

**Séminaire Entrepreneurs,
Villes et Territoires**

organisé grâce au support de :

Accenture
Air Liquide¹
Algoé²
ANRT
Arcelor
Caisse des Dépôts et Consignations
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Centre de recherche en gestion
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
DARPMI³
Deloitte & Touche
DiGITIP
École des mines de Paris
EDF
Entreprise & Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
Groupama SA
IBM
IDRH
IdVector¹
Lafarge
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Royal Canin
Saint-Gobain
SAP France¹
Schneider Electric Industrie
THALES
Total
Unilog

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation

² pour le séminaire Vie des Affaires

³ pour le séminaire
Entrepreneurs, Villes et Territoires

(liste au 1^{er} juin 2004)

L'INSEE ET LES NOUVEAUX POUVOIRS LOCAUX

par

Pierre JOLY

Directeur de l'ENSAI

Ancien directeur régional de l'INSEE Languedoc-Roussillon

François GUILLAUMAT-TAILLIET

Responsable du pôle synthèses locales, INSEE Rhône-Alpes

Séance du 7 janvier 2004

Compte rendu rédigé par Elisabeth Bourguinat

En bref

Dans une France jacobine, la statistique a été principalement élaborée pour les besoins nationaux. Face aux avancées de la décentralisation, les progrès de collecte et de traitement de l'information accroissent la capacité d'offre de l'INSEE aux responsables territoriaux. Une étude commandée par la CCI de Montpellier sur l'avenir économique de l'Hérault, une analyse prospective demandée par le préfet de région sur la croissance démographique ou encore la réalisation de l'*Atlas des métropolitains de la région urbaine de Marseille-Aix-en-Provence* fournissent des exemples concrets de ces nouveaux types de partenariat, qui ne sont pas sans poser de nombreuses questions : jusqu'à quel point faut-il décentraliser les statistiques ? Comment assurer la cohérence des méthodes ? Comment s'assurer de la bonne interprétation des chiffres fournis ?

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

EXPOSÉ de Pierre JOLY

L'INSEE a pour mission de produire de l'information statistique, des études et des analyses économiques, de les diffuser, de coordonner l'ensemble de l'activité statistique des administrations publiques, y compris des autres ministères, et enfin d'organiser la formation à travers deux grandes écoles.

Elle comprend une direction générale parisienne et vingt-quatre directions régionales, avec six mille quatre cents agents, dont mille six cents travaillent à Paris, les autres en province ; s'y ajoutent mille cent enquêteurs travaillant directement sur le terrain. Ces proportions ne sont pas les mêmes pour l'encadrement, puisque sur les deux mille cent cadres que compte l'INSEE, seulement six cent cinquante-quatre travaillent en région, dont quatre cent cinquante dans les établissements de l'INSEE et deux cent quatre dans les services statistiques des ministères.

L'INSEE développe son action régionale

Depuis quelques années, l'INSEE a décidé de développer son action régionale en envoyant de plus en plus de cadres en région et en réorganisant son système de production. À l'origine, la production se faisait de façon similaire dans l'ensemble des régions. Grâce aux NTIC, il est devenu possible de créer des centres de compétences pour concentrer certaines activités et ainsi de dégager des moyens permettant de proposer une offre plus importante aux collectivités locales : les services de création d'information statistique, centralisés dans certaines régions, travaillent à façon pour l'ensemble des régions, ce qui a pour avantage de décupler la production statistique et donc de pouvoir offrir beaucoup plus d'éléments statistiques aux demandeurs, mais aussi d'homogénéiser cette offre sur l'ensemble du territoire.

Du macro au micro

Mon parcours professionnel coïncide un peu avec celui de l'évolution des priorités de l'INSEE puisque, après avoir travaillé comme macroéconomiste, d'abord au Commissariat général du Plan, puis à la direction générale de l'INSEE, j'ai pris la responsabilité d'une direction régionale, basculant ainsi vers une approche économique beaucoup plus micro et centrée sur les territoires.

La concurrence planétaire

D'un poste d'observation à l'autre, j'ai constaté que certains facteurs de croissance ou de difficultés économiques sont semblables. Par exemple, les économies nationales sont de plus en plus intégrées, grâce à la baisse des prix des échanges, qu'il s'agisse de marchandises, d'informations ou de connaissances, et la concurrence en est décuplée ; ce nouveau contexte a un impact important y compris sur les économies régionales, puisqu'il vaut pour toute la planète. Pour y faire face, il faut identifier l'originalité des entreprises et des territoires et leur logique propre de développement.

Les migrations

Un élément vraiment différent, par rapport aux approches macro-économiques, est l'attention portée à la localisation des populations et à leurs mouvements : les macroéconomistes ont tendance à négliger le facteur géographique et le rôle de la mobilité des agents économiques. Quand on travaille en région, la question des migrations de population est fondamentale, qu'il s'agisse de territoires qui attirent de nouveaux habitants, comme le Languedoc-Roussillon ou inversement de territoires qui voient partir une partie de leur population.

La polarisation des territoires

Un autre élément dont se préoccupent peu les macroéconomistes, c'est la polarisation des territoires, c'est-à-dire le rassemblement de l'essentiel de la population dans les trois cent soixante grandes villes françaises et dans les communes environnantes, au détriment des zones rurales. Il s'agit d'un phénomène historique lourd, qui a connu deux phases : dans un premier temps, les pôles urbains se sont développés très fortement ; depuis les années soixante-dix, ce mouvement s'est ralenti car une partie de la population opte pour les communes périurbaines, qui connaissent à leur tour une forte croissance. Ceci conduit à l'intégration progressive de l'espace rural dans l'espace urbain lorsqu'il est à proximité des grandes villes. L'espace rural plus lointain bénéficie pour une part minime de ce mouvement d'éloignement à l'égard des grandes villes, sans commune mesure avec l'accroissement de la population des communes périurbaines.

Le vieillissement de la population

Dernier point qui a un impact beaucoup plus important sur le plan régional que sur le plan national : le vieillissement de la population. Sur le plan national, se pose la question du rapport entre le nombre d'actifs et de retraités, mais sur le plan régional, les phénomènes sont très différenciés, avec un vieillissement beaucoup plus important au sud qu'au nord, et qui concerne davantage les zones rurales que les zones urbaines.

Une commande de la CCI de Montpellier

L'INSEE est de plus en plus souvent sollicité pour participer à des études menées par les collectivités locales. Malheureusement, les moyens ne sont pas toujours suffisants pour s'investir dans toutes ces recherches. Je vais cependant vous citer deux cas qui m'ont paru particulièrement intéressants et auxquels j'ai participé personnellement.

La première demande émanait de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, qui avait constitué plusieurs groupes de travail constitués de professionnels et d'experts pour mener une réflexion stratégique sur l'avenir économique de l'Hérault. Le diagnostic était le suivant : du point de vue démographique, la situation de l'Hérault est très favorable, puisque sa population s'accroît régulièrement ; en revanche, la création de richesse par habitant est parmi les plus faibles de France. Le taux d'emploi dans la population de l'Hérault est inférieur à la moyenne nationale ; il offre trois fois moins d'emplois industriels ; et alors qu'on invoque souvent la part des emplois de services dans les régions du sud, on s'aperçoit que pour l'Hérault, celle-ci est à peine supérieure à la moyenne. De plus, il s'agit de services à la personne, qui sont générés de façon automatique par la croissance démographique, et non de services aux entreprises.

Pendant ces réunions, j'ai été frappé par la façon dont les participants se focalisaient sur les activités traditionnelles de leur territoire, que sont la viticulture et le tourisme ; mon apport personnel a été d'attirer leur attention sur les autres secteurs à potentiel, comme la recherche et le développement (malheureusement plutôt publics que privés), l'informatique, l'environnement, les industries agroalimentaires ou encore certains secteurs du commerce et de la santé. Certains participants étaient conscients de l'existence de ces ressources, mais manquaient peut-être d'arguments pour en convaincre les autres ; l'apport de l'INSEE est de fournir une information statistique riche et offrant des possibilités de comparaisons avec les territoires voisins.

Par ailleurs, du fait de mon appartenance à l'INSEE, j'apparaissais comme un technicien ayant un regard relativement extérieur et neutre sur la situation, assez dégagé des arguments d'influence ou de lobbying. Cette position originale de l'INSEE est moins aisée pour d'autres administrations qui gèrent des budgets territoriaux.

Une commande du préfet de région

Deuxième exemple, le préfet de région a demandé une étude prospective sur la croissance démographique de la région : à moyen terme, constituait-elle plutôt un atout ou plutôt une source de difficultés ? L'INSEE a l'avantage de disposer de correspondants dans tous les services régionaux des ministères, qu'il s'agisse de l'agriculture, de l'action sanitaire et sociale, de l'emploi ou encore de l'équipement. Nous avons pu mobiliser l'ensemble de cette expertise pour débattre des différents scénarios envisageables de croissance démographique.

Il semble clair, par exemple, que le littoral approche de la saturation, et qu'en revanche certains territoires de l'arrière-pays, qui n'ont eu jusqu'à présent qu'une croissance relativement modeste, peuvent encore se développer. Nous avons également mis en évidence le fait que la région va connaître un fort vieillissement, même si les migrations ont tendance à modérer ce phénomène, ce qui pose le problème du renouvellement des actifs dans les entreprises, mais aussi du besoin de structures nouvelles pour accueillir les personnes âgées, dont la charge reposera désormais essentiellement sur les collectivités locales.

Plus largement, nous avons travaillé sur les besoins en équipements d'infrastructures, d'éducation, d'administration, pour le surplus de population attendu, et grâce au concours des services du ministère de l'Économie et des Finances, nous avons pu analyser la situation financière de l'ensemble des collectivités locales pour déterminer comment ces investissements nécessaires pourront être pris en charge, sachant que beaucoup d'entre elles sont déjà très endettées.

EXPOSÉ de François GUILLAUMAT-TAILLIET

J'ai, moi aussi, commencé ma carrière comme macroéconomiste, en travaillant d'abord à l'Observatoire français des conjonctures économiques, puis au Centre d'étude des revenus et des coûts, où j'étudiais la comparaison internationale des coûts de main-d'œuvre et la compétitivité des entreprises. Ce centre ayant été dissous, je suis entré à l'INSEE pour me consacrer à des sujets complètement différents, à savoir le revenu et le patrimoine des ménages. J'ai pris ensuite la responsabilité, à Marseille, du service d'étude de la direction régionale de l'INSEE pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Je travaille actuellement à Lyon, dans l'un de ces pôles de compétence dont vous a parlé Pierre Joly, qui est chargé de ce que nous appelons dans notre jargon la *synthèse locale*, c'est-à-dire l'analyse-diagnostic d'un territoire donné. Ce pôle national est chargé de fournir aux directions régionales de l'INSEE des indicateurs et des méthodes pour leur permettre de réaliser des diagnostics, à la demande et en partenariat avec une collectivité, sur son territoire.

Les statistiques ne disent pas tout

L'INSEE est souvent perçu comme relativement lointain vis-à-vis des acteurs locaux ; tout notre effort est actuellement de faire en sorte d'être davantage à leur écoute et de leur rendre sensible ce que nous pouvons leur apporter. Cet apport ne va toutefois pas jusqu'à élaborer des stratégies de développement avec eux ; en revanche, nous pouvons leur fournir un grand nombre d'informations qui les aideront à faire de la prospective, en sachant toutefois que, comme le notait Pierre Veltz lors d'une séance antérieure, « *Les déterminants du dynamisme économique sont plus subtils que les déterminants classiques de la géographie de la localisation : le coût ou la qualité des ressources, les dotations en infrastructures, etc. Ils tiennent en réalité beaucoup plus à des contextes sociaux ou historiques qu'à des critères géographiques au sens classique du terme* »¹.

¹ Pierre Veltz, Firmes et territoires : je t'aime moi non plus, *Les Annales de l'École de Paris du management*, Volume IX.

En d'autres termes, deux territoires dans une situation comparable, du point de vue des critères que les statistiques peuvent mesurer, évolueront peut-être de façon radicalement différente ; les statistiques ne peuvent être le seul outil pour appréhender ces facteurs très qualitatifs.

Un bon champ d'analyse : la périurbanisation

Les évolutions qu'a décrites Pierre Joly, que ce soit en termes de polarisation de l'espace ou encore de vieillissement de la population, s'observent partout. En revanche un phénomène tel que la périurbanisation, qui a commencé dans les années soixante et a façonné parfois des régions entières, prend des formes très spécifiques selon les régions.

Nous pouvons, en étudiant ces phénomènes, aider à identifier les risques qui peuvent être encourus dans certaines zones si l'on ne fait rien pour orienter les mouvements de population. C'est ce que nous avons cherché à faire en étudiant la région urbaine de Marseille–Aix-en-Provence.

Le cahier des charges du projet

Le point de départ de cette démarche a été la question « *Avec quels atouts et quelles faiblesses la région urbaine de Marseille–Aix-en-Provence revêtira-t-elle la dimension de métropole méditerranéenne ?* » Pour y répondre de façon vraiment utile, l'objectif était d'aller au-delà du simple recueil de données statistiques classées par thème ; nous voulions véritablement problématiser l'approche, en donnant à la fois une image fidèle de la situation locale actuelle, par comparaison avec d'autres régions et par comparaison avec le passé, et aussi essayer de faire apparaître les mécanismes sous-jacents expliquant cette situation.

Nous avons choisi de mettre l'accent sur des indicateurs dynamiques : dire qu'il y a plus d'emplois au centre-ville qu'en périphérie ne présente pas grand intérêt, car cela vaut pour toutes les grandes métropoles ; en revanche, montrer dans quel sens se font les évolutions permet de se projeter dans l'avenir.

Les précurseurs

Des ébauches de ce que nous voulions faire avaient été réalisées par l'INSEE dans le passé, notamment à l'occasion du recensement de 1990. Par ailleurs, des travaux très intéressants avaient eu lieu dans le cadre du Club de l'aire métropolitaine marseillaise, un groupe de personnes qui appartiennent à différentes institutions mais n'interviennent au sein de ce club qu'à titre personnel, et mènent des débats extrêmement larges sur le fonctionnement du territoire métropolitain.

Mais l'expérience dont nous nous sommes le plus inspirés, c'est l'*Atlas des Franciliens*, qui est paru en deux volumes dans les années quatre-vingt-dix, et dont la nouvelle édition, en quatre volumes, est en cours de publication.

Cette démarche présentait, plus qu'une fresque, une tentative d'articuler des données qu'on n'a pas l'habitude de rapprocher. En général, on trouve d'un côté les données sur les déplacements quotidiens des ménages, et de l'autre les données sur leurs revenus, leurs métiers ou encore sur la périurbanisation ; ce qui est intéressant, c'est de rapprocher ces différents éléments, et de proposer un commentaire qui, tout en conservant la neutralité qui doit être celle de l'INSEE, aille au-delà de la stricte paraphrase des graphiques. C'est dans cet esprit que nous avons conçu l'*Atlas des métropolitains de la région urbaine de Marseille–Aix-en-Provence*.

Les partenaires

Les partenaires techniques de ce projet, qui a duré deux ans, étaient l'INSEE, qui était à l'origine du projet, l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, l'Agence

d'urbanisme du pays d'Aix, l'Établissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre, la Direction départementale de l'équipement des Bouches-du-Rhône, et les partenaires institutionnels ont été les principaux EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale) du périmètre, à savoir la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole, la Communauté d'agglomération du pays d'Aix-en-Provence et la communauté d'agglomération Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume, c'est-à-dire du Pays d'Aubagne.

La définition du périmètre

La question qui s'est posée dès la première réunion et qui a structuré toute notre réflexion par la suite est celle de la définition du périmètre. La loi Chevènement a donné un coup de fouet à la décentralisation, en obligeant les acteurs locaux à s'organiser en communautés de communes, communautés d'agglomération ou communautés urbaines, et tous ces territoires étaient potentiellement intéressés par la réalisation de cet atlas. Mais pour notre part, nous souhaitons nous affranchir de ces périmètres institutionnels et nous avons proposé, pour délimiter le périmètre de l'étude, de nous fonder sur les *déplacements domicile-travail*, qui nous semblaient structurer en profondeur l'organisation du territoire.

En effet, aujourd'hui, les actifs s'installent de plus en plus loin de leur lieu de travail, et l'étude de ces trajets permet de mesurer à la fois le fonctionnement de la métropole, sa "respiration" dans la journée, les déplacements eux-mêmes, mais aussi l'organisation des espaces. Au total, on observe une polarisation de l'espace par l'emploi, concentré dans les villes beaucoup plus nettement que l'habitat plus dispersé.

En retenant ce critère, nous avons défini un périmètre qui englobe l'ensemble de l'aire urbaine mais va aussi au-delà, en mordant par exemple sur l'aire urbaine de Toulon à l'est, et en s'étendant jusqu'au Luberon au nord et la plaine de la Crau à l'ouest : les aires urbaines voisines qui jouxtent immédiatement celle d'Aix-Marseille font en réalité partie du même système.

L'Atlas : quelques exemples

Voici quelques exemples des informations qu'il a paru intéressant de donner dans l'Atlas : la densification massive du peuplement de la région entre 1975 et 1999 ; l'extension de l'aire urbaine au fil des recensements depuis 1968 ; la fréquentation des différentes parties du territoire à dix heures du matin, par rapport au nombre de résidents ; les migrations résidentielles, mesurées à travers le pourcentage d'arrivées et de départs dans la région urbaine entre 1990 et 1999, commune par commune ; la part des arrivées en provenance de Marseille ; la part des arrivées en provenance d'Aix-en-Provence ; le revenu médian et la part de la population à bas revenus, commune par commune, mais aussi, pour Marseille, quartier par quartier ; la part des emplois métropolitains supérieurs, c'est-à-dire des emplois qui correspondent à un haut niveau de qualification dans les activités spécifiques aux grandes métropoles nationales, et qui concourent à leur rayonnement.

Ces indicateurs, lorsqu'on les croise entre eux, donnent un visage à ce territoire et contribuent à lui forger une identité. Par ailleurs ils peuvent aider les élus à se placer sur l'échelle adéquate : si l'on veut développer des politiques d'emploi, il est clair qu'on ne peut pas raisonner à l'échelle de la commune ; en revanche, sur d'autres questions, c'est à l'échelle d'une ville, voire même d'un quartier de cette ville qu'il faudra intervenir.

DÉBAT

Qui veut des chiffres ?

Un intervenant : *Vos deux exposés ont fait la démonstration, si besoin en était, que l'INSEE est capable de produire des chiffres à profusion ; mais qui se soucie de les lire ? L'Atlas des Franciliens en quatre tomes me laisse rêveur : qui intéresse-t-il ? Je doute que ce soient les élus locaux, car ils ont souvent un rapport un peu "souple" aux chiffres...*

Int. : *Rassurez-vous pour l'Atlas des Franciliens : c'est un très beau succès d'édition, et il doit être sinon sur le bureau, du moins dans la bibliothèque de la plupart des décideurs de la région, privés ou publics. Les élus le feuilletent pour voir comment leur commune se situe par rapport aux communes voisines, pour la resituer dans un système plus large, etc.*

Pierre Joly : Il est clair cependant que les élus n'ont pas toujours plaisir à se confronter à des constats sur la réalité qui ne sont pas aussi positifs qu'ils le souhaiteraient. En Languedoc-Roussillon par exemple, lorsqu'on leur parle de développement démographique, ils sont toujours très satisfaits ; lorsqu'il est question de l'appareil productif et du développement économique, le message est moins positif et il est donc moins favorablement reçu.

Int. : *Le bon moyen d'intéresser les élus serait sans doute de mobiliser les médias ; avez-vous une stratégie à cet égard ?*

P. J. : Dans le passé, l'INSEE était un peu en retrait par rapport aux médias, car nous nous trouvions souvent en difficulté avec des journalistes qui n'avaient pas correctement interprété nos chiffres ; à leur décharge, il faut dire que nos informations sont souvent très techniques et difficiles à commenter. C'est pourquoi, depuis maintenant plusieurs années, l'INSEE propose des formations aux journalistes, qui en sont d'ailleurs très friands. Désormais, dans chacun de nos établissements, nous avons un responsable de la communication qui entretient des liens étroits avec les médias et lorsque nous publions un document important, comme cet *Atlas*, nous organisons systématiquement des conférences de presse.

François Guillaumat-Tailliet : Pour intéresser les élus, il faut apporter des réponses aux questions qu'ils se posent, et non aux questions qui ne les intéressent pas. Si nous avons travaillé en partenariat étroit avec les acteurs du développement local, c'était aussi pour être sûrs de traiter les bonnes questions, et pour nous assurer de leur concours dans la diffusion des informations obtenues dans leur propre réseau. Lors de la conférence de presse organisée à l'occasion de la parution de l'*Atlas*, nous avons eu la satisfaction de voir même des acteurs locaux qui n'avaient pas été directement partenaires s'approprier ce travail, devant la presse, en disant que c'était un instrument très intéressant, et qu'il faudrait développer les investigations dans de nouveaux domaines tels que l'environnement ou la pollution.

Décentraliser la statistique ?

Int. : *Quel que soit l'angle sous lequel on étudie la France profonde, on constate qu'elle est commandée à Paris, ce qui n'est pas le cas chez nos voisins européens. Vos homologues dans ces pays dépendent-ils de l'État central ou des régions ?*

P. J. : À l'origine, l'INSEE avait le monopole technique sur l'information économique ; mais à l'heure actuelle, il existe un certain nombre d'autres organismes qui produisent également des informations économiques. Dans d'autres pays, ces organismes existent parfois depuis longtemps. À Barcelone, par exemple, il existe une antenne de l'Institut national de la statistique, mais aussi un Institut de Statistique de Catalogne (l'IDESCAT) qui dépend de la région de Catalogne, dont le directeur est nommé par le gouvernement catalan, et à ce titre assure sans doute une meilleure adhésion des objectifs de l'institut de statistique par rapport aux besoins de la région de Catalogne ; en revanche, Bruxelles ne reconnaît que l'Institut national. Nous-mêmes avons rencontré beaucoup de difficultés lorsque nous avons voulu

effectuer un certain nombre de comparaisons entre le Languedoc-Roussillon et la Catalogne ; nous avons notamment dû renoncer à indiquer le taux de chômage de la Catalogne, car les deux instituts fournissaient des chiffres trop différents.

Maintenir la cohérence des méthodes

Int. : *Sachant qu'il est impossible d'éviter absolument toute erreur, je crois savoir que la règle principale en statistique, est de s'efforcer de commettre des erreurs à biais constant, ce qui suppose de préserver une certaine cohérence entre les modes de recueil et de traitement des données. Avec la multiplication des observatoires statistiques financés par les conseils régionaux, cette cohérence ne risque-t-elle pas d'être perdue ? Avez-vous les moyens d'imposer vos propres méthodologies ?*

Int. : *Le génie de l'INSEE a été de mettre ses statisticiens à disposition des différentes administrations, ce qui était un arrangement très commode, car ces personnels étaient fournis à titre gratuit, et par ailleurs leur essaimage contribuait à l'harmonisation des pratiques. Il est évident que vous n'allez pas pouvoir mettre du personnel à disposition de l'ensemble des régions et des collectivités locales ; ce système vertueux ne va donc pas pouvoir se maintenir.*

F. G.-T. : Sans imposer nos méthodologies, nous pouvons mettre nos indicateurs et notre ingénierie d'enquête à la disposition de ces observatoires, avec pour incitation la perspective d'obtenir le label délivré par le CNIS (Conseil national de l'information statistique).

P. J. : Chacun sait que le pire est effectivement de changer de méthodologie à chaque fois, mais ce n'est pas tant sur les méthodologies que nous avons des inquiétudes, que sur le maintien des enquêtes que nous faisons depuis des années. Par exemple, les régions, qui auront désormais la responsabilité des statistiques du tourisme, souhaiteront peut-être mener de nouveaux types d'études, et pour cela abandonner des enquêtes anciennes. Nous espérons parvenir à les convaincre qu'il y a un intérêt à maintenir au moins un certain nombre d'outils, au lieu d'adopter des indicateurs du type « *Sentiment sur la situation conjoncturelle d'un secteur* ». En effet, on s'aperçoit que les résultats sont très difficilement exploitables sauf peut-être pour faire de la communication, en particulier parce qu'il n'existe pas d'historique permettant d'étalonner les résultats obtenus.

Gérer les bombes

Int. : *Il y a quelques années des chercheurs du Centre d'économétrie de l'École Polytechnique se sont posé une question innocente et objective : « Quelle est la probabilité pour un habitant de la région parisienne relevant d'une catégorie socioprofessionnelle donnée, de faire des études supérieures ? » Ils ont réalisé une étude comparative pour Saint-Cloud et Montreuil, et le résultat était tellement épouvantable qu'un ordre est venu du plus haut niveau de l'État pour interdire sa diffusion. En admettant que les collectivités locales développent leurs propres instituts de statistiques, on peut imaginer que dans certaines municipalités tenues par le Front national dans le midi, il y aurait des cartes des immigrés croisées avec des cartes de la délinquance, et qu'il serait difficile de les interdire.*

F. G.-T. : Bien sûr, il y a toujours des sujets sensibles et donc des bombes potentielles ; cela dit, que l'information que vous citez ait été interdite m'étonne un peu, car franchement, il n'y a rien de très surprenant à constater que les taux de réussite dans les études supérieures sont très différents à Montreuil et à Saint-Cloud ; il en est de même du taux de pauvreté et du taux de chômage. Cette information brute est-elle si intéressante que cela ? Est-il vraiment utile de la proclamer haut et fort ? Cela me paraît un peu gratuit, et je pense que l'INSEE, pour sa part, n'a pas à faire du contraste pour du contraste : il y en a suffisamment dans la réalité... D'autres éclairages paraissent plus intéressants.

Int. : *Aux États-Unis, cela ne pose aucun problème de fournir des chiffres sur l'origine ethnique des personnes, par exemple, et même de les croiser avec les statistiques concernant la taille des logements ou le niveau des revenus. En France, nous ne disposons pas de ce*

genre de données, ce qui est très gênant lorsqu'on veut travailler sur les discriminations ou encore sur les phénomènes transfrontaliers.

F. G.-T. : On peut comprendre les difficultés que rencontre un chercheur qui veut travailler sur la situation des immigrés et qui doit se contenter d'un concept statistique définissant les immigrés comme « *tous résidents nés étrangers à l'étranger* ». Si l'on sort de cette définition, la notion devient très difficile à cerner : récemment, les chercheurs de l'INED se sont entredéchirés sur la question ; si même les chercheurs ne sont pas d'accord sur la notion d'immigration, comment le grand public pourrait-il l'être ? Il reste que la demande d'étude est forte, incluant la 2^e génération, et que le système statistique cherche à y répondre (via la nationalité et le lieu de naissance des parents).

P. J. : Notre république a créé des institutions pour protéger le citoyen contre la divulgation d'informations qui pourraient lui être dommageables. La CNIL y veille, et produit des règles qui peuvent paraître très rigoureuses, non seulement sur l'interdiction de mentionner les origines ethniques des personnes, mais également, par exemple, sur l'interdiction de produire certaines statistiques localisées sur des échantillons inférieurs à un certain seuil, à savoir deux mille personnes.

Les publications sous embargo

Int. : *Pour avoir travaillé dans les services statistiques du ministère de l'Industrie, je peux témoigner qu'un nombre considérable de publications sont mises sous embargo ; ce n'est bien sûr pas l'INSEE qui en décide, mais le ministre.*

P. J. : L'embargo est effectivement rare à l'INSEE : les publications et les articles sont publiés quoi qu'il arrive. Je peux citer l'exemple de deux publications qui tombaient particulièrement mal pour les pouvoirs publics : au moment des négociations du GATT, nous avons diffusé un article qui était utilisé par les adversaires de la position française, ces derniers ne se privant pas de dire « *Vous voyez, même votre Institut de statistique pense comme nous !* » ; et au moment des négociations salariales dans l'Administration, nous avons publié des chiffres qui contredisaient les analyses du ministère. Nous bénéficions d'une forte indépendance, ce qui n'est pas aussi facile pour nos collègues des services ministériels, beaucoup plus proches que nous des décideurs.

Des chiffres en vrac ou formatés ?

Int. : *Les instituts américains proposent des masses de chiffres bruts, très précieux pour les chercheurs, alors que l'INSEE fournit essentiellement des données déjà traitées et formatées. Pourquoi ?*

F. G.-T. : Le marché de l'information français n'est pas encore aussi structuré que le marché américain : nous n'avons pas encore beaucoup d'instituts de statistiques ni de bureaux d'études capables de formater eux-mêmes les informations, de façon reconnue et validée par le corps social ; d'où la nécessité de formater nous-mêmes les informations. Cela dit, il est rare aujourd'hui que nous publions une carte sans fournir les chiffres bruts à partir desquels elle a été réalisée. Mais il nous semble utile de continuer à indiquer quelle est la bonne utilisation de ces chiffres. Bien souvent, en réponse à chaque question et compte tenu des données disponibles, il existe "la" bonne carte ou "le" bon graphique.

P. J. : À l'époque où nous ne disposions que de publications sous forme papier, nos possibilités de communiquer des données brutes étaient très limitées. Aujourd'hui, nous travaillons avec des CD-Rom, qui nous permettent de fournir un très grand nombre de chiffres, de tableaux, de ventilations... Nous pouvons également réaliser des études à façon, par exemple pour de grands aménageurs dans le domaine de l'énergie ou du transport. Enfin, nous sommes en train de créer des centres dans lesquels les chercheurs pourront venir extraire des données dans des domaines correspondant à leur champ de recherche, afin de disposer de

ventilations plus fines que celles qui sont fournies au grand public, sans toutefois bien sûr aller jusqu'à l'information individuelle.

Int. : *Il faut rappeler que les statistiques de l'INSEE doivent en principe être accessibles à tous les citoyens ; c'est aussi ce principe d'équité qui impose de les traiter et de les cartographier.*

De l'importance des traducteurs

Int. : *L'organisme que je dirige, l'Institut atlantique d'aménagement des territoires, me semble répondre à un vrai besoin, car les acteurs locaux sont très démunis face aux statistiques que peut leur fournir l'INSEE : imaginez un président de pays, un président d'agglomération ou de communauté de communes, qui a besoin de nombreuses informations pour élaborer son contrat de territoire ; il ne lui suffit pas des données, même formatées : il a besoin d'avoir des explications, mais aussi de les mettre en débat, ce qui demande une présence locale à peu près permanente, que l'INSEE n'est probablement pas en mesure d'assurer par lui-même.*

P. J. : Nous essayons de travailler de plus en plus en réseau, et nous apprécions particulièrement de trouver des interlocuteurs compétents chez nos partenaires territoriaux, qu'ils soient de l'INSEE ou non. Pour nous, ce sont des *traducteurs*, capables de comprendre les deux points de vue : à la fois les règles de l'art de la statistique, et le point de vue des élus, qui sont des hommes d'action et sont généralement agacés par les contraintes de la statistique et les problèmes de méthodologie.

L'INSEE prend-il parti ?

Int. : *À travers les études que vous faites des régions urbaines, vous contribuez à élaborer une nouvelle représentation spatiale, explicitement mise au service de la construction d'une identité territoriale publique, voire politique ; est-ce vraiment légitime, de la part d'une institution qui en principe doit rester très apolitique ? D'autre part, ne pourrait-on pas vous reprocher d'avoir choisi votre camp dans l'actualisation du système institutionnel local français, en vous plaçant du côté de ceux qui estiment que les vieux territoires institutionnels sont obsolètes et devraient s'adapter à ces nouveaux espaces fonctionnels, thèse qui n'est qu'une conception parmi d'autres ?*

F. G.-T. : Notre démarche est une démarche d'offre : nous proposons aux acteurs locaux de leur montrer au travers des statistiques et méthodes d'analyse spatiale comment leur territoire fonctionne. Ceci n'implique nullement qu'ils modifient leur organisation pour coller davantage à ce fonctionnement, par exemple en s'organisant au niveau des aires urbaines ou des régions urbaines. Sur certains sujets, on pourrait souhaiter qu'ils le fassent ; par exemple, en matière de transport, il paraîtrait souhaitable que l'ensemble des acteurs concernés se mettent d'accord pour faire en sorte qu'on puisse se rendre d'un bout à l'autre de la métropole avec le même billet de train, car c'est une demande forte des habitants. Sur d'autres sujets, il paraît préférable que deux ou trois acteurs seulement se concertent, et sur d'autres encore, que ce soit une quinzaine d'acteurs qui élaborent ensemble les décisions ; mais en tout état de cause ce sont eux qui doivent se déterminer. Notre métier est la statistique, pas le conseil aux collectivités !

Présentation des orateurs

François Guillaumat-Tailliet : responsable du pôle national sur les Synthèses locales à l'INSEE, il a été économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques puis au Centre d'étude des recherches et des coûts avant de rejoindre l'INSEE.

Pierre Joly : directeur de l'École nationale de la statistique et de l'analyse de l'Information ; il a été chef du service économique du Commissariat général du Plan, puis directeur régional de l'INSEE pour la région Languedoc-Roussillon.

Diffusion juin 2004