

La concertation entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques publiques en région : le rôle de l'Insee

La concertation entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques publiques a généralement lieu à l'échelle nationale, et la loi charge le Conseil national de l'information statistique (Cnis) de l'organiser. Ce numéro des *Chroniques du Cnis* porte sur la concertation en région, son ambition, son organisation, les acteurs impliqués et leur rôle. Ce processus est important, car il vise à mettre à la disposition des acteurs locaux des informations économiques et sociales pertinentes, ainsi qu'à soutenir l'évaluation des politiques publiques régionales. Mais il n'est pas toujours aisé à mettre en œuvre et prend des formes et une intensité très variables selon les habitudes de coopération et le degré d'implications des acteurs.

La loi statistique du 7 juin 1951 confère au Conseil national de l'information statistique (Cnis) la responsabilité de mener la concertation entre producteurs et utilisateurs de statistiques publiques. Même si les textes ne précisent pas à quelle échelle cette concertation doit avoir lieu, le Cnis est avant tout un lieu de concertation nationale. La concertation a donc lieu principalement de façon centralisée, y compris pour les données territorialisées, qui jouent un rôle croissant pour de nombreux acteurs en charge du développement local ou de l'observation du tissu économique et social dans les territoires. Les acteurs régionaux peuvent bien sûr participer à cette concertation, d'autant que la tenue d'un certain nombre d'événements en vidéoconférence a facilité leur participation.

Mais au niveau territorial, la mise en œuvre d'une concertation statistique entre acteurs locaux n'est pas toujours aisée. Compte tenu du niveau intermédiaire de l'échelon régional et de son rôle clef dans le processus de décentralisation des compétences de l'État, la concertation apparaît à la fois nécessaire et réalisable au niveau régional. Le Moyen terme 2019-2023 du Cnis préconise à cet égard que « le dialogue avec les acteurs locaux s'appuie sur des structures régionales de concertation » (Avis n°1 de la Commission Territoriales). Selon quelles modalités ? Par qui ce dialogue devrait-il être piloté ? Sur le champ de la seule production statistique ? Pour traiter de quels types de questions ? Qui devrait choisir les questions à prioriser ? Sur quelle base ? En synergie avec le niveau national ?



Ce texte fait le point sur la manière dont la concertation est organisée entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques publiques en région et met l'accent sur le rôle de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) dans ce processus. Pour ce faire, il rend compte entre autres des réflexions et échanges consacrés à ce sujet lors de la commission Territoires du Cnis de l'automne 2021.

La concertation en région : quel rôle pour l'Insee ?

En charge de la coordination de la statistique publique et doté de directions régionales qui lui garantissent une présence dans chaque région, l'Insee semble désigné pour jouer un rôle central dans cette concertation régionale. Encore faut-il assurer la légitimité de la démarche, l'Insee n'ayant pas pour mission de prendre parti ni de préconiser des mesures ou politiques, mais bien d'observer, de mesurer, de dresser des constats statistiques qui seront utiles pour les politiques publiques. Avec qui l'Insee peut-il s'associer pour mener cette concertation locale ? L'impulsion doit-elle être nationale et coordonnée ? Faut-il au contraire laisser à chaque direction régionale de l'Insee la liberté d'organiser la concertation dans sa région, en fonction de la spécificité du contexte et des interlocuteurs prêts à s'y engager ?

Diversité des parties prenantes et spécificité des contextes régionaux

L'Insee est confronté à la question de la concertation entre producteurs et utilisateurs de statistiques publiques en région, où ses directions régionales coordonnent ces efforts. Les directeurs régionaux de l'Insee sont, par leur positionnement transversal et neutre, des acteurs incontournables de la concertation avec les acteurs publics, utilisateurs de l'information produite et mise à disposition par le système statistique public. La concertation avec l'ensemble des utilisateurs de la société civile est plus ambitieuse.

Le positionnement en matière d'études et les relations des directions régionales de l'Insee avec les acteurs locaux sont influencés par le

contexte institutionnel régional. L'intervention de l'Insee se situe, par ailleurs, dans un cadre de réforme de l'administration des territoires et de transfert progressif des compétences de l'État vers les collectivités. L'architecture étatique en région se transforme, ce qui modifie non seulement la structure institutionnelle et administrative, mais aussi les interlocuteurs et leur rôle, ainsi que les modalités opérationnelles de leur intervention.

Dans les régions recomposées, les périmètres géographiques des régions se sont par ailleurs beaucoup élargis. Toutes les régions ont été confrontées à la réorganisation et la réappropriation des compétences des acteurs publics dans des cadres de problématiques socioéconomiques assez différents. Dans une région à 13 départements, comme l'Occitanie, il peut être plus difficile de faire émerger une expression commune des questions centrales en termes de fonctionnement territorial, comme des besoins d'assistance à expertise pour les acteurs publics. Dans ce contexte de variété des thèmes et de diversité des périmètres et des interlocuteurs concernés, le degré de coopération et la qualité du travail mené entre les différents partenaires de l'Etat et avec les collectivités sont très différents d'une région à l'autre.

Dans ce contexte institutionnel encore mouvant, la concertation en région souffre aussi d'une formalisation parfois insuffisante des attentes en matière de connaissance des préfets de région qui se trouvent, en matière d'ingénierie, à la tête de toute l'organisation de la sphère étatique et parfois même de celle des conseils régionaux pour les aspects relevant des collectivités locales. À cela, s'ajoute la question capitale de la connaissance territoriale de la part des acteurs publics, qui influence leur capacité à fixer des priorités en termes d'analyses et à les mener dans les meilleures conditions. La connaissance qualitative des acteurs publics régionaux doit être complétée par une approche statistique du fonctionnement des territoires, de l'évolution économique et des dynamiques démographiques et territoriales.

La relation entre les directions régionales de l'Insee et les représentants de l'Etat en région

peut donc varier en fonction des périodes, puisqu'elle dépend de la volonté des acteurs, aussi bien du côté de l'Insee que des préfets, des directeurs régionaux des services de l'Etat, des agences régionales de santé (ARS), des rectorats, etc. Il existe autant de formats que de régions, bien qu'un mode de fonctionnement similaire puisse se retrouver autour des comités de l'administration régionale (CAR), dans lesquels l'Insee intervient à la demande des préfets, principalement sur l'économie ou la conjoncture, sur des outils statistiques (zonages, nomenclature socio-professionnelle...) et sur des productions statistiques qui ont un caractère « officiel » (recensement de la population, répertoire électoral unique...). Depuis le confinement du printemps 2020 lié à la pandémie de Covid-19, l'Insee est davantage sollicité par les préfets de région pour présenter des données et des analyses dans les CAR génériques ou thématiques, ce qui constitue pour l'Insee une excellente occasion d'être au plus près des préoccupations et de la réponse aux besoins autour des politiques publiques. Dans les régions, on assiste parfois à une disparition progressive ou à un appauvrissement des travaux des réseaux de techniciens, avec une incidence potentielle sur les projets que l'Insee aimerait porter. À l'inverse et peut-être pour pallier ce manque, la [mission « connaissance » du Commissariat général au développement durable \(CGDD\)](#) préfigure la création d'un « Service public de la connaissance territoriale » avec des pôles spécialisés qui ont pour mission d'enrichir les travaux.

Le fonctionnement interne des conseils régionaux varie aussi d'une région à l'autre. Selon les cas, les conseils régionaux avancent sur les questions d'analyse territoriale ou économique avec des collaborateurs plus ou moins bien formés et mandatés par eux. Du côté des métropoles et des inter-communalités, là encore, les formats diffèrent de façon significative. Parmi les acteurs qui œuvrent pour structurer l'expression des besoins régionaux, les observatoires partenariaux thématiques catalysent une partie de l'écoute des besoins. À titre d'exemple, [l'observatoire régional des transports et des mobilités des Pays de la Loire](#) a organisé un séminaire sur les données de la mobilité, en mettant en discussion les données

à vocation opérationnelle et celles à vocation de cadrage statistique.

Enfin, la place prise par les conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (Ceser) dans l'espace institutionnel régional joue un rôle plus ou moins facilitateur. Pour l'Insee, le Ceser est néanmoins un interlocuteur de choix, qui permet de rencontrer les différentes émanations de la société régionale qu'il contient en son sein et d'essayer d'orienter le programme de travail régional de l'Institut en fonction des besoins et attentes qu'il exprime. Dans toutes les régions, l'Insee entretient des relations avec les Ceser, mais ces liens s'expriment de façon assez différente : interventions en commission, présence du directeur régional de l'Insee ou du chef du Service études et diffusion (Sed) en tant que personnalité qualifiée dans les sections Évaluation des Ceser, réalisation d'études territoriales et/ou d'études spécifiques.

Les structures de concertation : différences et divergences

La concertation entre producteurs et utilisateurs des statistiques en région s'appuie sur des structures ad hoc selon les contextes et les héritages historiques. Issue en 2018 de deux anciennes plateformes du Nord - Pas-de-Calais et de la Picardie, l'expérience unique de la [plateforme d'information et de valorisation des études dans la région \(Piver\) des Hauts-de-France](#), par exemple, prend la forme d'une instance de concertation ouverte à l'ensemble des institutions publiques qui œuvrent dans les domaines de l'observation et de l'analyse socio-économique. Elle permet la mise en réseau de leurs savoirs et de leurs travaux, à laquelle les services de l'État, les collectivités territoriales, les chambres consulaires, les agences d'urbanisme et les observatoires partenariaux sont conviés à participer, après signature préalable d'une charte de partenariat. La plateforme sert à écouter les besoins régionaux et locaux relatifs à la connaissance des territoires, à favoriser la coordination des producteurs de connaissances, à mutualiser les savoirs et à faciliter la transmission des informations, avec une actualisation continue des études et travaux publiés.

Les comités régionaux pour l'information économique et sociale (Cries) quant à eux sont nés au début des années 1980 d'une résolution du Cnis, qui avait formulé le vœu que soient mises en place des instances d'information économique et sociale dans les différentes régions françaises pour accompagner la décentralisation. Les Cries ont de ce fait été conçus sur le modèle du Cnis, l'Insee en assurant la partie logistique. Comme pour la plateforme Piver, le conventionnement avec les partenaires est un invariant pour la stabilité de la structure et son bon fonctionnement.

Les missions des Cries consistent à recenser et analyser les besoins des acteurs publics en matière d'information statistique, d'outils, d'études et de synthèses et mettre en relation les services producteurs et utilisateurs, en impulsant des travaux statistiques. Les Cries ont également pour mission de vérifier la cohérence du système d'information statistique régional : il s'agit d'identifier les manques à combler ou les doublons, toujours dans l'optique d'alléger la charge de réponse des enquêtés et de faire en sorte que l'offre réponde aux attentes. Enfin, dans un monde d'open data, les Cries forment et informent les acteurs locaux pour garantir l'harmonisation des méthodes statistiques et des outils utilisés en lien avec les enjeux de politiques publiques régionales et au regard du code des bonnes pratiques de la statistique européenne.

Il subsiste à ce jour seulement trois Cries : à celui d'Île-de-France, il faut ajouter celui d'[Occitanie](#) et celui de La [Réunion](#). Leurs positionnements sont différents : plutôt technique dans une démarche de diffusion ou de partage de données, ou plus stratégique en mettant l'accent sur la concertation. Le pilotage de ces structures nécessite des moyens humains et financiers, ce qui pose la question de mettre éventuellement en place des structures plus légères. Outre la question des moyens, on peut se demander si l'Insee dispose de la légitimité pour se saisir seul dans une région de la concertation avec les acteurs publics ou pour assumer la coordination d'une telle démarche collective. En revanche, l'Insee peut contribuer à faciliter une démarche de cette nature, autour des trois principaux

acteurs régionaux que sont le préfet de région, le président du Conseil régional et le président du Ceser.

Le [Cries d'Île-de-France](#) est le plus ancien : il a été créé en 1982. La participation de l'Etat et de l'Insee à cette instance de coordination régionale est inscrite dans une convention d'action régionale que l'Insee a signée avec la préfecture de la région Île-de-France. Les groupes de travail et ateliers qu'il anime se multiplient dans le but de former et d'informer sur des questions d'actualité pour la région. Le Cries donne aussi des avis sur les enquêtes régionales ou extensions d'enquêtes, mais ce type d'activité se fait de plus en plus rare. Le dernier avis concernait l'enquête globale Transports sur laquelle le Cnis a donné un avis d'opportunité en 2017 après examen par le Cries de la proposition d'enquêtes en continu soumise par Île-de-France Mobilités.

Plusieurs régions ne possèdent aucune structure formelle de concertation. Dans ce dernier cas en particulier, la question du rôle du Ceser mérite d'être posée.

Le Ceser, partenaire de la concertation statistique en région

Les [Ceser](#) font partie de ces rares instances qui peuvent réunir aussi bien des représentants de la société civile, des collectivités territoriales, associations, syndicats, entreprises, travailleurs indépendants en interaction avec les services de l'Etat. Visant à être nécessairement une émanation de toutes les composantes de la société civile, le Ceser peut faciliter la concertation en permettant à une pluralité d'utilisateurs de statistiques en région d'exprimer une formulation aussi large que possible de leurs besoins. Encore faut-il que les attentes soient correctement exprimées, discutées et qualifiées au regard de ce que la statistique offre déjà, puis priorisées et prises en compte. Cet exercice requiert une organisation de la concertation, qui évite la juxtaposition d'une écoute parcellaire du monde des associations, puis de celui des entreprises, des syndicats, etc., pour d'emblée avoir une prise de parole collective, articulée et suffisamment documentée.

Le Ceser, via ses différentes commissions, qui sont autant de lieux d'examen des politiques publiques, mais qui s'appuient aussi sur des éclairages statistiques, peut contribuer à l'expression des besoins en matière de statistique publique à l'échelle d'une région et de ses territoires. Dans les Pays de la Loire, par exemple, le Ceser met progressivement en place des modalités de dialogue avec la direction régionale de l'Insee : il analyse les données de l'Insee et émet des préconisations.

Malgré leurs différences de pratiques et de positionnement, les Ceser ont des fonctionnements très comparables, ce qui est moins le cas des conseils régionaux, dont les organisations sont très variables. De plus, le lien qu'ils entretiennent avec le [Conseil économique, social et environnemental \(Cese\)](#) offre un cadre pour une concertation sur des enjeux nationaux. Un représentant du Cese siège au Conseil du Cnis et peut donc participer à ses activités, mais plus généralement des échanges entre le Cnis et le Cese peuvent avoir lieu, comme en matière de concertation autour du développement durable. Le défi est de parvenir à construire une relation contractuelle solide, efficace et durable entre la direction régionale de l'Insee et le Ceser sur des bases équilibrées et adaptées à chaque région.

Conclusion : la concertation se construit à plusieurs en s'appuyant sur le contexte régional

Si certains des acteurs concernés, notamment des présidents de Ceser ou des directeurs régionaux de l'Insee, prônent la création de structures institutionnalisées de concertation, telles que les Cries ou la Piver, tous ne sont pas convaincus de la pertinence d'une telle standardisation des pratiques. Les modalités peuvent évoluer dans le temps, parfois rapidement, comme en région PACA, dotée d'un Crie animé par l'Insee jusque dans les années 2000 et qui a opté depuis pour une plateforme innovante, [Datasud](#), portée par la région. Ce projet mutualise une infrastructure de données à l'échelle régionale, permettant aux organisations contributrices (147 en 2022) de diffuser des données régionales ouvertes, au service de l'innovation et du développement des territoires. Ce projet très dynamique bénéficie d'un portage politique régional fort. Une solution de ce genre est-elle durable ? Est-elle exportable dans les autres régions ? Si oui, à quelles conditions ? La plateforme d'échange de données en Nouvelle-Aquitaine [Pigma](#) participe, en partie, de la même finalité que Datasud, car elle vise plus particulièrement l'échange de données, avec l'ambition d'être un véritable outil stratégique d'éclairage de la décision publique.

Dans d'autres régions, le contexte politique rend la concertation plus difficile, parfois même malgré l'existence d'un Crie, qui dépend étroitement des personnalités qui le font vivre. Dans une telle situation, la direction régionale de l'Insee peut douter de sa légitimité à vouloir assurer la coordination d'acteurs dont les attentes ne sont pas clairement identifiées et hésiter à y consacrer des moyens financiers et humains qu'elle pourrait mieux utiliser ailleurs. Son rôle est pourtant de faire émerger les besoins, les formaliser et les hiérarchiser, en fonction des ressources limitées de la statistique publique.

Comme pour le Cnis à l'échelle nationale, le processus de concertation en région, malgré ses vicissitudes et ses défis intrinsèques, est susceptible de constituer un atout considérable pour un contexte régional donné, comme c'est le cas en Île-de-France. Cette valeur ajoutée dépasse largement le cadre de la production et de la diffusion de données, lorsque la collaboration s'instaure pour contribuer à l'éclairage ou l'évaluation des politiques publiques régionales. Les partenariats ayant pour but cette finalité permettent à chacun des acteurs de rester dans son champ de compétence : l'Insee dans le domaine du constat et de la mesure des phénomènes, laissant à d'autres le soin d'émettre des avis ou de faire des recommandations pour les politiques publiques. ■ ■ ■

Cristina D'Alessandro