de Monsieur Morvan, élu local et ancien président du CESR de Bretagne. Ils représentent le « camp » de la demande. Je souhaitais que le monde de l'offre soit représenté, par Monsieur Royer et Monsieur Puig. Afin de jouer un rôle d'arbitre, j'ai pensé à Madame la Préfète et à Monsieur Dupont, vice-président du Cnis, qui nous proposeront une synthèse. J'ai été frappé de constater que la demande des élus différait de la demande de l'État en termes de statistiques. Les élus réfléchissent davantage sur les éléments de long terme que l'État, qui souhaite plutôt une réponse rapide. Les problèmes conjoncturels relèvent beaucoup plus de son office. Le service statistique doit tenir compte de ces deux préoccupations. Je donne la parole à Monsieur Morvan, qui est également professeur de sciences économiques. Il représentera donc aussi la recherche fondamentale, utilisatrice de statistiques.

I. Les utilisateurs de statistiques

Yves MORVAN

Je n'ai pas la prétention de parler au nom des régions puisque je ne suis pas élu régional. Je suis simplement observateur. Lorsque l'on pose le problème de la connaissance de la statistique régionale, il ne faut pas négliger le cadre dans lequel on se trouve. Ce dernier évolue. Le premier cadre est celui de la dynamique européenne : nous fonctionnons de plus en plus dans un esprit de concurrence ou tout du moins de comparaison. Le second cadre est celui de la décentralisation ou plutôt de la « déconcentration », mélange de décentralisation et de déconcentration. Les mélanges de pouvoir rendent parfois difficile la gouvernance des territoires et compliquent la demande en termes de statistiques. Les régions se font concurrence et voient émerger parallèlement des préoccupations pour des territoires infrarégionaux. Si elles n'ont pas pouvoir hiérarchique légal sur les autres territoires, les régions agissent tout de même de la sorte, et se considèrent souvent comme les surveillants des territoires infrarégionaux. Enfin, divers observatoires régionaux sont en train de se constituer. Souvent le problème n'est pas lié à une lacune de statistiques mais à un foisonnement disparate de statistiques.

1. Les enjeux statistiques pour les régions

Quels sont les objectifs que les régions semblent se donner en termes de statistiques ? Le premier objectif celui de la cohérence. Je pense que personne ne conteste que l'échelon national est le garant de la cohérence et de la comparabilité. Va-t-on devoir régionaliser l'appareil statistique de l'État ou bien construire un nouvel appareil statistique régional ? Dans cette université, pendant des années, nous avons essayé désespérément de construire une comptabilité régionale. L'État devrait favoriser l'établissement de statistiques régionales homogènes, à condition que tous les administratifs participent. J'ai l'impression d'ailleurs que leur volonté de participer est supérieure à celle des hommes politiques.

La deuxième exigence consiste à faciliter la stratégie. Nous passons de plus en plus d'une logique d'aménagement du territoire à une logique de développement du territoire. Les élus souhaitent disposer d'éléments pour comprendre, pour agir et pour développer. Nous avons ainsi des attentes différentes de la statistique.

La prise en compte des périmètres pertinents est également cruciale. Toutes les régions ne possèdent pas le même découpage infrarégional. Les pays et les communautés de communes sont plus ou moins actifs et les villes sont plus ou moins importantes. La prise en compte de ces différentes mailles territoriales reste une préoccupation majeure. En effet les résultats des observations dépendent du niveau territorial considéré. L'on tend à une plus grande égalité des territoires si l'on se place au niveau régional mais l'on assiste à une inégalité croissante si l'on se place à un niveau infrarégional. Il convient donc de disposer des statistiques pertinentes à tous les niveaux d'observation.

2. Les attentes du système statistique

Que peut-on attendre du système statistique ? De plus en plus, nous devons intégrer l'idée que les régions évoluent selon des dynamiques : celle de la production, bien connue, celle de l'action de l'État, moins bien connue et d'intensité variable, et celle de la redistribution des revenus, liée à la résidence. Ces trois dynamiques se superposent, il importe de les saisir chacune pour comprendre la problématique du développement des territoires.

De façon plus précise, quelques secteurs vont davantage préoccuper les régions avec la décentralisation. Le premier est celui de l'économie de façon générale. Le problème des nomenclatures n'est toujours pas réglé et se complique avec la montée en puissance des services et de l'économie de la connaissance. Nous avons souvent peine à reconnaître un bien industriel ou un service.

La connaissance du système économique passe, pour les régions, par la connaissance des nomenclatures et de phénomènes liés à la société de la connaissance, c'est-à-dire la recherche. En général, lorsque l'on souhaite comparer les efforts de recherche régionaux, l'on recense les brevets. Or les brevets n'ont plus beaucoup de signification. Les innovations ne font pas toutes l'objet d'un brevet. Je pense que se situe une grande lacune à ce niveau.

En matière économique se trouve une autre lacune dans la connaissance du commerce extérieur. Les régions sont pourtant demandeuses de statistiques du commerce extérieur mais elles ne sont pas toujours exploitables. Les investissements étrangers ne correspondent pas selon qu'ils sont estimés au niveau régional ou rapportés par une agence nationale. Nous passons d'une logique de stocks à une logique de flux économiques. Les entreprises fonctionnent désormais en réseaux. Comment peut-on mesurer les échanges entre entreprises ? Je salue à ce propos les travaux de l'Insee sur la spécialisation régionale.

Je signale un autre domaine où l'on doit approfondir la connaissance statistique : celui de l'environnement et plus généralement celui du développement durable. La formation, et plus globalement l'éducation tout au long de la vie en dehors du dispositif scolaire classique, sont également des sujets d'études.

A ces domaines j'ajouterai les éléments relatifs à la redistribution, pour lesquels il est nécessaire de connaître les flux sociaux et les flux de migration, qui jouent un rôle croissant dans la constitution des régions. Il faut également dans cette optique améliorer la connaissance de l'action territoriale de l'État. Certaines régions comme la Bretagne ont réalisé de gros efforts pour connaître les dépenses de l'État et les personnels civils et militaires présents dans la région – ces derniers jouant un rôle majeur dans certaines régions.

Je ne pense pas qu'il faille multiplier les lieux de dialogue dans les régions. Certains lieux de concertation existent déjà comme les CRIES ou les CESR. La création d'une section spécialisée dans une telle instance dont la composition serait élargie à des partenaires non-membres du CESR (des producteurs et utilisateurs de statistiques) serait un moyen de répondre au besoin d'amélioration des statistiques régionales et locales souhaitée par la région.

Yves FRÉVILLE

Le département n'est pas seulement un demandeur mais aussi un producteur d'information. Monsieur Mareschal pourrait nous faire part de sa vision.

II. Les producteurs de statistiques

Patrick MARESCHAL

1. L'incidence de la décentralisation

La complexité des phénomènes économiques et sociaux et l'exigence citoyenne croissante de comprendre les décisions politiques et d'en débattre postule des systèmes d'information fiables et intelligibles par tous. Il est donc nécessaire de disposer d'un bon dispositif d'information statistique.

Depuis quelques mois, la France est devenue une République décentralisée. Le système statistique public a été constitué dans un autre contexte, le cadre régalién dans lequel l'État, à travers ses administrations déconcentrées et « l'impôt statistique », c'est-à-dire l'obligation de répondre, sous peine d'amende. Ce cadre est à réexaminer. Les collectivités doivent produire des données susceptibles d'alimenter un système d'information statistique cohérent. Cette responsabilité nouvelle importe donc de passer d'un cadre régalién à un cadre partenarial, les deux partenaires devant s'échanger des informations.

Un certain nombre d'orientations doivent être prises dans cette optique. Les régions et les départements doivent réfléchir aux compétences nécessaires pour être de bons partenaires, c'est-à-dire pour concevoir et alimenter des systèmes d'information répondant aux besoins. Il existe deux options : soit nous formons nos propres statisticiens, soit nous intégrons un système de formation commun avec l'État, qui permettrait de renforcer les échanges par la connaissance mutuelle des personnes qui travaillent pour l'État et les collectivités. Pour ma part, par le passé, j'ai regretté que le système statistique public n'ait pas suffisamment détaché, voire mis à disposition des personnels formés qui tout en restant en contact avec leurs collègues, auraient pu participer à la création d'un système partenarial. Nous devons également convaincre les agents des collectivités et les élus de la nécessité de produire des informations dont nous serons les utilisateurs et les principaux bénéficiaires. A ce titre, le transfert des compétences relatif aux lois de 1982 et de 2004 s'est accompagné du transfert des personnels sans penser aux personnels supports, auxquels j'assimile ceux qui évaluent les statistiques. L'État devrait davantage mettre à disposition des régions des personnes spécialisées dans les systèmes d'information étant donné que nous sommes partenaires.

2. Les différents niveaux d'observation

Il existe deux façons assez différentes d'apprécier un même domaine d'information, selon que l'on dirige un petit territoire ou que l'on se trouve au niveau national. Prenons l'exemple du RMI, dont la compétence échoit désormais aux départements. S'il est important de connaître le nombre de bénéficiaires au niveau national, il est plus important encore de connaître les trajectoires d'entrée et de sortie de ce dispositif. Mettre en place un tel dispositif statistique est difficile mais nous en avons besoin pour choisir les politiques d'insertion les plus efficaces. Nous sommes demandeurs d'études de trajectoire quasiment individuelles.

Je souhaite développer un second exemple : celui de l'aménagement du territoire de nos collectivités. Les évolutions sociodémographiques paraissent modérées. Or la population est très mobile ce qui trouble la réflexion sur l'offre d'infrastructures et de transports. La population du département de la Loire-Atlantique a peu augmenté mais sa répartition a considérablement changé. Nous avons besoin d'information finement localisée et de connaître l'évolution des rapports entre la population et les territoires. Notre « vieux » recensement de population, certes rénové dans son mode de collecte, prend peu en compte la diversification des appartenances territoriales. Nous ne pouvons plus nous contenter de mesurer les déplacements domicile-travail. Les raisons des déplacements sont multiples : scolaires, sanitaires, associatives, etc. Certains habitants ont plusieurs domiciles en fonction du jour de la semaine ou de la période de l'année. Les rapports entre les individus et le territoire doivent remettre en cause nos outils d'observation. Nous le ressentons encore plus fortement au niveau local que partout ailleurs.

III. Les administrations centrales

Yves FRÉVILLE

Face à cette révolution, comment réagit l'Insee, administration centrale, dont Monsieur Puig est originaire ?

Jean-Pierre PUIG

En préambule, j'ai été tout à fait impressionné par la qualité des débats de la journée. Le fait de proposer des ateliers thématiques a permis de poser les questions au bon niveau. Nous avons parlé de sujets suffisamment concrets pour enrichir le débat.

1. L'encadrement législatif, une condition nécessaire mais non suffisante

Nous observons une révolution en matière statistique : il n'était pas coutumier de voir le droit légitimer des orientations statistiques. Avec la décentralisation, la statistique devient fortement encadrée par des textes législatifs. Au niveau européen, nous devons concilier l'harmonisation de la statistique européenne et les points de vue des instituts nationaux des statistiques. Ce point majeur ne ressort pas spontanément des ateliers. Si l'aspect juridique devient de plus en plus présent, il apparaît que c'est une condition « nécessaire mais non suffisante ». Nous avons besoin d'un environnement juridique clair pour produire une information statistique cohérente mais la qualité de l'information statistique suppose un mécanisme d'incitation qui fasse que les acteurs locaux en charge de constituer l'information soient incités à produire une statistique de qualité. Il faut donc qu'il y reconnaisse une utilité. Pour ce faire, le système d'information doit être réellement partagé. L'État doit donc transmettre aux autorités régionales et locales des informations qui correspondent à leurs besoins. La qualité des flux montants et descendants ne suffit pas non plus. La statistique est un domaine complexe qui suppose du professionnalisme. Il faut donc que l'État apporte une aide méthodologique aux collectivités territoriales.

J'aimerais rappeler que l'avis 2005 du Cnis indiquait : « *Le Conseil estime que la dévolution de nouvelles compétences aux collectivités territoriales dans le cadre de la loi sur la décentralisation va accroître leur intérêt pour les informations statistiques et leur responsabilité dans ce domaine. Il considère qu'un appui méthodologique doit leur être apporté par les services statistiques publics dans le cadre des procédures instituées par la loi de 1951.* »

2. Les voies de progrès de l'information statistique

Ce point est tout à fait important. Ces besoins peuvent être d'ordres différents. Nous avons vu l'intérêt de réaliser des économies d'échelle, dans le fait d'éviter que chacun ne réinvente des dispositifs existants. Il s'agit également de réfléchir à la construction et à l'interprétation de l'information. Plusieurs intervenants ont noté les erreurs de diagnostic qui pouvaient avoir lieu à propos de l'APA si l'on ne considère pas les effets structurels capables d'influencer les informations brutes. Ainsi le fait de communiquer des palmarès « bruts » peut conduire à une interprétation erronée de la part du grand public, qui est également destinataire de la statistique.

Les progrès techniques peuvent nous aider de deux manières dans notre domaine. La diffusion gratuite de l'information sur Internet, politique initiée par l'Insee, se développe fortement. Elle va faciliter les exercices de parangonnage. Elle peut donc accentuer les effets positifs de la décentralisation en facilitant la diffusion des meilleures pratiques. L'utilisation des fichiers administratifs devient de plus en plus facile. Le Cnis encourage cette évolution car ce mode de collecte a le mérite de ne pas alourdir la charge d'enquête pour les répondants. Ces fichiers administratifs, en général exhaustifs, peuvent fournir de l'information à n'importe quel niveau territorial, une propriété qui ne peut être obtenue qu'en augmentant fortement la taille des échantillons d'enquête, ce qui représente un coût prohibitif.

3. Les pré-requis d'une concertation efficace

J'aimerais enfin évoquer la concertation. Des structures régionales de concertation existent déjà, à l'image des CRIES. Cependant relativement peu de CRIES fonctionnent en France. Parmi les obstacles à leur développement figure un coût de fonctionnement important. En tant que directeur en charge du Cnis, je constate que par son activité, le Secrétariat général mobilise beaucoup de moyens. Je réalise que de tels moyens peuvent être difficiles à mobiliser pour les régions.

Je distingue un second problème. Pour que la concertation fonctionne bien, il faut que les interlocuteurs parlent le même langage. La demande statistique n'existe pas en tant que concept ; il s'agit plutôt d'un besoin d'information. Le rôle du Cnis est de réunir des producteurs et des utilisateurs de statistiques parlant le même langage afin de faire naître la demande statistique. Cela suppose une continuité du dialogue entre les offreurs et les producteurs, ce qui est coûteux. Ce qui est faisable au niveau national devient plus délicat au niveau régional ou local.

Une troisième considération est à mettre en avant : pour que la concertation fonctionne bien, il faut que la problématique posée soit claire. Or dans le passé, lorsque la décentralisation était peu

avancée, la problématique émergeait difficilement, ce qui poussait les responsables à régionaliser des antennes dans tel ou tel domaine. Cet exercice a ses limites sur le plan budgétaire. Aujourd'hui nous avons affaire à des acteurs qui ont obtenu l'exercice exclusif de certaines compétences. Monsieur Fréville a remarqué qu'alors que la préoccupation de l'État portait plutôt sur les besoins conjoncturels, les régions sont plutôt préoccupées par les besoins structurels de long terme. Cette nouvelle problématique est un préliminaire à l'émergence d'une concertation sur le plan régional et local.

Yves FRÉVILLE

Je ne suis pas sûr que les élus soient fortement demandeurs de statistiques. Ils sont sous la pression des médias. Un classement du *Monde* des universités et des hôpitaux l'emporte souvent sur une étude savante, ce qui est potentiellement dangereux. Les élus doivent comprendre que la statistique coûte cher et ne donne pas de résultat immédiat. Il faut donc remplir un rôle didactique à l'égard des élus. Monsieur Royer aimerait compléter le point de vue de l'Insee...

Jean-François ROYER

Je coordonne les actions des directions régionales envers leurs partenaires régionaux. L'on a observé une montée des exigences. Nous sommes à peine capables de bien suivre la localisation de l'emploi que Monsieur Morvan nous demande de dépasser les nomenclatures pour suivre les filières. Le besoin d'études de trajectoires devient très fort. Vous voudriez connaître des trajectoires d'individus depuis leur naissance jusqu'à leur arrivée dans le monde professionnel, voire plus loin. Émerge également un besoin de statistiques communales et infracommunales.

Outre ce partenariat entre les directions régionales et les partenaires locaux, nous avons besoins d'une mutualisation nationale. Si nous travaillons séparément dans chaque région, nous ne pourrons pas faire face aux exigences supplémentaires.

Enfin, ces échanges sont relativement coûteux, et nous ferions des économies en dialoguant plutôt avec des fédérations de partenaires régionaux.

IV. L'État

Yves FRÉVILLE

Je vais donner la parole à Madame la Préfète. L'État a un rôle de coordination et de réduction des coûts des échanges.

Bernadette MALGORN

1. Rappels historiques

Je ne suis pas sûre de pouvoir jouer le rôle qui m'est promis dans votre propos. Je m'en référerai à Nabuchodonosor : dans sa civilisation, l'écriture est née de la nécessité de compter les richesses et les éléments sur lesquels la puissance du souverain s'exerçait. La statistique est originellement l'expression d'un pouvoir. Il est logique qu'au moment de réorganiser les pouvoirs, il faille régler le problème de l'élaboration et de l'utilisation des statistiques et de l'observation.

Cette façon de voir le pouvoir a malgré tout bien vécu. Soixante ans après la Libération, nous voyons, dans des documentaires ou des fictions, Hitler dans les jours précédant sa défaite se griser de la puissance de divisions qui figurent toujours sur sa carte mais qui en réalité ont été vaincues. Le métier de préfet que j'exerce a été créé par Napoléon Bonaparte pour gérer de l'information. Les instructions du Premier consul arrivaient dans les départements à une vitesse donnée. Le territoire des départements a été calculé de manière que l'information puisse être diffusée en une journée à cheval en chaque point. Les préfets de l'époque étaient de véritables inspecteurs de l'Insee. Ils se rendaient dans les cantons pour compter les hommes, les animaux, les routes, etc. Cette fonction de comptage a aujourd'hui disparu. L'information se diffuse par d'autres voies que la voie administrative. Grâce à Internet, elle est disponible presque instantanément pour tous les utilisateurs. Il n'est pas nécessaire d'attendre que le Journal officiel paraisse pour connaître le texte d'une nouvelle loi même s'il est encore nécessaire d'attendre le lendemain pour l'appliquer.

Nos mentalités n'ont pas forcément suivi cette évolution. En effet, nous choisissons toujours ce que nous observons – on parle d'observation statistique – et nous pensons toujours que le regard a valeur de maîtrise. Combien de fois avons-nous entendu des élus interdire au Département et à la Région d'observer ce qui se passe dans leur commune ? Même si cela est resté dans les mentalités, tout cela est dépassé par la technique. La réalité de l'exercice des pouvoirs distribués entre l'État et les collectivités locales pour mener à bien des missions de service public ne procède plus de ce genre de considération. C'est un petit théâtre où se déroule une pièce représentant l'illusion du pouvoir, le reste étant ailleurs.

2. Les différentes dimensions de l'observation statistique

L'observation statistique ayant un coût, un débat est nécessaire pour choisir ce que l'on observe, et ce choix doit tenir compte des politiques publiques que l'on désire mettre en œuvre.

J'ai refusé l'approche offre / demande de la statistique mais je vais plutôt essayer de regrouper les objets d'observation autour de trois facteurs : la terre, le travail et le capital. Ces termes déclinés en référence à la notion de développement durable, deviennent ressources naturelles, ressources humaines et ressources financières. On peut également retrouver cette différenciation en distinguant les hommes, les choses et le temps (car le temps c'est de l'argent).

a. Les hommes

Commençons par les hommes. Autrefois, on comptait les foyers. Ensuite, les individus ont été comptés mais sans guère les dissocier, si ce n'est par sexe. Mais ce n'est que récemment que l'on s'est obligé de sexuer les données. Ce principe n'est d'ailleurs pas respecté par tous les ministères. Lorsque l'on glisse du champ de la démographie pure vers celui du marché du travail, on a affaire au concept de travailleur. Le travailleur a un profil de référence plus ou moins réaliste. Très longtemps, le travailleur « type » était l'ouvrier métallurgiste de la région parisienne. Existe-t-il encore des ouvriers métallurgistes dans la région parisienne ? Les écarts étaient mesurés à partir de ce profil de référence et c'était ce qui permettait d'élaborer des politiques. L'ampleur du chômage, qui revêt des dimensions structurelles et conjoncturelles, et le manque de pertinence des politiques depuis le début des années 1980 ne sont-ils pas liés à la définition du travailleur, qui fait encore trop référence à l'ouvrier métallurgiste de la région parisienne. Les politiques publiques définies à partir du profil de base, même s'il a un peu évolué, manquent donc parfois de pertinence.

Toujours dans le domaine de l'emploi, le chômage des jeunes émeut, à juste titre. Commencer dans la vie professionnelle par le chômage n'est pas normal. L'objectif de chômage zéro pour les jeunes a une valeur républicaine. Il n'est cependant pas nécessaire que l'on noircisse le trait. Je suis étonnée que l'on rapporte toujours les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans à la population active disponible de moins de 26 ans. Plus la durée des études augmente, plus la population étudiante s'accroît. Ainsi, paradoxalement, un fort taux de chômage de ces générations peut indiquer qu'une forte proportion de la population désire poursuivre ses études et pas seulement pour fuir les difficultés du marché du travail. L'observation des hommes et des femmes se doit d'être définie à partir des besoins des politiques publiques mais aussi de la prise de conscience des problèmes qui la concernent par la population. En définissant mieux les populations que nous choisirions comme objet puis à qui nous nous adresserions pour adhérer à des politiques publiques, nous aurions sans doute plus de réussite, y compris dans les phases successives de redistribution des pouvoirs entre l'État et les collectivités.

Développons cette idée à travers quelques exemples concrets. Au moment où le domaine social a été décentralisé, en 1982, l'État et les conseils généraux étaient coresponsables du service social polyvalent de secteur. Ce dernier était au service de toutes les personnes en difficulté (personnes âgées ou handicapées, jeunes, etc.). Avec la décentralisation, nous avons confié ces politiques territoriales de base aux collectivités territoriales sans que des moyens d'observation spécifiques, tenant compte de l'évolution de la distribution des tâches, n'aient été mis en œuvre. Les collectivités locales se sont alors logiquement dotées d'outils d'observation liés à leur cœur de métier et se sont glorifiées de leur réussite à leur niveau. Les conseils généraux se sont ainsi concentrés sur la protection maternelle et infantile et les personnes âgées. En réalité, les politiques publiques se sont développées de façon efficace dans ces deux champs tandis que les autres sont restés en friche. Nous avons vu surgir, quelques années plus tard, de nouveaux phénomènes de pauvreté, le

prolongement des campagnes d'hiver, puis le RMI et la CMU ont été inventés, etc. Au moment où une compétence est déléguée, il faut adapter l'outil d'observation pour qu'il n'y ait pas de population qui échappe aux politiques publiques et ne pas créer des effets de spécialisation.

Nous avons observé un phénomène analogue en matière de formation professionnelle et notamment pour les jeunes. Trois vagues de décentralisation ont eu lieu en 1982, 1992 et 1998, au cours desquelles la responsabilité généraliste en matière de formation professionnelle s'est trouvée décentralisée. On a commencé par décentraliser les formations des jeunes. Les conseils régionaux, comme ils en avaient la possibilité, ont fait glisser les programmes des bas niveaux de qualification de plus hauts niveaux de qualification. Le champ initialement privilégié par l'Etat, celui des bas niveaux de qualification se retrouvait donc mal couvert. C'est à l'époque que le CFI a été créé. Etant donné que son domaine de compétences échouait aux régions, le CFI a été décentralisé à son tour. D'autres programmes ont été créés par la suite par l'Etat. Parce que nous n'avons pas mis en place les outils d'observation en même temps que nous avons décentralisé les compétences, l'Etat a payé finalement trois ou quatre fois pour l'opération de décentralisation de l'insertion des jeunes. Lorsque l'Etat décentralisait, il n'avait pas les mêmes priorités que les conseils régionaux. Etant donné qu'il n'existait pas d'outils à l'époque pour mesurer les phénomènes naissants, le constat est intervenu trop tard.

b. Les choses

Parlons à présent des choses. Il peut s'agir des choses vivantes ou inanimées. Pour vous, collectivités locales, cette notion recouvre le territoire. Le sentiment de propriété sur le territoire a prévalu dans les premiers temps de la décentralisation et a conduit pratiquement chaque échelon à définir son champ d'action au mépris parfois de la multi-appartenance des individus, qui ne sont plus tels des serfs attachés à leur terre. Je partage tout à fait le constat de l'évolution de la relation entre habitant et territoire. La gestion du territoire est la gestion des hommes sur le territoire mais aussi de leurs actions indirectes. A l'intersection des hommes et des territoires, la décentralisation prend un tour beaucoup plus favorable pour permettre de rendre les politiques publiques plus efficaces.

La première décentralisation a été réalisée en référence à la théorie des blocs de compétences qui s'est révélée une illusion. L'Etat et les collectivités étaient censés se répartir des compétences devenant propres à chacun. Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, a lancé le débat à sa prise de fonctions en adoptant une philosophie proche de celle des blocs de compétences. Ce débat a été utile dans la mesure où il a abouti au constat que la réalité était différente. On reconnaît aujourd'hui qu'il n'existe pas de blocs de compétences étanches et qu'il faudra partager les compétences entre l'Etat et les régions. La réalité n'appartenant à personne en particulier, il faudra donc s'entendre sur son observation, sous le couvert d'une loi unique qui doit s'appliquer à tous, individus, collectivités et entreprises. S'il faut inscrire dans la loi les obligations des collectivités, il faut faire de même pour toutes les autres entités, qui ont des obligations diverses nécessaires à la démocratie. Je pense aux sans-papiers : bien qu'ils attirent la sympathie de certains, ils sont présents sur un territoire sans en avoir le droit. Je pense également aux économies souterraines, aux phénomènes maffieux, aux zones de non-droit. Tout cela est anti-républicain. Il est nécessaire de faire reconnaître l'obligation de se faire reconnaître et dénombrer comme un principe républicain.

c. Le temps

Venons-en au temps, c'est-à-dire à l'argent. Le taux d'intérêt est la mesure de la différence de valeur de l'argent en fonction du temps. L'argent recouvre les flux économiques, mais aussi la territorialisation de la dépense publique. Nous avons beaucoup à améliorer l'emploi des budgets locaux. La LOLF nous donne une occasion formidable de progresser. Je ne suis pas encore sûre que nous la saisissons. Nous sommes en train de définir l'architecture des budgets opérationnels de programme et les unités opérationnelles. J'ai suggéré que pour toutes les politiques territorialisables de l'Etat, l'on choisisse pour niveau ordinaire de budget opérationnel de programme, le niveau régional, de telle sorte qu'au lieu d'effectuer des reconstitutions historiques difficiles de la dépense de l'Etat sur un territoire, ce serait un sous-produit de la comptabilité de l'Etat, qui pourra désormais être directement reliée aux objectifs des politiques publiques. Nous n'en sommes pas encore tout à fait là. On m'a demandé de participer à un groupe de travail de préfets et de trésoriers-payeurs généraux au sujet des modalités de territorialisation de la LOLF. Je m'efforcerai de formuler ce type de suggestion. Dans le dialogue avec les collectivités locales, et notamment la contractualisation et le compte-rendu de l'action stratégique de l'Etat en région, nous avons besoin d'outils fiables et de possibilités de

comparaison. D'aucuns craignent-ils de doter les territoires d'instruments de revendication ? Il me semble que parmi les principes devant gouverner les outils d'observation statistique, la transparence doit être au premier rang. Cela doit valoir pour les hommes, les choses et les finances.

Yves FRÉVILLE

Je retiens deux idées dans votre propos. L'illusion des blocs de compétences vaut aussi pour la statistique. Nous n'avons plus de bloc de compétences statistique national. Nous allons donc devoir faire vivre une coordination entre la statistique régionale et la statistique nationale.

En tant que parlementaire, je suis sensible à l'idée que vous avez exprimée sur les budgets opérationnels de programme. Je pense que nous sommes assez mal partis au Parlement. Le budget opérationnel de programme n'existant pas dans le texte de la loi organique, toute la mise en place de la LOLF s'oriente donc plutôt vers l'étude des actions et des sous-actions plutôt que vers la détermination de budgets opérationnels de programme et d'unités opérationnelles. Je suis persuadé que dans ce domaine, le Cnis aura un rôle considérable à jouer. Nous allons constituer de nombreux indicateurs de performances qui se trouveront être l'agrégation d'indicateurs régionaux ou locaux. Si l'appareil statistique ne se préoccupe pas de cette question, nous courons au-devant d'un grave danger. Les indicateurs pourraient se retrouver malaxés par l'administration centrale comme dans un gosplan. Le Parlement et le monde statistique devront vérifier la qualité des indicateurs. Il serait heureux que la batterie d'indicateurs soit certifiée par l'Insee.

J'aurais aimé donner une seconde fois la parole à chacun d'entre vous mais je vais plutôt, compte tenu de l'heure, demander à Monsieur Duport de conclure cette journée.

Conclusion de la journée

Jean-Pierre DUPORT
Vice-Président du Cnis

Je vous remercie, Monsieur le Sénateur. Je tiens à m'excuser de ne pas avoir pu participer à la réunion ce matin et en début d'après-midi. J'ai été retenu par mes activités professionnelles à Paris. Je vous présente également les excuses de RFF dans l'hypothèse où le retard du train de ce matin serait dû à l'infrastructure du réseau.

Je vais m'efforcer d'être bref, sachant que conclure une réunion un vendredi vers 17 heures 15 – qui plus est, étais-je tenté de dire, avant un long week-end – n'est pas un exercice facile. Cela me fait penser à la symphonie *Les Adieux*, de Haydn, au cours de laquelle les musiciens s'en vont au fur et à mesure, si bien qu'à la fin plus aucun musicien ne reste sur la scène.

Je remercie toute l'équipe du Cnis, et en particulier Jean-Pierre Puig et Carla Saglietti pour l'organisation de cette manifestation, ainsi que tous ceux qui, autour d'elle, ont permis que cette réunion se déroule dans d'excellentes conditions. L'université de Bretagne y a d'ailleurs également contribué.

En ayant entendu la synthèse des ateliers de Jean-François Royer et les différentes interventions, je suis abasourdi par l'ampleur du travail qui nous attend. Nous vivons une véritable révolution. Nous sommes appelés à nous décentrer et à changer complètement de problématique. Nous devons être tout particulièrement attentifs à ce point au Cnis. Il faudra distinguer dans nos travaux ce qui relève du maintien d'un système d'information national classique s'appuyant sur des collectivités locales ou les services déconcentrés de l'État de ce qui relève d'un système de statistiques devant répondre aux besoins des acteurs locaux pour mener leurs politiques propres. Si nous mélangeons les deux aspects et que nous mettons au service des acteurs locaux un système élaboré à partir des besoins anciens d'un système national, nous irons droit à l'échec. Nous devons étudier ces questions avec l'ensemble des formations du Cnis. J'apprécie que Claire Bazy-Malaurie ainsi que d'autres personnes aient participé activement à cette journée. Il faudra faire en sorte d'intégrer cette dimension régionale et locale dans notre approche.

Dès lors que nous inventons un système nouveau, il faut que nous nous travaillions avec les associations d'élus locaux. J'apprécie beaucoup à ce titre la présence de Monsieur Mareschal. Il est nécessaire de travailler avec l'ARF, l'ADF et l'AMF (qui est une association de maires et non de communes ou d'intercommunalités) sur leur conception de l'appareil statistique qui répondra à leurs besoins pour les accompagner dans la conduite de leur politique. Nous en sommes aux balbutiements. Ces associations ne sont pas encore structurées pour assurer cette mission. Cet enjeu me paraît essentiel. Les CESR, qui sont souvent étroitement liés aux CRIES, auront également un rôle important à jouer.

Nous avons un grand intérêt à développer des aspects de relations internationales. D'autres pays de l'Union Européenne s'appuient en effet sur les politiques régionales développées. Nous comparer à ces pays et tirer parti de leurs expériences sera enrichissant. Je suis très favorable, dans ce domaine comme dans d'autres, au parangonnage.

Vous pouvez compter, dans ce débat, sur l'appui des membres du corps préfectoral. Bernadette Malgorn a fait brièvement référence à la LOLF à la fin de son intervention. Ce peut être un formidable outil de reconcentration des politiques de l'État si l'on n'y prend garde. L'ensemble de l'élaboration des programmes et de suivi et d'évaluation des politiques peut se transformer en un instrument de recentralisation. Nous avons tout intérêt à nous appuyer sur des systèmes régionaux et sur une mise en œuvre commune, de la part de l'État et des collectivités locales, de la politique régionale.

Il faudra peut-être aussi que nous nous intéressions à d'autres acteurs. Je pense notamment aux chambres régionales des comptes. Nous allons devoir multiplier les partenariats entre le Cnis et un certain nombre d'acteurs. Vous pouvez compter, Monsieur le Président, sur l'appui du Cnis.

J'aimerais revenir sur un certain nombre d'autres points, qui me paraissent particulièrement importants. Je retiens ce qu'a dit Yves Morvan sur l'importance du développement et sur la nécessité de mettre l'accent sur les problèmes liés à la connaissance et à la recherche. C'est une responsabilité éminente de l'État que de contribuer à ce que l'ensemble du dispositif de connaissances et de recherche fonctionne bien. Il faut que l'ensemble de l'appareil statistique soit au service des politiques menées par les collectivités locales, de la région à la commune. Il faut aussi que l'État veille à ce que l'ensemble de la politique de connaissance et de recherche soit développée. De ce point de vue, les observatoires sont un élément essentiel. Certains, avec une pointe d'ironie, prétendent que l'on crée des observatoires lorsque l'on ne sait pas quoi faire d'autre. Ce n'est pas mon sentiment. Je pense que l'observation est une bonne façon de faire de l'évaluation sans trop afficher que l'on se livre à ce type d'exercice. Dès que l'on procède à une évaluation de politiques locales, et que ses conclusions ne sont pas appréciées par le responsable de ces politiques, ce dernier risque de s'en offusquer. Si en revanche l'on se livre à des comparaisons des différentes politiques, la question est autre.

Vous évoquiez les comparaisons effectuées par la presse entre les universités ou les hôpitaux. J'aimerais à ce propos vous raconter une anecdote. La première fois que *Le Point* s'est livré à cet exercice, il est apparu que le taux de mortalité imputable à l'alcoolisme et aux accidents de la route liés à l'alcool atteignait des niveaux très élevés en Bretagne. Raymond Marcellin, ministre de l'Intérieur, a téléphoné au Commissaire au plan pour dénoncer ce qu'il pensait être une tentative de déstabilisation de la Bretagne. Il était certain que l'information était inexacte. Le Commissaire au plan m'a alors téléphoné. J'étais à l'époque au service régional et urbain, dans l'attente de la nomination du successeur de Michel Rousseau. J'ai téléphoné à mon tour à l'Insee pour vérifier et l'on m'a confirmé que tout était vrai. En conclusion, l'observation peut être utile pour faire progresser la connaissance et pour effectuer de l'évaluation.

Il est très important, comme dans d'autres domaines au Cnis, d'utiliser tous les systèmes d'information disponibles. Il faudra réfléchir avec la CNIL aux problèmes de confidentialité et de liberté individuelle. Cette démarche nous permettra de réduire les coûts de collecte.

Je suis également très sensible à ce qui a été dit par Monsieur Mareschal sur la formation des statisticiens. Je pense qu'il existe encore beaucoup d'activité pour les statisticiens car les expérimentations que nous souhaitons développer nécessiteront beaucoup de travail de leur part.

J'ai été très surpris d'une remarque du Président. Vous avez dit que l'État était guidé par la préoccupation du court terme alors que c'était le contraire pour les élus locaux. Or, nous autres fonctionnaires, avons plutôt l'impression d'une situation inversée. Nous pensions que les élus sont seulement préoccupés par les élections, tandis que les fonctionnaires se préoccupent du long terme. Ce que vous dites montre bien que les élus se situent bien aujourd'hui dans le long terme. J'ai eu l'occasion de travailler avec eux à plusieurs reprises sur des études prospectives, et avec Yves Morvan en particulier à l'époque où je travaillais à la DATAR.

Je suis frappé par l'ampleur de la tâche qui nous attend. Monsieur le Président, vous pourriez venir à un prochain Bureau du Cnis. Nous allons essayer de voir comment tirer parti des travaux d'aujourd'hui et des réunions des ateliers. Nous pourrions multiplier des réunions de ce type. Même si la charge de travail s'annonce lourde pour vous comme pour le Cnis, je pense que ce travail doit être accompli sans plus tarder car nous allons devoir rebâtir le dispositif statistique avec une organisation beaucoup plus décentralisée et beaucoup plus déconcentrée de notre pays. Nous devons rechercher l'avantage mutuel de l'État, des collectivités locales et des professions concernées.

Monsieur le Président, merci de votre dynamisme à la tête de votre formation. Merci également à Jean-François Royer. Merci du travail que vous vous apprêtez à accomplir.

Yves FRÉVILLE

Je vous rends votre liberté. Je remercie le doyen Baslé de nous avoir accueillis dans cette université, construite, rappelons-le, au dix-neuvième et au vingtième siècle par les collectivités locales.