

n° 005619-01

septembre 2008

Fonctions et organisation des cellules « logement - construction » des services déconcentrés du MEEDDAT

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

La Vice-Présidence

Référence :

Vos réf. :

Affaire suivie par : Michèle JOIGNY
michele.joigny@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 02 38 79 43 59 – Fax : 02 38 79 43 72

Objet : rapport CGEDD n° 005619-01
fonctions et organisation des cellules statistiques « logement-
construction » des services déconcentrés du MEEDDAT

Paris, le - 9 OCT. 2008

**Le Vice-Président du Conseil général
de l'Environnement et du
Développement durable**

à

Monsieur le Secrétaire général du MEEDDAT

Madame la Commissaire générale au
Développement durable

Monsieur le Directeur général de
l'Aménagement, du Logement et de la Nature

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport de la mission réalisée par Madame Michèle JOIGNY, Inspectrice générale de l'équipement, et Monsieur Jacques FRIGGIT, Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées sur les fonctions et l'organisation des cellules statistiques « logement-constructions » des services déconcentrés.

Le déroulement a été suivi par un comité de pilotage présidé par le chef du SESP, puis du SoeS auquel vos services ont été associés.

Les principales préconisations des rapporteurs sont les suivantes :

- Maintenir et développer dans chaque DREAL une activité de valorisation de l'ensemble des bases de données sur le logement accessible au MEEDDAT. Maintenir pour cela un statisticien dans chaque DREAL.
- Renforcer le pilotage et le soutien de cette valorisation locale des données par le SoeS et la DGALN (DHUP), notamment par la mise à disposition d'outils et de méthodes.
- Évaluer rapidement l'option d'une sous-traitance de la production de certaines des bases de données et, sous réserve de cette option, regrouper sur des sites, en nombre réduit, les activités de production, dès lors que les nouvelles applications en cours de mise au point ou prévues fonctionnent de manière satisfaisante.
- Différencier l'organisation de la diffusion de l'information selon le degré de standardisation, en regroupant notamment sur un serveur unique et automatisé les données qui s'y prêtent.

PJ :

Copie à :

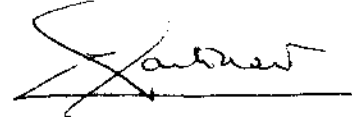
**Présent
pour
l'avenir**

* Le CGEDD est issu de la réunion
du conseil général des Ponts et Chaussées
et de l'inspection générale de l'Environnement

- Améliorer la coordination interne à l'administration entre le SoeS, la DHUP, les DREAL et les DDEA.
- Développer la compétence du personnel du MEEDDAT en traitement de données.

Ces orientations nécessiteront non seulement une réorganisation de l'exercice de ces fonctions dans les services déconcentrés, mais également un renforcement de l'action des services centraux.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du CGEDD interviendra, sauf instruction contraire de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente transmission.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 005619-01

- le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le secrétaire général	1 ex
- la commissaire générale au développement durable	1 ex
- le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature	1 ex
- le vice-président du CGEDD	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGEDD	7 ex
- les secrétaires de la 1ère et 2ème section du CGEDD	1 ex
- Mme Michèle JOIGNY	1 ex
- M. Jacques FRIGGIT	1 ex
- archives CGEDD	1 ex

Par lettre de mission datée du 18 décembre 2007, le Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées a confié aux rapporteurs la mission d'examiner « les fonctions et l'organisation des cellules statistiques régionales en matière de logement ».

Les rapporteurs ont procédé essentiellement par des entretiens, menés pour la plupart de février à mai 2008, tant en Ile-de-France qu'en province (à Nantes, Rouen, Bordeaux, Marseille, Lyon et Dijon). La liste des personnes rencontrées figure en annexe. Au cours de ces entretiens une abondante documentation leur a été remise.

Les rapporteurs ont assisté le 27 mai 2008 à Reims à la réunion des statisticiens régionaux. Ces derniers leur ont par ailleurs communiqué le compte rendu d'une réunion qu'ils ont tenue le 25 juin 2008.

Un comité de pilotage où étaient représentés le SOeS du CGDD, la DHUP, le CGEDD, le SG-SPSM et (ultérieurement) l'INSEE a orienté les travaux de la mission et en a suivi le déroulement au cours de six réunions tenues de novembre 2007 à septembre 2008. Les rapporteurs lui ont communiqué un rapport provisoire début septembre 2008.

Pendant la réalisation de la mission, les services tant déconcentrés que centraux du MEEDDAT ont été réorganisés : les DRE ont entamé une fusion avec les DIREN et les DRIRE pour former les DREAL, les DDE ont fait de même avec les DDAF pour former les DDEA, le SESP de la DAEI est devenu le SOeS du CGDD, la DGUHC est devenue la DHUP de la DGALN. D'où une difficulté terminologique lors de la rédaction du rapport. Le choix qui a été fait a été d'utiliser les nouvelles appellations sauf s'agissant d'aspects relevant principalement du passé, et sous réserve de quelques exceptions.

Le rapport est organisé en trois parties. La première décrit le constat, la deuxième expose les propositions, la troisième en commente la mise en œuvre.

Résumé du constat et synthèse des principales préconisations

Les cellules statistiques des DRE contribuent à la production de trois bases de données nationales indispensables à une bonne appréhension du domaine du logement: la base Sitadel, qui porte sur les autorisations de construire et les mises en chantier, l'enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN) et l'enquête sur le parc locatif social (EPLS). Par la valorisation de ces bases mais aussi d'autres bases, et par la diffusion de données vers des tiers, elles participent à l'enrichissement de la connaissance du territoire régional et à la conception des politiques locales du logement.

Pour l'ensemble des DRE, ces activités mobilisent une centaine d'agents, dont 25 de catégorie A. On observe une disparité entre les régions dans l'organisation des cellules et les moyens en personnel qui leurs sont affectés. Mais, de manière générale, leur dimension réduite et la spécificité de leurs missions engendre une fragilité qui peut être source de dysfonctionnements dans la construction des bases nationales. Il s'y ajoute l'insuffisance d'outils et de méthodes qui n'ont que très récemment commencé à être rénovés pour prendre en compte les évolutions techniques du traitement des données.

Cette situation conduit à mobiliser une part prépondérante des moyens affectés aux cellules sur la fonction de production des bases de données et sur des diffusions à faible valeur ajoutée, au détriment de la fonction de valorisation qui est pourtant essentielle pour l'action locale du MEEDDAT.

En agissant de façon coordonnée sur l'organisation des moyens et sur la modernisation des outils et des méthodes de travail, il est cependant possible - et la réforme conduite par l'INSEE dans ses services en est un exemple - de consolider la production des bases tout en obtenant des gains de productivité. Il devient alors envisageable de réaffecter des moyens, tant au niveau national qu'au niveau régional, au développement et à la valorisation des bases de données sur le logement qui sont aujourd'hui insuffisants au regard des enjeux des politiques du logement et de l'habitat.

Les principales préconisations sont les suivantes.

a) S'agissant de **valorisation**, afin d'éclairer la conception et la mise en œuvre des politiques du logement nationale et locales

- Maintenir et développer dans chaque DREAL une activité de valorisation de l'ensemble des bases de données sur le logement accessibles au MEEDDAT. Maintenir pour cela un statisticien régional « logement » dans chaque DREAL.

- Renforcer le pilotage et le soutien de cette valorisation locale par le SOeS et la DHUP, notamment par la mise à disposition d'outils et de méthodes.

b) S'agissant de **production de bases de données**, afin d'améliorer la qualité et d'accroître la productivité

- Évaluer rapidement l'option d'une sous-traitance de la production d'ECLN et Sitadel.
- Sous cette réserve,
 - o regrouper sur des sites la production des trois bases de données Sitadel, ECLN et EPLS (sous réserve des transformations possibles de cette dernière) dès que le rodage des nouvelles applications sera terminé et que certaines autres améliorations auront été apportées;
 - o renforcer les outils et méthodes à la disposition des DREAL puis des sites de production, notamment pour améliorer le taux d'alimentation et la qualité de l'alimentation des bases et automatiser la saisie.
- Ne pas exclure des regroupements anticipés dans le cas de DREAL éprouvant des difficultés particulières à recruter.
- Par exception, dans les DOM, demander à l'INSEE d'assurer la production de ces bases.

c) S'agissant de **diffusion d'information**, afin d'améliorer la transparence des marchés immobiliers tout en accroissant la productivité

- Différencier l'organisation selon le degré de standardisation, l'accompagnement nécessaire et le type de destinataire, une partie de la diffusion étant centralisée et une autre partie étant maintenue en DREAL.
- Mettre à disposition des DREAL des outils et des méthodes visant notamment à éviter les duplications d'investissements et à rendre comparables les informations diffusées par les diverses DREAL.
- Regrouper sur un serveur unique totalement informatisé la diffusion de listes de permis de construire et d'autres données s'y prêtant.
- Tirer parti des synergies procurées par la création des DREAL, s'agissant particulièrement de diffusion sur les sites Internet de ces directions.

d) D'une manière générale

- Impliquer rapidement les services centraux dans la fusion des activités de production et de traitement de données des DREAL, de manière à assurer l'homogénéité nationale indispensable à ces activités.
- Améliorer la coordination interne à l'Administration entre le SOeS, la DHUP, les DREAL et les DDEA.
- Développer la compétence du personnel du MEEDDAT en traitement de données.

Cela nécessitera non seulement une réorganisation des services déconcentrés mais également un renforcement de l'action des services centraux.

Table des matières

1	État des lieux	6
1.1	Missions et moyens	6
1.1.1	Rappel historique	6
1.1.2	Missions	6
1.1.3	Moyens	8
1.1.4	Coûts et recettes propres	10
1.2	Les bases de données sur le logement et leur valorisation : une activité névralgique mais insuffisamment développée	11
1.2.1	Le caractère névralgique des bases de données et de leur valorisation	11
1.2.2	Les lacunes des bases de données sur le logement et de leur exploitation sont une source d'inefficacité de la politique du logement	11
1.2.3	La diversité des bases de données sur le logement	13
1.2.4	Positionnement des bases de données produites par les cellules statistiques	15
1.3	Motivation de la mission	16
1.3.1	Des dysfonctionnements	16
1.3.2	L'exemple de l'INSEE	17
1.3.3	La décision d'une réorganisation des services déconcentrés de l'État	19
1.4	La résolution de certaines questions dépassait le cadre de la mission	19
1.4.1	La multiplication des acteurs locaux en matière de logement	19
1.4.2	La segmentation engendrée par les secrets statistique et fiscal	19
1.4.3	L'existence de deux directions produisant et utilisant des bases de données sur le logement	20
1.4.4	Les contraintes en matière de gestion du personnel	20
1.5	La question préalable de l'utilité et du lieu optimal d'exercice des missions	20
1.5.1	Les missions sont-elles utiles?	20
1.5.2	D'autres structures que l'État peuvent-elles être maîtres d'ouvrage des missions?	21
1.5.3	Au sein de l'État, d'autres structures que le MEEDDAT pourraient-elles remplir les missions?	21
1.5.4	Le MEEDDAT pourrait-il sous-traiter la réalisation des missions?	22
2	Propositions	22
2.1	Mieux valoriser les bases de données sur le logement	23
2.1.1	Développer la valorisation locale des bases de données sur le logement dans les DREAL	23
2.1.2	Piloter et soutenir la valorisation locale depuis les services centraux	25
2.2	Sous-traiter ou regrouper sur quelques sites la production de Sitadel, ECLN et EPLS dès que les conditions de succès seront réunies	26
2.2.1	Évaluer rapidement la sous-traitance de la production des bases de données	26
2.2.2	Sous réserve des scénarios de sous-traitance, regrouper la production des bases sur des sites dès que certaines conditions de succès seront réunies	27
2.2.3	Propositions diverses spécifiques à chaque base	32
2.3	Différencier la diffusion	35
2.3.1	Poser un principe de gratuité de l'information sauf exception	35
2.3.2	Concentrer la diffusion faite par les DREAL sur leur site Internet et sur les partenaires locaux de la politique du logement	36
2.3.3	Centraliser la diffusion du reste de l'information publique	37
2.3.4	Créer un parangonage centralisé systématique des fournisseurs d'information primaire	38
2.4	Améliorer la coordination et la circulation de l'information interne au MEEDDAT	38
2.4.1	A l'intérieur de la DHUP	38
2.4.2	Entre DHUP et SOeS	38
2.4.3	Entre les services centraux et les services déconcentrés	38
2.4.4	Entre les DREAL et les DDEA	39
2.4.5	Créer un groupe permanent des bases de données sur le logement	39
2.5	Profil de la future organisation	40
2.5.1	Deux comités d'orientation	40
2.5.2	Services centraux	41
2.5.3	Sites de production	42
2.5.4	DREAL	45
2.5.5	Le cas particulier des départements d'outre-mer	45
2.6	Ressources humaines	45

	5
2.6.1 Redéfinition de certains postes, création de nouveaux postes	46
2.6.2 Transferts budgétaires et points de vigilance administrative	47
2.6.3 Accompagnement des agents	47
2.6.4 Développement de la compétence en traitement de données	48
2.7 Financement	48
3 Mise en œuvre	49
3.1 Mesures transitoires	49
3.2 Pilotage de la réorganisation et concertation	49
3.3 Risques d'exécution	50
3.4 Évaluation	51
Annexe 1 : personnes rencontrées	52
Annexe 2: lettre de mission	54

1 État des lieux

1.1 Missions et moyens

1.1.1 Rappel historique

Les « cellules statistiques » ont été créées dans le cadre de la fusion des services extérieurs des ponts et chaussées et du logement en services extérieurs de l'« équipement » pour réaliser les « enquêtes et [les] études économiques relatives aux industries du bâtiment et des travaux publics » (décret du 30 mars 1967).

Le simple libellé de cette mission montre :

- l'importance accordée à l'appareil de production du bâtiment et des travaux publics,
- l'absence, dans le champ des « enquêtes » et études, du résultat de la production, et particulièrement les logements et leur occupation.
- la considération implicite que les « enquêtes » devaient nécessairement être réalisées localement plutôt que nationalement.

Ce libellé est cohérent avec l'objet principal de la politique du logement en cette période, à savoir la maximisation du nombre de logements construits. Cet objectif explique que les structures chargées de cette mission aient été dénommées « cellules statistiques de la construction ». Le champ de la politique du logement a depuis fortement évolué. L'appellation « cellules statistiques de la construction » apparaît aujourd'hui réductrice, et une expression plus large telle que « cellules statistiques du logement et de la construction¹ » serait plus conforme aux activités actuelles de ces cellules.

Il est également cohérent avec la faible automatisation du traitement de l'information dans les années 1960, qui rendait indispensable, pour la collecte de l'information comme pour son traitement, une présence physique locale proche. Depuis, les outils de traitement de l'information ont été transformés : diffusion de la microinformatique, dématérialisation du stockage, du traitement et de la transmission des données, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration.

L'évolution tant des missions que des moyens a conduit à la configuration actuelle des cellules statistiques que l'on va maintenant décrire brièvement.

1.1.2 Missions

Nous décrivons ces missions dans l'ordre chronologique des opérations de construction et de traitement de bases de données, qui est aussi celui qui est repris dans la lettre de mission. Précisons cependant que ce n'est pas nécessairement l'ordre des priorités que l'on propose d'assigner à terme aux DREAL.

1.1.2.1 Contribution à la production de trois bases de données

Les cellules statistiques logement des DRE contribuent à la construction de trois bases de données nationales, très différentes par leur mode de production :

SITADEL est une base constituée à partir de la collecte **mensuelle** des autorisations de construire et des mises en chantier. Les données collectées par les cellules statistiques proviennent, pour les autorisations de construire comme pour les mises en chantier, des sites d'instruction de l'application du droit des sols (ADS) situés dans les DDE ou les communes (ou EPCI) « autonomes ». Pour les mises en chantier, de nombreuses relances visent à compléter l'information par des données fournies par les maîtres d'ouvrage eux-mêmes ou les mairies. Les données sont en principe extraites de manière automatique des logiciels d'instruction, les services instructeurs ayant à charge d'adresser régulièrement ces extractions aux gestionnaires de l'application en DRE qui les vérifient, les traitent et les transmettent aux gestionnaires nationaux qui les agrègent. Dans la réalité, l'obligation de transmission des données des centres instructeurs aux DRE, qui ne comporte aucune sanction directe, n'est pas toujours respectée, contraignant les gestionnaires des DRE à de nombreux rappels vis à vis des sources, surtout lorsqu'elles sont extérieures aux services du ministère. La production de cette base a par ailleurs été impactée dans une période récente par des évolutions législatives notables :

- la loi « liberté et responsabilités locales » de 2004, en limitant la mise à disposition des services instructeurs des DDE aux seules communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants a multiplié le nombre des centres instructeurs qui sont la source des données ;

¹ Le terme de construction demeurant nécessaire en raison du rôle conservé par la construction non résidentielle dans l'activité des cellules. Le champ des transports est exclu de la présente mission, et est d'ailleurs couvert par d'autres structures dans la plupart des DRE.

- la réforme de l'ADS d'octobre 2007 a fortement mobilisé les centres instructeurs sur l'assimilation de la nouvelle réglementation et a conduit à une refonte des logiciels d'instruction et des modules d'extraction, ce qui a perturbé la transmission des informations et les résultats publiés à la fin de l'année 2007 et au cours des trois premiers trimestres de 2008.

Ajoutons qu'une nouvelle application informatique pour la constitution de la base SITADEL est en cours d'élaboration, avec une perspective de mise en place le 1^{er} février 2009.

ECLN, « enquête sur la commercialisation des logements neufs », est une base de données constituée à partir d'une enquête **trimestrielle** effectuée auprès des promoteurs de logements destinés à la vente aux particuliers et assurant le suivi des stocks et des conditions de vente de ces logements. Les cellules statistiques des DRE missionnent généralement des enquêteurs vacataires qui renseignent un questionnaire national après contact avec les promoteurs (dans des régions où la production est faible, le questionnaire est parfois adressé par courrier, directement par la cellule statistique). La saisie des données est ensuite effectuée dans l'application ECLN par les gestionnaires des cellules statistiques. Les données sont alors traitées au niveau local puis, pour la publication, au niveau central. La réalisation de cette enquête, non automatisée dans sa collecte, nécessite aujourd'hui beaucoup de manipulations de papier et de tâches de saisie (traitement et envoi des questionnaires aux enquêteurs, saisie des données renseignées).

Un nouveau logiciel de l'application ECLN a été mis en place au 1^{er} trimestre 2008. Il a pour objectif de faciliter la transmission et l'exploitation des données, mais n'a pas modifié les modalités de réalisation de l'enquête. Lors de la réalisation de la mission, sa mise en place était encore très récente et l'application présentait encore des défauts parfois bloquants pour les utilisateurs.

EPLS, « enquête sur le parc locatif social » mesure **annuellement** l'évolution du nombre de logements, les taux d'occupation et les loyers pratiqués. Les formulaires d'enquête, élaborés au niveau central, sont adressés aux bailleurs sociaux du périmètre régional par les cellules statistiques des DRE. Les formulaires d'enquêtes renseignés par les bailleurs sont retournés, en principe sous format informatique, aux gestionnaires des DRE qui les vérifient et les traitent « localement » puis transfèrent les données agrégées à l'application nationale. Mais dans les faits, les retours des bailleurs sont souvent dans des formats informatiques non compatibles avec l'application EPLS (en fonction de leurs propres logiciels de gestion) ce qui contraint les gestionnaires des DRE à faire de nouvelles saisies des données voire même de l'assistance informatique chez les bailleurs.

S'agissant des données relatives au parc locatif social, il convient également de noter que d'autres enquêtes sont régulièrement réalisées auprès des bailleurs sociaux. Résultant souvent d'obligations réglementaires (enquêtes sur le supplément de loyer de solidarité, enquête sur l'occupation du parc social, etc.), mais pas toujours, elles sont pilotées par la DGUHC et généralement réalisées par les DDE. La question de l'harmonisation de toutes ces enquêtes et de la définition de leur périmètre (aujourd'hui variable selon les questions posées) fait l'objet de réflexions engagées de longue date, mais qui n'ont pas encore abouti.

Un point important dans le mode d'organisation de la production des bases SITADEL et EPLS² est à souligner : la saisie à la source des données est effectuée dans des structures externes au ministère (communes et organismes d'HLM) et d'éventuels manquements à l'obligation d'alimenter les bases ne sont pas directement sanctionnés. La conséquence peut en être une inégale motivation à la transmission des données qui s'ajoute à la diversité des supports (support papier, supports informatiques non uniformes) pour contraindre les gestionnaires des cellules statistiques à de nombreux contacts directs avec ces structures-source.

1.1.2.2 Diffusion standardisée ou à la demande

S'il n'est pas exclusif - les utilisateurs réguliers sachant bien ce que chaque fournisseur de données peut apporter - le rôle des DRE en matière de diffusion de données (qu'elles soient ou non produites localement) est reconnu par leurs interlocuteurs institutionnels. Qu'il s'agisse des DDE ou DDEA, attachées à la mise à disposition de données par le biais de l'application Géokit, des agences d'urbanisme, des collectivités et de leurs bureaux d'études ou d'autres institutions, les interlocuteurs que nous avons rencontrés manifestent une réelle attente vis à vis de la DRE, dont ils ont également souligné le rôle important dans l'accompagnement

² ECLN étant quant à elle construite à partir de données collectées via des enquêteurs.

de la diffusion, l'alerte sur les limites des données et sur les précautions d'utilisation. L'importance accordée à cette diffusion vers les partenaires est un point commun à l'ensemble des DRE.

Les pratiques sont en revanche très contrastées sur la diffusion « à la demande » vers d'autres utilisateurs. Dans un contexte où les règles de communicabilité et de tarification sont complexes, l'intérêt porté à ce mode de diffusion de données est extrêmement variable d'une DRE à une autre. Certaines ont fortement développé la vente de listes de permis de construire aux entreprises du secteur du bâtiment ou la diffusion de données « sur mesure » à des publics divers, d'autres ne l'ont pas fait. Les règles de facturation sont également peu homogènes. La très grande dispersion des « produits de cession » (constitués à 80% par la vente de listes) qui sont restitués aux DRE sous forme de crédits de fonctionnement témoigne de cette diversité dans les priorités des services.

Notons enfin que la diffusion ciblée et organisée vers les structures qui sont à la source des données (communes et leurs émanations, organismes HLM, promoteurs), qui pourrait contribuer à les sensibiliser à l'importance et à l'utilité de l'alimentation des bases, est peu développée.

1.1.2.3 Valorisations proactives de bases de données sur initiative propre ou sur demande de partenaires locaux de la politique du logement

Le terme même de « valorisation » n'est pas perçu de façon uniforme, la frontière entre diffusion et valorisation étant parfois floue. Nous le définirons de manière large, de la valorisation de premier niveau que constitue la réalisation régulière d'un « 4 pages » régional présentant les résultats de SITADEL ou d'ECLN à l'utilisation des bases dans la mise en œuvre locale des politiques du logement ou, plus largement encore, leur utilisation dans les observations, analyses et études locales (« l'action régionale » selon la terminologie de l'INSEE).

Sur ces trois champs, l'attente est forte vis à vis des cellules statistiques, mais leur capacité de réponse est variable, au-delà de la valorisation de premier niveau. L'insertion, la plus courante, de la cellule statistique dans le service de la DRE en charge du logement, ainsi que la connaissance des bases « logement », favorisent son association à la définition des politiques du logement. Notons que, sauf pour la valorisation de premier niveau (« 4 pages ») c'est quasi exclusivement le statisticien lui-même qui est sollicité et qu'il s'agit d'une part minoritaire de son activité. Sur le troisième champ, qui est celui de la connaissance et de l'analyse territoriale, un enjeu essentiel pour les DRE et demain les DREAL³, son action est généralement encore plus limitée.

1.1.3 Moyens

1.1.3.1 Organisation

De façon majoritaire, les cellules statistiques sont intégrées dans les services des DRE qui sont en charge de l'habitat. On observe cependant une évolution dans leur positionnement : de plus en plus nombreux sont les organigrammes qui situent l'unité en charge des bases de données sur le logement⁴ dans un service plus transversal, regroupant plusieurs pôles de ressources (« statistiques », SIG...) et orienté vers l'observation, l'analyse des territoires, la prospective et la stratégie. Cette évolution nous paraît traduire la volonté des services de renforcer et de structurer les missions de connaissance du territoire régional, en élargissant aussi le champ d'analyse des cellules statistiques.

Quel que soit le positionnement retenu, la mission a cependant pu observer le poids très lourd de la production des bases et de la diffusion de données en regard des effectifs des cellules. En effet le rythme de la production commande (et il est particulièrement prégnant pour la base SITADEL) et fait l'objet d'un suivi tout particulier de la part de l'administration centrale. Il y a donc dans l'organisation de la production des cellules un double pilotage, central et local, qui a sa légitimité (tout dysfonctionnement régional de la production des bases de données a un impact national) mais qui peut aussi contribuer à un certain isolement de la cellule statistique

³ Notons que ce champ de la connaissance territoriale, qui n'est pas l'apanage des services de l'État, fait le plus souvent appel à des partenariats complexes et impose que les services de l'État agissent en parfaite complémentarité. Cela suppose, mais la question dépasse le cadre de notre mission, une bonne articulation entre les DR de l'INSEE et les services déconcentrés pour ne pas laisser naître des situations de « concurrence » entre services.

⁴ Perdant souvent au passage leur appellation traditionnelle de « cellule statistique », que nous conserverons cependant par commodité dans ce rapport.

au sein de la structure, et cela d'autant plus que la hiérarchie de la cellule statistique est peu associée par l'administration centrale à la définition des priorités et à l'anticipation d'éventuelles difficultés.

On note également un faible niveau de polyvalence des agents dans la production des bases, même si ce constat doit être nuancé selon les régions. Là où cette polyvalence a été mise en oeuvre, elle concerne essentiellement la constitution de la base SITADEL, répartie entre plusieurs agents, EPLS et ECLN reposant le plus souvent sur un seul agent. Le plus souvent, les agents se sont spécialisés dans la gestion de l'une des bases, ce qui s'explique par la diversité des modalités et des rythmes de production de chacune.

Mais on observe surtout une très grande hétérogénéité des pratiques d'une DRE à l'autre, que ce soit dans l'utilisation des applications informatiques (en évitant par exemple, mais ce n'est pas le cas partout, de nouvelles saisies de données grâce à l'utilisation d'un logiciel d'interface), la perception de la finalité même de la base (on observe parfois un travail important de complément des adresses dans SITADEL, utile de fait à la diffusion de listes de permis de construire, non au calcul d'agrégats en tant que tel), l'organisation de la saisie des données (réalisée pour partie dans certaines DRE par des enquêteurs). Cette diversité des pratiques nous paraît être le signe d'une absence de définition et de mesure de la qualité attendue de la production, dont témoigne également l'absence de suivi du coût global de chacune des bases.

1.1.3.2 Effectifs

La répartition des temps passés par les personnels des cellules à leurs différentes missions a fait l'objet d'une enquête réalisée à la fin de l'année 2007. Les chiffres qui en résultent⁵ sont à prendre avec certaines précautions : ils sont « à dire d'expert », en l'absence d'un suivi analytique et, nous l'avons vu précédemment, il y a parfois un certain flou dans la frontière entre les missions. Ils donnent cependant un bon ordre de grandeur de l'affectation des moyens en personnel des cellules.

Leur effectif total était fin 2007 de 108 ETP.

Il incluait 25 cadres A responsables de la cellule, en grande majorité attachés de l'INSEE (22 sur 25). Globalement, 17% du temps de ces cadres est consacré au management, 31% à la production, 52% aux activités de diffusion et d'« action régionale » (valorisation). On note une grande dispersion des temps passés par les responsables à la production proprement dite des bases, entre 10% et 70% selon les régions, cette dispersion étant liée, nous y reviendrons, aux problèmes conjoncturels de personnel.

Les autres agents des cellules, 83 ETP, sont essentiellement agents de l'Équipement (seuls 3 d'entre eux, de catégorie B, sont cadres de l'INSEE) de catégorie B (pour 60% environ) et C (pour 40% environ). La répartition de leur temps est globalement la suivante :

a) **Production** : 50 ETP, dont :

- SITADEL : 25 ETP
- ECLN : 13 ETP
- EPLS : 13 ETP.

En outre les cellules font presque toutes appel à des enquêteurs vacataires, une centaine au total. Généralement employés à temps partiel, ils sont pour l'essentiel affectés au recueil des données de la base ECLN, mais parfois également à des tâches de saisie.

La mission a noté quelques cas de contrats, parfois à temps complet, affectés à la production de SITADEL et reconduits sur une période longue. Si on prend en compte ces agents, la charge de la production de SITADEL est plutôt de l'ordre de 30 ETP.

b) **Diffusion** : 21 ETP

Incluant la préparation et la diffusion de listes commerciales, les réponses à la demande, Géokit et la participation à l'élaboration des publications régionales.

c) **Autres**

Pour le reste de l'effectif (12 ETP), 3,5 ETP sont affectés à « d'autres productions statistiques » (sont parfois citées l'enquête COLLOC, abandonnée en 2007, et la production de données sur les transports) et 7 ETP sont classés dans des « activités autres » qui mériteraient d'être davantage précisées pour pouvoir être réaffectées dans les activités de la cellule (s'agissant par exemple du temps passé à la gestion des contrats d'enquêteurs ou à la régie de recette...) ou vers d'autres unités (cas d'agents ne travaillant que partiellement pour la cellule).

⁵ Ne sont ici reprises que les réponses des DRE de métropole, celles relatives à certains DOM étant incomplètes et difficilement exploitables.

L'enquête montre une grande dispersion des effectifs selon les DRE, ceux-ci variant, pour les régions de métropole de 1,7 à 6,6 ETP, selon la répartition suivante :

- 6,6 ETP : Ile-de-France
- 6 ETP : Nord-Pas-de-Calais; Alsace
- 5 à 6 ETP : 7 régions⁶
- 4 à 5 ETP : 6 régions⁷
- 3 à 4 ETP : 4 régions⁸
- 2,8 ETP : Franche-Comté
- 1,7 ETP : Corse

On retrouve cette dispersion dans les moyens affectés à la production de chaque base, sans corrélation évidente avec l'importance de la région, ce qui traduit les écarts notés supra dans les méthodes de travail.

1.1.3.3 Mobilité et attractivité

Les réponses à l'enquête de la DAEI montrent une pyramide des âges peu équilibrée :

- 4 agents ont moins de 30 ans
- 13 ont entre 30 et 40 ans
- 27 ont entre 40 et 50 ans
- 30 ont entre 50 et 60 ans
- 6 agents ont plus de 60 ans

La répartition par ancienneté⁹ montre une forte proportion d'agents anciens (46 % de l'effectif étant en poste depuis 8 ans ou plus) mais également de nouveaux agents (30% de l'effectif étant en poste depuis 3 ans ou moins) :

- 4 agents sont à leur poste depuis 1980 ou avant
- 15 sont arrivés entre 1980 et 1990
- 19 sont arrivés entre 1990 et 2000
- 20 sont arrivés entre 2000 et 2005
- 25 sont arrivés depuis 2005

L'importance de ce renouvellement pénalise particulièrement les DRE des régions jugées « peu attractives », qui peinent traditionnellement à recruter. Mais, dans un contexte de fortes interrogations des agents sur l'évolution du ministère, qui se double, dans le cas des cellules statistiques, d'interrogations sur leurs propres évolutions, toutes les DRE peuvent être affectées par des difficultés de recrutement. Ces difficultés ne sont pas, loin s'en faut, spécifiques aux cellules statistiques, mais elles y sont renforcées par le niveau assez faible de polyvalence, un certain isolement des cellules au sein de la DRE et sans doute un contenu des postes mal connu et insuffisamment valorisé. Les effets des vacances d'emploi sur la production des bases de données nationales leur donnent une visibilité particulière.

1.1.4 Coûts et recettes propres

La connaissance des coûts constitue un déterminant incontournable de la décision d'organisation et de son évaluation.

LeSOeS a fourni à la mission les coûts de production annuels suivants :

- Sitadel : 3,074 M€
- ECLN : 1,815 M€,
- EPLS : 1,015 M€

Ces coûts ne sont cependant qu'une approximation.

D'une part ils n'incluent pas certains postes :

⁶ Bretagne; Aquitaine; Basse-Normandie; Midi-Pyrénées; Pays-de-la-Loire; Languedoc-Roussillon; Lorraine

⁷ PACA; Centre; Limousin; Rhône-Alpes; Haute-Normandie; Auvergne

⁸ Picardie; Poitou-Charentes; Champagne-Ardenne; Bourgogne

⁹ L'effectif total est différent selon que l'on considère la répartition par âge ou par ancienneté car quelques réponses étaient incomplètes sur l'un ou l'autre point.

- coût de développement des applications (2,2 M€ pour Sitadel2 et 0,3 M€ pour ECLN, tant en sous-traitance qu'en temps passé par les agents du MEEDDAT)
- coût de l'immobilier occupé par les agents,
- etc.

D'autre part, le coût du personnel a été estimé à partir de coûts moyens par catégorie d'agents, dont le périmètre reste à préciser.

Enfin, la frontière entre production, valorisation et diffusion est parfois difficile à tracer.

La vente d'extractions des bases de données a quant à elle rapporté 0,98 M€ en 2007, dont 0,94 M€ provenant de ventes de listes de permis de construire (effectuées pour moitié en DRE et pour moitié en centrale).

1.2 Les bases de données sur le logement et leur valorisation : une activité névralgique mais insuffisamment développée

1.2.1 Le caractère névralgique des bases de données et de leur valorisation

Le terme « statistique », tel qu'il est utilisé en pratique par les cellules « statistiques » et surtout par leurs interlocuteurs, est flou. Il recouvre le plus souvent l'information *numérique* (par opposition à l'information non numérique) sous toutes ses formes, et en particulier quel que soit son niveau d'agrégation, depuis l'information individuelle figurant dans une base de données exhaustive jusqu'à des agrégats nationaux.

Le flou du terme « statistique » crée des incompréhensions. Par exemple, telle source dont la finalité est la production d'agrégats ne sera pas fiable pour les utilisations à l'échelle de l'enregistrement ; on pourra ainsi produire « des statistiques » à partir d'une source « statistique » dont chaque enregistrement, pris individuellement, n'est pas fiable¹⁰.

Nous préférons donc limiter l'usage du terme « statistique », et recourir au concept de bases de données¹¹, par rapport auquel on peut distinguer l'amont (la production des bases de données) et l'aval (la valorisation des bases, par calcul d'agrégats ou par extraction, sur un champ cible, d'enregistrements individuels, en nombre suffisamment limité pour que leur examen individuel soit humainement possible).

Les bases de données apparaissent ainsi comme le composant clé du traitement de l'information : c'est celui qui permet de la stocker sous sa forme la plus détaillée possible, pour pouvoir ensuite l'utiliser de manière adaptée à chaque besoin. Leur maîtrise conditionne celle de l'information, et revêt donc un caractère névralgique.

1.2.2 Les lacunes des bases de données sur le logement et de leur exploitation sont une source d'inefficacité de la politique du logement

Force est de constater que les bases de données sur le logement et leurs exploitations sont insuffisamment développées pour permettre l'étude préalable puis l'évaluation des décisions de politique du logement. Il en résulte que les effets de ces dernières sont mal anticipés, mal mesurés et donc mal corrigés le cas échéant, d'où des gaspillages non seulement de dépense publique, budgétaire ou fiscale, mais également des inefficacités dans l'allocation des ressources des autres agents économiques auxquels l'État impose le cadre légal de leur activité.

1.2.2.1 Les lacunes des bases...

1.2.2.1.1 Dans les domaines traditionnels de la politique du logement (construction et parc locatif social)

Plus de soixante ans après la création du ministère de la reconstruction, on ne sait toujours pas combien exactement de logements sont « terminés » chaque année : le dispositif Sitadel est relativement fiable quant aux autorisations¹², l'est un peu moins quant aux mises en chantier, et l'est encore moins s'agissant des logements mis en service¹³.

¹⁰ C'est une partie de la tâche des statisticiens régionaux d'expliquer cela à leurs interlocuteurs.

¹¹ Deux autres termes sont fréquemment utilisés pour dénommer ces étapes clés du traitement de l'information, et reflètent souvent leur histoire : celui de « fichier » (qui évoque un répertoire exhaustif et permanent) et celui d'« enquête » (qui évoque plutôt un sondage généralement non exhaustif mené à intervalles plus ou moins réguliers). Nous leur préférons l'expression générique de « base de données », plus neutre.

¹² Et devrait devenir très fiable si la question de l'alimentation de la base de données par les services instructeurs des permis de construire est résolue.

¹³ Cette difficulté n'est pas propre à la France. On peut se demander s'il ne conviendrait pas d'utiliser

Par ailleurs, le nombre total de logements locatifs sociaux¹⁴ diverge considérablement selon la base de données interrogée, et cette divergence n'est pas seulement le fruit de différences de périmètre (le « parc locatif social » pouvant être défini de multiples manières). Bien évidemment, cette divergence s'accroît lorsque l'on considère des agrégats plus complexes que le simple effectif des logements sociaux.

1.2.2.1.2 Dans les domaines plus récents de la politique du logement

Dans les domaines plus récents de la politique du logement (compréhension des mécanismes de marché, droit au logement, etc.), le déficit de bases de données est au moins aussi net :

- s'agissant des loyers, alors que leur niveau constitue la première contrainte subie par un ménage modeste dans le choix de son logement, et que le loyer de sortie d'un programme de logements sociaux ne peut être apprécié que par rapport aux loyers de marché, il n'existe pas de base de données sur les loyers de marché fiable à un niveau géographique fin et couvrant l'ensemble du territoire¹⁵ ;

- s'agissant du prix de cession des logements, l'État, bien qu'il enregistre toutes les transactions, n'a toujours pas créé de base de données exploitable nationalement ou localement pour optimiser la politique du logement ou même pour assurer la simple transparence du marché ; il se repose sur les bases de données créées par le notariat, dont le taux de couverture, s'il est relativement élevé en moyenne nationale (environ les deux tiers), peut être très faible localement, et qui ne sont pas publiques¹⁶ ;

- s'agissant des charges supportées par les propriétaires de logements (qui constituent un élément important de la décision d'investir ou non dans le logement locatif), l'État n'a pas accès à une base de données suffisamment fiable et détaillée ;

- en matière de développement durable, la consommation d'énergie des logements en volume et leur qualité environnementale sont très mal connues¹⁷.

1.2.2.2 ... et de leurs exploitations...

Les exploitations des bases de données peuvent être très diverses, depuis de simples « tableaux croisés » susceptibles de figurer dans des « 4 pages » et présentant chaque année l'évolution de certains paramètres jusqu'à des analyses économétriques tentant de dégager des régularités passées et d'en tirer des enseignements pour la prévision.

S'agissant des exploitations simples, seule une petite partie des champs de bases puissantes comme Filocom ou les bases notariales a encore été exploitée¹⁸. De nombreux champs restent à exploiter.

S'agissant d'exploitations plus complexes :

- on ne connaît toujours pas l'élasticité du prix des logements par rapport à la taille du parc (alors qu'une des justifications de la subvention publique à la construction est que cette dernière ferait diminuer le prix des logements¹⁹) ni a fortiori ses déterminants ;

- la plus-value à la revente sur les logements²⁰ et ses déterminants²¹ n'ont fait l'objet que de peu de travaux ; elle constitue pourtant un paramètre essentiel de la rentabilité des investissements locatifs (mais

d'autres sources, fiscales par exemple, certes non nécessairement cohérentes avec la procédure des permis de construire, mais du moins permettant la construction d'une série permettant des comparaisons intertemporelles fiables.

¹⁴ Par commodité, on utilise dans ce rapport les appellations de « logement social » ou « parc locatif social » pour caractériser le parc détenu par les « organismes de logement social » (les anciens « HLM ») et éventuellement sa périphérie (logements privés conventionnés, parc détenu par des collectivités locales, etc.). On n'ignore pas que ces appellations sont assez peu satisfaisantes, puisque le parc privé lui aussi héberge des ménages à bas revenu, et en héberge même la majorité.

¹⁵ A tel point que le zonage « de Robien », relatif aux loyers, a été calculé à partir d'exploitations des bases notariales relatives aux prix de cession des appartements. Les initiatives des professionnels, pour louables qu'elles soient, ne suffisent pas à combler cette lacune, en raison notamment de taux de couverture faibles et de surcroît pas toujours connus. L'enquête logement (qui par ailleurs n'est réalisée que tous les 5 ans environ) et l'enquête loyers et charges, menées par l'INSEE, ont un taux de couverture beaucoup trop faible pour permettre des exploitations locales.

¹⁶ Sauf, partiellement, en Ile-de-France.

¹⁷ Cf. note du 25 septembre 2007 de la DAEI/SESP sur les besoins en information pour la conduite des politiques du logement. Le SOeS projette toutefois de mesurer, à l'occasion de l'enquête logement 2011, la performance énergétique des logements et la consommation d'énergie résidentielle.

¹⁸ Un exemple en est le sujet des achats de logements par les étrangers.

¹⁹ L'utilité des subventions à la construction apparaîtra très différente selon que, par exemple, la construction de 300 000 logements (soit environ 1% du parc) supplémentaires induit en moyenne une diminution du prix des logements de 1%, de 2% (comme une étude commanditée par le gouvernement britannique le suggère dans le cas du Royaume-Uni) ou de 10%.

²⁰ Accessible via les bases notariales.

aussi des achats de logements à d'autres fins), et donc en particulier de la nécessité (ou non) de les subventionner pour les rendre compétitifs par rapport à d'autres investissements²² ;

- l'effet inflationniste des aides Méhaignerie à l'investissement locatif n'a toujours pas été évalué, alors même que ces logements ont souvent été revendus et que la comparaison des plus-values à la revente²³ effectuées avec et sans ces subventions fournirait des éléments de réponse ;

- aucun dispositif n'a été mis en place pour évaluer l'effet de la déductibilité récemment restaurée des intérêts des emprunts contractés pour l'achat d'un logement, et donc vérifier sa pertinence et la nécessité de sa reconduction éventuelle ;

- on ne sait pas prévoir les variations du prix des logements sous la forme d'un processus stochastique²⁴, ni a fortiori intégrer ce processus à la détermination des politiques publiques²⁵ ;

- le lien étroit entre prix des logements et revenu des occupants sur les diverses portions d'un territoire a fait l'objet de peu de travaux alors même que la mixité sociale est l'un des objectifs de la politique du logement ;

- etc.

Dans le cas particulier des cellules statistiques des directions régionales de l'équipement, la valorisation des bases de données est une variable d'ajustement : le temps qui lui est consacré est celui laissé disponible par les autres activités (essentiellement la production des trois bases Sitadel, ECLN et EPLS), qui sont prioritaires. Elle n'occupe qu'une fraction du temps des statisticiens régionaux. Il en résulte que les exploitations des bases de données qui y sont effectuées vont rarement au-delà de simples tableaux croisés, éventuellement présentés sous forme cartographique.

1.2.2.3 ... sont une source de gaspillage de la dépense publique en faveur du logement

Les quelques exemples que l'on vient de mentionner suffisent à illustrer les carences de la politique du logement en matière d'études préalables et en matière d'évaluation.

De meilleures bases de données permettraient par exemple :

- de mieux ajuster les barèmes des aides au logement (à la pierre comme à la personne) aux loyers ou prix de cession de marché locaux (en lieu et place des trois ou quatre zones réglementaires actuelles), ce qui permettrait une plus grande équité pour un coût donné ;

- de remettre en cause périodiquement, selon l'évolution du marché, certaines aides publiques devenues moins nécessaires, et éventuellement de les remplacer par d'autres d'une meilleure efficacité ;

- d'évaluer les effets secondaires des aides au logement (effets inflationnistes, effets sur l'activité économique, etc.).

Le coût des bases de données existantes ou à créer (de l'ordre de quelques millions ou au plus quelques dizaines de millions d'euros, cf. § 1.1.4) et de leurs exploitations apparaît pourtant extrêmement faible par rapport aux gains de productivité de la dépense publique qu'elles peuvent permettre : les transferts organisés par la collectivité en faveur du logement étant de l'ordre de 1% à 2% (selon le périmètre considéré) du produit intérieur brut (PIB), un simple gain d'efficacité de 1% de leur montant serait d'un ordre de grandeur bien supérieur au coût des bases de données nécessaires et de leurs exploitations.

1.2.3 La diversité des bases de données sur le logement

²¹ Elle est différente selon que l'on considère les appartements ou les maisons, les petits logements ou les grands, etc.

²² Si par exemple il apparaissait que, par eux-mêmes, les investissements en logement sont compétitifs par rapport à d'autres placements (actions par exemple), il serait beaucoup moins coûteux de médiatiser ce résultat que de les subventionner.

²³ Accessibles via les bases notariales ; l'identification des logements ayant bénéficié d'aides Méhaignerie n'y est possible que moyennant des approximations, dont on peut penser qu'elles ne détruiraient pas le caractère significatif des résultats.

²⁴ Étant évident qu'une prévision certaine est hors d'atteinte. Seule une prévision sous forme d'un processus stochastique est envisageable.

²⁵ Quand le prix des logements est élevé, l'État doit-il accroître les aides à l'accession sociale pour permettre aux ménages modestes de devenir propriétaire malgré cela ? Doit-il au contraire les diminuer voire les supprimer, pour ne pas encourager ces ménages à prendre le risque d'une moins-value et pour les inciter à attendre qu'un niveau des prix plus faible leur permette d'acheter un logement de meilleure qualité ? Doit-il au contraire rester neutre et ne rien changer à sa politique d'accession sociale ? La réponse à ces questions nécessiterait des analyses qui n'ont pas été faites.

Les bases de données sur le logement, bien que ne couvrant que très imparfaitement leur champ, n'en sont pas moins nombreuses, et d'une extrême diversité.

1.2.3.1 En termes de mode de production

Certaines bases de données résultent d'initiatives extérieures à l'Administration, le plus souvent en provenance de professionnels: (bases de données du notariat, de la FNAIM, de l'UNPI, base de données IPD²⁶), parfois d'universitaires (OFL) ou d'organismes sociaux (CNAF). Leur production est assurée soit en interne soit par recours à des prestataires extérieurs, universitaires le plus souvent.

On notera que les établissements financiers français, bien que fortement impliqués dans le financement du logement, ne semblent pas avoir constitué de bases de données dont les résultats soient publics, contrairement à certains de leurs homologues étrangers²⁷, qui en tirent une certaine notoriété; parmi les rares exceptions, on peut noter la CDC (s'agissant uniquement du parc locatif social), le CFF et (plus récemment) le Crédit Logement.

Sous réserve de quelques exceptions, l'État n'a généralement pas accès à ces bases de données, dont le taux de couverture est très variable et la méthodologie de construction et d'exploitation rarement publique. Il est simplement destinataire de leurs exploitations, dont les résultats sont parfois peu cohérents avec les sources sûres dont l'État dispose.

Au sein de l'Administration, les lieux de production de bases de données sur le logement sont multiples: SOeS (Sitadel, ECLN, EPLS, EPTB, PRLN, etc.), DHUP (principalement de multiples bases de données sur le parc locatif social), INSEE (recensement de population, enquête loyers et charges, enquête logement, enquête patrimoine), DGFIP (fichiers source de Filocom).

L'Administration soit assure elle-même en interne la production de ces bases soit en sous-traité une fraction plus ou moins importante (OLAP).

Dans le cas particulier du MEEDDAT, la production peut être totalement concentrée en administration centrale (Filocom, PRLN, EPTB²⁸) ou bien partiellement déconcentrée, soit en DRE (cas des bases de données produites par le SOeS), soit en DDE (cas des bases de données produites par la DHUP).

L'accès aux bases produites par l'Administration est lui-même segmenté, aucune administration n'ayant accès à toutes les bases.

1.2.3.2 En termes de taux de sondage

Les taux de sondage des bases de données disponibles sont extrêmement variables, s'échelonnant de 1 (EPLS, Sitadel, ECLN, Filocom, Boléro) à 1/800 (enquête logement) ou beaucoup moins (PRLN).

La base de données du recensement de population, qui était exhaustive, ne l'est plus, pour une année donnée, depuis le passage aux enquêtes de recensement.

Dans le cas des bases de données produites par l'Administration, qui dispose du pouvoir de contraindre, le taux de sondage est connu et peut être maîtrisé. Dans le cas des bases de données produites hors de l'Administration, le taux de sondage n'est pas maîtrisé, et peut donc varier considérablement selon le segment de la population considéré. Il est parfois inconnu, et dans certains cas les exploitations faites à partir de ces bases semblent mal corriger les inégalités de représentativité ou utiliser des taux de sondage erronés (cas de l'OFL).

1.2.3.3 En termes de périodicité

La périodicité de constitution des bases de données est variable: plusieurs années (enquête logement), deux années (Filocom), une année (EPTB, EPLS et de nombreuses enquêtes sur le parc locatif social), un trimestre (enquête loyers et charges, ECLN, PRLN), un mois (Sitadel). Certaines bases de données sont alimentées en permanence (Galion, nombreuses bases de données professionnelles).

1.2.3.4 En termes de réactivité

Outre sa périodicité, le délai de disponibilité d'une base de données est un facteur important de sa réactivité. Celui des bases de données sur le logement est extrêmement dispersée, s'échelonnant de quelques jours à une année ou davantage.

1.2.3.5 En termes de finalité

La finalité des bases de données est extrêmement variable.

Les bases créées par les fédérations professionnelles ont essentiellement trois finalités: fournir aux adhérents des informations utiles à l'exercice de leur activité, assurer une notoriété à l'organisation

²⁶ Investment Property Databank.

²⁷ Comme Nationwide et Halifax au Royaume-Uni.

²⁸ Sous cette réserve que la DRE fournit aux personnes interrogées une aide téléphonique sur demande pour le remplissage des questionnaires.

professionnelle, fournir à cette dernière des arguments dans son action de lobbying auprès des pouvoirs publics.

La finalité des bases de données créées par l'État est également multiple : fournir des informations agrégées pour la conception et l'évaluation des politiques, voire fournir un indicateur expressément prévu par une disposition législative, mais également contribuer à la gestion courante (notamment comptable) des actions publiques, en matière de politique du logement mais aussi de fiscalité (DGFIP), d'action sociale, etc.

Les critères de qualité d'une base dépendent évidemment de la finalité poursuivie.

Par exemple, en matière de taux de couverture, une finalité comptable nécessite une précision absolue à tout niveau ; la fourniture au public de références pour l'appréciation des prix de cession de marché dans un voisinage nécessite une quasi exhaustivité; une finalité réglementaire (par exemple, application de la loi SRU en matière de pourcentage de logements sociaux dans une commune) nécessite une précision quasi absolue au niveau d'agrégation souhaité; la conception d'un PLU nécessite d'assurer une représentativité à un niveau géographique fin; a contrario, la simple connaissance d'agrégats visant à guider l'application et l'évaluation des politiques peut être obtenue à partir de sondages, dont le taux dépend du niveau de finesse géographique souhaité, de l'effectif des populations et de la dispersion de leurs caractéristiques, et dont le plan de sondage peut omettre certaines petites populations. Bien souvent l'exercice local de l'activité du MEEDDAT serait facilité par l'accès à des bases de données exactes à l'unité, qui ne sont pas toujours disponibles.

Il en va de même concernant les différentes variables renseignées dans la base.

En matière de réactivité, une finalité conjoncturelle nécessite une périodicité mensuelle ou trimestrielle, sous réserve cependant que le délai de disponibilité de la base ne soit pas trop long (supérieur à quelques mois); elle peut, faute de mieux, s'accommoder d'une périodicité annuelle, mais ici encore, le délai de disponibilité doit être suffisamment court.

Par ailleurs, selon la finalité d'une base, il sera ou non opportun de redresser ses valeurs manquantes.

1.2.3.6 Le cas particulier des bases de données sur les logements locatifs sociaux

Le cas particulier des bases de données sur les logements locatifs sociaux mérite une mention particulière, en raison de la coexistence de multiples bases de données mal coordonnées, dont les périmètres et la qualité sont variables, et dont les résultats sont parfois contradictoires.

Cette incohérence organisationnelle résulte de plusieurs facteurs :

- l'insuffisante coordination entre la DAEI et la DGUHC mais aussi entre les différentes composantes de la DGUHC,
- la juxtaposition de lois successives qui, vertueusement, ont prévu la fourniture par l'État d'indicateurs de performance des mesures votées, mais qui ne se sont pas préoccupées de la cohérence de ces indicateurs (notamment en termes de périmètre) avec ceux susceptibles d'être fournis par les bases de données existantes.

Il en est résulté que, face à de nouveaux besoins d'information, au lieu d'améliorer progressivement les bases de données existantes, on en a créé de nouvelles non coordonnées.

Ce constat n'est pas nouveau et a suscité plusieurs tentatives d'amélioration. Aucune n'a abouti à ce jour. Les réflexions en cours sur une refonte d'EPLS pourraient fournir une nouvelle occasion d'améliorer le dispositif.

1.2.4 Positionnement des bases de données produites par les cellules statistiques

Les trois bases de données nationales à la construction desquelles les cellules statistiques des DRE contribuent s'insèrent dans un dispositif, on vient de le voir, complexe.

Deux d'entre elles sont centrées sur la construction (Sitadel et ECLN), la troisième sur le parc locatif social. Ces deux domaines sont certes des domaines privilégiés de l'action de la collectivité en matière de logement (droit de l'urbanisme et parc locatif social). Néanmoins (cf. § 1.2.2), les trois bases ne couvrent presque pas d'autres domaines pourtant nécessaires à la planification des décisions de la collectivité :

- celui des prix de marché (prix de cession et loyers), à l'exception d'ECLN, dont le champ n'inclut cependant qu'environ un dixième des transactions de logements et est concentré sur de petites fractions du territoire;

- celui de l'occupation, et particulièrement de l'occupation sociale du parc privé²⁹.

Par ailleurs, l'enquête EPLS ne rassemble qu'une partie des informations sur le parc locatif social et coexiste avec de multiples autres enquêtes sur le même parc.

C'est pourquoi la valorisation de bases de données effectuée en DRE, pour éclairer convenablement les décisions prises localement, doit porter sur un éventail de bases beaucoup plus large que les seules bases à la production desquelles ces directions contribuent.

²⁹ Dont on rappelle qu'il héberge la majorité des ménages à bas revenu.

1.3 Motivation de la mission

Deux éléments, principalement, sont à l'origine de la commande de la mission : le constat de faiblesses dans l'organisation actuelle des cellules statistiques, considéré comme la source de dysfonctionnements constatés dans la production des bases de données, et l'observation des effets, ressentis a priori comme positifs, des réformes conduites à l'INSEE. Un troisième élément, ultérieur, - la réorganisation des services régionaux de l'État - a ouvert des opportunités de changement supplémentaires.

1.3.1 Des dysfonctionnements

Le constat fait par la mission est que l'origine des difficultés constatées ne peut être limitée à l'organisation et à la faible taille des équipes de production dans les services déconcentrés et que les sources de dysfonctionnement sont en réalité multiples.

1.3.1.1 Insuffisance des outils et des méthodes

Les outils de production des bases sont anciens et n'ont pas suivi suffisamment l'évolution technique du traitement de données : télétransmission de données, accès multipostes à des bases centralisées.

Si elle l'a fait avec détermination, ce n'est que récemment que la DAEI s'est engagée dans la refonte des outils et leur modernisation : la nouvelle application d'ECLN a été diffusée au début de l'année 2008, la nouvelle application de SITADEL doit l'être au début de l'année 2009. L'application EPLS quant à elle, qui contraint, du fait des incompatibilités informatiques, à de très nombreuses manipulations, reste en l'état tant qu'il n'a pas été apporté de réponse aux interrogations auxquelles elle donne lieu (cf. § 1.2.3.6). Encore la modernisation en cours n'épuise-t-elle pas, loin s'en faut, la question essentielle de la simplification et de la modernisation des outils. En témoignent par exemple toutes les manipulations et les transmissions de papier qui demeurent nécessaires pour construire la base ECLN malgré la nouvelle application.

Elle n'épuise pas non plus le sujet de l'articulation entre les outils et les méthodes de travail, comme le montrent les difficultés engendrées par le fait que les fournisseurs de l'information primaire sont des organismes extérieurs dans les cas de SITADEL (services instructeurs des collectivités locales) et EPLS (organismes HLM). Cette externalité et la diversité des outils de traitement qu'elle engendre ne sont pas propres aux bases de données sur le logement, elles existent aussi, par exemple dans le cas de la base SIRENE ou de la base de l'état-civil (cf. § 1.3.2.2.2). Si elles constituent un facteur de risque majeur pour la qualité et l'exhaustivité des transmissions, c'est parce que la non-transmission n'est pas sanctionnée (pour un service instructeur de permis de construire, la motivation de constitution d'une base de données est tout à fait secondaire par rapport à l'enjeu de la délivrance de l'acte lui-même). Les solutions techniques à ces difficultés résident dans l'implantation de modules d'extraction parfaitement adaptés, ce qui prend du temps et nécessite beaucoup de concertation avec les sources externes et leurs fournisseurs de logiciels. De l'absence ou de l'insuffisance de ces modules, il résulte pour les services de nombreuses tâches de saisie, de relance, de contacts, parfois sur place, avec les fournisseurs de données et finalement, en dépit de leurs efforts, une hétérogénéité et une qualité insuffisante des résultats.

Soulignons par ailleurs que, si la conception des outils prend du temps, leur mise en place et leur stabilisation nécessitent aussi une période de rodage et d'appropriation, parfois difficile comme nous l'avons noté avec la nouvelle application d'ECLN, qui venait d'être mise en service lors des entretiens de la mission dans les services.

1.3.1.2 La fragilité des moyens en personnel

Nous avons vu (cf. § 1.1.3) la répartition des effectifs des cellules statistiques, très diverse selon les régions, leur mode d'organisation, qui favorise peu la polyvalence, les difficultés de recrutement, récurrentes ou accentuées par le contexte actuel d'évolution du ministère. Toutes les cellules ont cependant en commun, bien qu'à des degrés divers, la fragilité qu'engendrent dans tous les cas leur petite taille et la spécificité de leurs missions. La défaillance d'une personne dans une région peut ainsi suffire à impacter la production nationale d'une base de données. Vue depuis le niveau central, une telle défaillance prend donc un relief tout particulier³⁰. Or la consolidation des équipes paraît très difficile dans l'organisation actuelle : la polyvalence à laquelle un certain nombre de régions se sont attachées a rapidement montré ses limites, compte tenu du rythme et de la spécialisation des différentes bases ; l'appel à des enquêteurs vacataires pour des tâches ponctuelles également³¹. Force est de constater également que les défaillances survenues dans certaines régions n'ont pas été palliées par une solidarité interrégionale, et ce notamment pour la raison bien

³⁰ Ce qui ne sera pas le cas, par exemple, de l'absence du responsable de la programmation du logement, beaucoup plus durement ressentie au niveau local, ou de celle du gestionnaire de la diffusion de données à la demande.

³¹ Il s'agit, soulignons le, d'une « facilité » qu'ont les cellules statistiques mais qui crée aussi des risques avérés de dérives vers des emplois permanents non identifiés comme tels.

compréhensible que chaque DRE donne priorité à ses propres missions³². La possibilité de gagner en robustesse et de faire des économies d'échelle passe donc par une autre organisation.

1.3.1.3 Une valorisation locale des bases de données du MEEDDAT insuffisante

Très manifestement, la divergence des points de vues entre le niveau national et le niveau local engendre une divergence sur les priorités, en termes d'activités. Les directeurs des DRE d'une part, attachent la plus grande importance à la valorisation des bases de données (produites par la cellule statistique mais aussi mises à disposition par la centrale: Filocom, etc.), notamment par rapprochements³³ entre les diverses bases, au bénéfice de leur action dans la mise en œuvre de la politique du logement comme dans le cadre de partenariats avec les acteurs régionaux et locaux. La centrale (DAEI) pour sa part met l'accent en priorité sur la production des trois bases de données Sitadel, ECLN et EPLS. En définitive, compte tenu des enjeux et de la pression exercée par le niveau central (dont nous avons vu qu'il joue un rôle important dans le pilotage de l'activité des cellules) c'est bien la fonction de production des bases de données qui l'emporte. L'absence d'un gestionnaire peut conduire, et nous en avons vu des exemples au cours de la mission, le responsable de la cellule à assurer personnellement des tâches de production. La fonction de valorisation, exercée presque exclusivement par le statisticien régional, devient finalement la variable d'ajustement et elle est insuffisamment développée.

1.3.2 L'exemple de l'INSEE

Confrontée à ces insuffisances, la DAEI s'est demandé si l'exemple de l'INSEE ne pourrait pas constituer une source d'inspiration.

1.3.2.1 Description de l'expérience des sites et pôles

Au cours des dix dernières années, l'INSEE a transformé l'organisation de son appareil de production de bases de données.

D'une part la production des bases a fréquemment été regroupée sur des « sites » de production à vocation plurirégionale voire nationale³⁴, ce qui a engendré des économies d'échelle. D'autre part les tâches de conception et d'appui à la production et à la valorisation des bases ainsi qu'à la diffusion des résultats ont été fréquemment regroupées dans des « pôles », également implantés dans les directions régionales de l'INSEE. Presque toutes les directions régionales de l'INSEE sont ainsi le siège d'un ou plusieurs sites ou pôles. Il en est résulté une nouvelle répartition de l'effectif des directions régionales de l'INSEE.

Parallèlement à cette réorganisation des effectifs, l'INSEE a refondu ses méthodes de production, dans le sens d'une automatisation des tâches (par exemple, saisie directe sur terminal plutôt que sur papier) et d'une sous-traitance des tâches d'exécution résiduelles (saisie).

Il en est résulté un gain de productivité de l'ordre d'un facteur 2. Ce gain a permis de dégager des moyens dans les directions régionales de l'INSEE pour réaliser le recensement annuel de population. Il importe de souligner que c'est bien la conjonction de la réorganisation et de la refonte des méthodes qui a permis ce gain de productivité. L'une des difficultés de la réforme a consisté à mener de pair la réorganisation des effectifs et l'amélioration des outils, notamment informatiques.

Selon les personnes rencontrées à l'INSEE, une partie des agents a manifesté certaines réticences par rapport à cette réforme à ses débuts, mais le bilan de cette dernière est maintenant considéré comme très positif.

Elle a cependant quelques contreparties qu'il faut gérer :

- l'implantation de multiples sites et pôles en directions régionales nécessite une coordination active de ces structures ;
- le risque d'appauvrissement des tâches par la séparation de la production et de l'exploitation des bases est réel (et a été géré notamment en faisant exécuter par les sites la valorisation de premier niveau) ;
- dans les petites régions, où le nombre de sites de production est réduit, et où il ne reste pour l'essentiel qu'un socle de travaux présents dans toutes les directions régionales de l'INSEE, les possibilités de mobilité locale du personnel s'en sont trouvées limitées ;
- l'envoi en province des tâches assurées par les pôles peut avoir des conséquences sur la facilité de recrutement du personnel qualifié nécessaire.

Par ailleurs, dans le cas des DOM, la production n'a pas été regroupée en sites en raison de l'éloignement géographique³⁵.

³² Et qu'en outre jusqu'à présent l'architecture décentralisée des applications ne favorisait pas une telle solidarité.

³³ Dans les limites bien sûr des règles de secret.

³⁴ Certaines bases de données continuant cependant à être produites au niveau régional.

³⁵ Néanmoins, une direction interrégionale Antilles-Guyane assure une mutualisation minimale des moyens.

1.3.2.2 Les problématiques de l'INSEE et du MEEDDAT : ressemblances et différences

1.3.2.2.1 Ressemblances

Les problématiques auxquelles le MEEDDAT et l'INSEE sont confrontés se ressemblent à bien des égards :

- le processus de production des bases de données, de valorisation de ces bases et de diffusion des résultats se décompose en étapes similaires dans les deux cas,
- les deux structures disposent toutes deux de directions régionales, qui ont assuré et assurent encore sur une base régionale une partie de ces tâches,
- les évolutions techniques (informatiques notamment) impactent les deux structures de manière similaire,
- les personnels d'encadrement présentent des profils similaires, puisque les statisticiens régionaux des DREAL ainsi que les cadres du SOeS sont pour l'essentiel d'origine INSEE.

1.3.2.2.2 Différences

Les problématiques du MEEDDAT et de l'INSEE diffèrent sur plusieurs plans :

- La production, la valorisation et la diffusion de données est l'activité principale de l'INSEE ; ses directions régionales ne font que peu d'études ponctuelles sans partenariat avec des tiers utilisateurs. Au contraire, l'activité principale du MEEDDAT est de mener des politiques publiques ou d'y contribuer ; la production de bases de données n'est pas son cœur de métier, et la valorisation des données (études préalables à la décision, suivi des performances de la politique et évaluation) et leur diffusion n'est qu'une composante de son activité, certes cruciale mais d'un coût généralement faible par rapport au coût total des projets. Les DRE autoconsommant une grande partie des études qu'elles réalisent.
- L'INSEE est une direction générale fortement centralisée ; ses représentants régionaux sont directement rattachés à sa direction générale et, en particulier, sont notés par l'inspection générale de l'INSEE. Au contraire le MEEDDAT est très déconcentré³⁶ ; ses directeurs régionaux sont sous l'autorité du préfet, représentant local de l'État.
- Les cellules statistiques des DRE ne contribuent à la production que de trois bases, donc beaucoup moins que les DRINSEE ; les effets d'échelle, les possibilités de concentrer localement des compétences en traitement de données y sont donc plus réduits.
- Lorsque l'INSEE a restructuré une partie de sa production en « sites » et « pôles » implantés dans les diverses régions, il y disposait déjà d'un important effectif rendu disponible par le progrès des outils et des méthodes ; il lui a suffi de redistribuer cet effectif. Le MEEDDAT ne dispose pas d'un tel réservoir immédiatement disponible de compétences en traitement de données. Plus généralement, la compétence en traitement de données est rare au MEEDDAT, alors qu'elle est abondante à l'INSEE.
- Contrairement à l'INSEE, le MEEDDAT dispose de services départementaux en sus de ses services régionaux.

En outre, seules certaines des bases de données produites par l'INSEE présentent les mêmes difficultés clés que Sitadel et EPLS, à savoir simultanément :

- la nécessité d'implanter chez des fournisseurs des données primaires (organismes instructeurs des permis de construire et organismes de logement social) qui utilisent des logiciels différents des modules transférant l'information nécessaire vers la base de données,
- et l'absence de sanction forte en cas de non envoi des données.

En particulier, dans le cas de SIRENE et des bases de données de l'état-civil (souvent cités comme exemples de la réussite de la réorganisation mise en œuvre par l'INSEE), si la première difficulté est bien présente, la seconde est absente : l'absence d'alimentation de la base de données par la source primaire est immédiatement sanctionnée, par l'absence de numéro SIRENE dans le premier cas, et par l'absence de numéro de sécurité sociale³⁷ dans le second cas.

³⁶ On note cependant que si la production de bases de données relatives au logement est dans certains cas (Sitadel, ECLN, EPLS) très déconcentrée, il en va différemment en matière d'environnement, domaine dans lequel la production et la valorisation de bases de données sont très centralisées (à l'IFEN). La fusion de deux activités « statistiques » dont l'une est très déconcentrée alors que l'autre ne l'est pas sera d'ailleurs l'une des difficultés à résoudre dans le cadre de la création des DREAL.

³⁷ En cas de non envoi d'une naissance. En cas de non envoi d'un décès, cette sanction n'existe pas, mais le taux d'alimentation, quoique un peu plus faible, reste très élevé, d'une part parce que l'envoi des décès est généralement fait en même temps que celui des naissances et nécessite le bon fonctionnement du même

Lorsque la non alimentation n'est pas fortement sanctionnée (cas par exemple de l'enquête sur la fréquentation hôtelière), l'INSEE rencontre les mêmes difficultés que les DRE pour obtenir un taux d'alimentation élevé³⁸.

1.3.3 La décision d'une réorganisation des services déconcentrés de l'État

Dans la période où la DAEI formulait la commande de la mission, les réflexions étaient en cours sur l'organisation de l'administration centrale³⁹ et le principe de la création des DREAL, par regroupement des DRIRE, des DIREN et des DRE, venait d'être annoncé. La mission, compte tenu des délais qui lui étaient impartis, n'a pu prendre en compte que partiellement les données nouvelles engendrées par ces réformes. Celles-ci ne paraissaient d'ailleurs pas, en elles-mêmes, avoir de conséquences significatives sur l'organisation de la production des bases de données sur le logement, dont les dysfonctionnements avaient motivé la mise en place de la mission. Elles sont en revanche susceptibles d'avoir un impact profond sur les dispositifs de valorisation des bases de données et de diffusion des résultats, notamment par rapprochements⁴⁰ de bases: le regroupement des moyens et l'échange des cultures, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, créent de réelles opportunités d'enrichissement mutuel.

A l'achèvement de la mission et au moment où les nouvelles organisations se précisent, l'ambition des rapporteurs est que leurs propositions contribuent utilement au développement de ces opportunités.

1.4 La résolution de certaines questions dépassait le cadre de la mission

1.4.1 La multiplication des acteurs locaux en matière de logement

En matière de logement, l'enchevêtrement et parfois le recouvrement des compétences des divers niveaux administratifs (État, régions, départements, communes) et de leurs émanations est patent. Chaque acteur public détenteur d'une compétence sur une partie du champ du logement souhaite - et c'est compréhensible - accéder à toute l'information disponible en la matière. D'où une multiplication des « observatoires » et plus généralement des moyens affectés à l'observation du logement. Ces moyens ne sont que partiellement mutualisés, si bien qu'aucun acteur, État compris, n'a généralement accès à toutes les sources et exploitations disponibles, malgré les efforts locaux de coordination.

Il en résulte des doublonnements de moyens. Si une certaine diversité des structures d'observation assure une multiplicité des points de vue qui peut être souhaitable, parce qu'elle favorise le débat préalable aux décisions en évitant qu'un seul acteur ait les moyens d'argumenter ses positions, l'organisation actuelle est vraisemblablement tombée dans l'excès inverse, et engendre des gaspillages de ressources.

Il n'entraîne cependant pas dans le cadre de la mission de rationaliser l'organisation locale de la collectivité au-delà du seul MEEDDAT.

1.4.2 La segmentation engendrée par les secrets statistique et fiscal

Non seulement les divers niveaux administratifs et leurs émanations multiplient les structures d'observation mais, lorsqu'ils tentent de partager les informations dont ils disposent, le secret statistique et le secret fiscal font fréquemment obstacle.

Leurs modalités d'application actuelles ne donnent aux services déconcentrés du MEEDDAT qu'un accès restreint à nombre d'informations. Notamment, l'INSEE considère souvent que les services statistiques ministériels déconcentrés n'ont pas une taille suffisante, et un poids suffisant par rapport à leur hiérarchie opérationnelle, pour garantir qu'une information à laquelle ils auraient accès ne filtrera pas à l'extérieur. La segmentation de l'information qui en résulte localement a certainement un coût en termes de dépense publique.

Le secret statistique et le secret fiscal ont une utilité indiscutable et l'on n'en conteste pas le principe. C'est l'application de leurs règles qui pourrait sans doute être améliorée.

Néanmoins, elle n'entraîne pas dans le champ de la mission. Elle relèverait éventuellement d'une mission commune avec l'INSEE et la DGFIP.

circuit d'information, et d'autre part parce que l'anomalie finit toujours par être détectée (notamment par les organismes sociaux, qui achètent la base à l'INSEE).

³⁸ Même dans le cas de SIRENE, où elle est sanctionnée, 40% des enregistrements adressés à la base nécessitent une correction.

³⁹ Regroupant dans le service de l'observation et des statistiques (SOeS) du commissariat général au développement durable (CGDD) les moyens d'observation, d'analyse et de prospective issus notamment du SESP et de l'IFEN.

⁴⁰ Dans les limites bien sûr des règles de secret.

1.4.3 L'existence de deux directions produisant et utilisant des bases de données sur le logement

La séparation entre :

- d'une part la direction opérationnelle en charge de la politique du logement (DGHUC puis DHUP, qui elle-même construit et exploite un certain nombre de bases de données),
- et d'autre part un service statistique spécialisé sur le logement⁴¹ (au sein du SESP de la DAEI puis du SOeS du CGDD)

présente certains avantages: non seulement elle préserve l'indépendance des statisticiens du service statistique par rapport à la direction opérationnelle qu'est la DHUP (ce qui constitue une garantie d'impartialité de leur production), mais elle assure une certaine redondance dont on peut considérer qu'elle fournit un outil de gestion des risques⁴².

Néanmoins, elle présente aussi de nombreux inconvénients : la « statistique » n'est plus une fonction « support » si elle l'a jamais été, mais une fonction centrale, du ministère du logement. Ce dernier réalise en effet de moins en moins par lui-même, soit en raison des délégations de compétence soit en raison du poids décroissant de l'intervention de l'État par rapport au marché⁴³, et est de plus en plus un lieu de collecte, stockage et traitement de l'information.

Cela étant, cette séparation a été confirmée par les récentes décisions en matière d'organisation administrative (création de la DGALN et du SOeS du CGDD), et la mission ne pouvait que l'intégrer à sa réflexion, en proposant notamment des outils de coordination entre les deux directions.

1.4.4 Les contraintes en matière de gestion du personnel

C'est un phénomène malheureusement banal: l'attractivité des différentes régions est inégale et certains services peinent à attirer et retenir des agents. Si ce phénomène n'est pas spécifique aux cellules statistiques des DRE, il est particulièrement préjudiciable à des structures de petite taille et à des métiers un peu « hors normes » au sein du ministère, comme le sont ceux des statisticiens eux-mêmes ou des gestionnaires des bases de données. Ces difficultés se posent d'ailleurs aussi dans les services statistiques du niveau central.

La mission n'a pu trouver d'exemple satisfaisant permettant de valoriser, par des primes spécifiques, des postes que l'on voudrait rendre plus attractifs. Les tentatives menées par le passé de créer des incitations financières ont montré leurs limites (contestation de la NBI « géographique » mise en place au ministère de l'Équipement) ou leurs effets pervers (immobilisation des parcours professionnels engendrée par l'octroi de la prime de fonction informatique).

Cette question reste posée et se double par ailleurs des contraintes d'accès aux ressources: rareté de la ressource pour les personnels de catégorie A (pour le recrutement de statisticiens le ministère dépend de l'INSEE et n'a pas développé la formation de ses propres agents au traitement des bases de données) et règles de gestion de la fonction publique très dissuasives quand aux recrutements locaux sur contrats.

1.5 La question préalable de l'utilité et du lieu optimal d'exercice des missions

Avant d'examiner la réorganisation des cellules statistiques « logement-construction » des DRE, il convient d'examiner si leurs fonctions sont utiles et quel est le lieu optimal de leur exercice.

1.5.1 Les missions sont-elles utiles?

Comme on l'a souligné plus haut, la production de bases de données sur le logement et la construction, leur valorisation et la diffusion des résultats de cette dernière sont indispensables à une bonne planification des décisions de la politique du logement et à son évaluation. Elles sont également nécessaires pour assurer la transparence du marché du logement, condition de son efficacité, et plus généralement la connaissance des territoires, qui conditionne une bonne planification de la dépense publique au-delà du seul domaine du logement.

Quant au cas particulier des trois bases de données à la construction desquelles les DRE contribuent, ces bases apparaissent indispensables :

⁴¹ En sus de l'INSEE, dont la division logement produit deux bases de données sur le logement (l'enquête logement et l'enquête loyers et charges), et qui produit de nombreuses bases ayant trait au logement bien qu'à vocation plus large, telles que le recensement de population et l'enquête patrimoine.

⁴² En cas d'incapacité temporaire de l'une des structures, l'autre peut prendre le relais.

⁴³ A titre d'illustration, les financements réglementés représentaient que 11% des crédits accordés aux ménages pour leur logement en 2007, contre 72% en 1983.

- Sitadel permet la mesure du flux de construction (de logements mais aussi de locaux non résidentiels) indispensable non seulement à la transparence du marché et à la détermination de la politique du logement mais aussi, plus largement, au suivi de la conjoncture économique en général;

- ECLN permet d'isoler au sein de ce flux les logements commercialisés « clés en mains », et fournit de plus des informations complémentaires, notamment le suivi des stocks en cours de commercialisation (paramètre important d'appréciation de la conjoncture du logement) et les prix des logements commercialisés, prix qui pourraient être utilisés⁴⁴ par l'INSEE pour le calcul d'un indice du prix des appartements neufs dans le cadre d'un projet mené par Eurostat à la demande, entre autres, de la BCE ;

- EPLS est indispensable, sous réserve de son remplacement par une base plus performante, à la connaissance du parc locatif social.

L'utilité des missions des cellules statistiques des DRE ne fait donc pas de doute.

1.5.2 D'autres structures que l'État peuvent-elles être maîtres d'ouvrage des missions?

S'agissant de la production de bases de données constituées à partir de données administratives ou d'enquêtes nécessitant une obligation de réponse, l'État est le mieux placé pour être le maître d'ouvrage. Par ailleurs, il est le mieux placé pour être maître d'ouvrage de leur valorisation, et de la diffusion des résultats de leur valorisation, en raison du secret statistique et fiscal et en raison des économies d'échelle et de l'homogénéité sur l'ensemble du territoire qu'assure sa compétence nationale.

1.5.3 Au sein de l'État, d'autres structures que le MEEDDAT pourraient-elles remplir les missions?

1.5.3.1 Production des bases : un transfert pur et simple à l'INSEE de la production des trois bases et des moyens correspondants présenterait de nombreux avantages mais également un inconvénient majeur qui a conduit la mission à écarter ce scénario

La mission a envisagé le scénario consistant à confier à l'INSEE la mission de produire les trois bases Sitadel, ECLN et EPLS, ainsi bien sûr que les moyens correspondants.

Ce scénario présente de très nombreux avantages, la production de bases de données étant le cœur de métier de l'INSEE : économies d'échelle, effet d'expérience, disponibilité d'un réservoir de main-d'œuvre spécialisée en traitement de données, etc.

Il est celui retenu actuellement pour l'enquête logement et pour l'enquête loyers et charges.

Néanmoins, il présente un inconvénient majeur, la perte de contrôle du MEEDDAT. L'INSEE a en effet de nombreuses autres priorités, qu'elles lui soient propres (recensement de population, indice des prix à la consommation) ou qu'elles lui soient temporairement imposées (comme récemment une amélioration du suivi de la conjoncture de l'emploi). Dans l'affectation de ses moyens, l'INSEE privilégiera nécessairement ces priorités par rapport au logement.

Ce risque s'est malheureusement matérialisé récemment : la vacance prolongée du poste de chef de la division logement de l'INSEE et la mauvaise gestion d'une absence de quelques mois dans cette division ont conduit à un grave retard dans la production de l'enquête logement, retard que le ministère chargé du logement n'a pu que subir sans avoir aucunement les moyens d'agir sur ses causes.

La politique du logement organise des transferts de l'ordre de 1% à 2% (selon le périmètre considéré) du PIB. Pour disposer de l'information nécessaire à l'optimisation de ces transferts considérables le ministre du logement ne peut accepter de se trouver à la merci des choix fait par un organisme tiers, l'INSEE, dont l'expérience a montré qu'il a d'autres priorités.

1.5.3.2 Valorisation

Les DREAL, parce qu'elles ont la responsabilité d'appliquer la politique de l'État en matière de logement et de construction, connaissent le mieux les besoins en information nécessaires. Elles sont donc bien placées pour valoriser les bases, outre qu'elles y ont un accès privilégié.

Néanmoins, il n'est pas souhaitable qu'elles aient le monopole de la valorisation. En effet, les usages de ces bases dépassent largement les domaines de compétence du MEEDDAT et des DREAL. La communication des bases aux fins d'exploitation doit cependant s'exercer sous trois contraintes, dont la gestion est l'un des rôles des statisticiens régionaux:

- d'une part, les règles de secret statistique, fiscal ou autre,
- d'autre part, les limites fixées par les conventions conclues par le DREAL pour l'utilisation des bases qu'il ne produit pas lui-même,
- enfin, un conseil aux utilisateurs sur la qualité des données et la pertinence statistique de leur usage.

⁴⁴ L'autre option étant de calculer cet indice à partir des bases de données notariales. Le seul indice fiable de prix des logements actuellement disponible, l'indice Notaires-INSEE, porte sur les logements anciens.

1.5.3.3 Diffusion

Utilisateur principal des bases de données sur le logement, dont il produit lui-même une partie, le MEEDDAT est, au sein de l'État, le mieux placé pour diffuser leurs extractions et leurs exploitations, le regroupement de ces diverses fonctions procurant des économies d'échelle et facilitant l'application des règles de secret.

En outre, la disponibilité dans une seule administration de toutes les données sur le logement simplifie la tâche de leurs utilisateurs.

Enfin, la création des DREAL offre l'opportunité d'économies d'échelle supplémentaires dans le domaine plus vaste de la connaissance des territoires.

1.5.4 Le MEEDDAT pourrait-il sous-traiter la réalisation des missions?

1.5.4.1 Production des bases

Comme on l'a indiqué plus haut, le MEEDDAT doit conserver la maîtrise d'ouvrage des bases de données sur le logement lorsqu'il l'exerce déjà. En revanche, rien n'interdit qu'il sous-traite la production de ces bases, de même qu'il sous-traite la construction des infrastructures, le contrôle des véhicules à moteur, etc. La décision de sous-traiter doit être prise au cas par cas, après évaluation comparative des différents scénarios, notamment en termes de qualité et de coût.

1.5.4.2 Valorisation

Le MEEDDAT sous-traite d'ores et déjà une partie de la valorisation des données en les communiquant à des bureaux d'études qui disposent des moyens de les valoriser.

Néanmoins, il doit conserver une capacité interne de valorisation, pour préserver son autonomie mais aussi parce que la valorisation d'une base de données permet de détecter ses faiblesses et est donc utile à sa production.

1.5.4.3 Diffusion

La transparence des marchés ne peut être que favorisée par une diffusion aussi large que possible des données. Le MEEDDAT, s'il doit assurer lui-même cette diffusion, ne doit donc pas en avoir le monopole et ne doit donc pas faire obstacle à une rediffusion des données par des tiers, rediffusion d'ailleurs déjà pratiquée (par exemple en matière de listes de permis de construire).

2 Propositions

Avant d'examiner les propositions de réforme, il importe de rappeler que la connaissance des coûts est un déterminant incontournable de la décision d'organisation et de son évaluation (cf. § 1.1.4). Il convient que le SOeS affine le calcul des coûts qu'il a communiqués à la mission, l'étende à toutes les bases qu'il construit ou met à disposition des DREAL, et l'actualise chaque année. Il convient également que la DHUP procède de même pour les bases de données dont elle a l'initiative, et que le SOeS agrège les deux calculs⁴⁵, de telle sorte qu'apparaisse clairement le coût total des bases de données sur le logement, à la fois en montant absolu (en M€) et en montant relatif (en pourcentage du coût de la politique du logement⁴⁶).

Ce préalable essentiel étant posé, le principe des recommandations est le suivant : pour

- accroître la transparence du marché du logement,
- améliorer l'efficacité de la dépense publique en faveur du logement par une meilleure connaissance dans ce domaine au niveau tant local que national,
- et augmenter la productivité,

la mission propose de :

- renforcer la mission et les moyens de valorisation de l'ensemble des bases de données sur le logement dans chaque DREAL,
 - optimiser l'organisation de la production des trois bases Sitadel, ECLN et EPLS en en déchargeant les DREAL et en la sous-traitant ou en la regroupant sur des « sites » conjointement avec une amélioration des outils et des méthodes,
 - différencier la diffusion de données selon les interlocuteurs et l'automatiser,
- chacune de ces activités étant fortement supportée par les services centraux.

⁴⁵ En ajoutant le coût des autres bases produites sur fonds budgétaires, principalement par l'INSEE.

⁴⁶ Ce qui aura le mérite de rappeler chaque année que ce coût relatif est extrêmement faible.

2.1 Mieux valoriser les bases de données sur le logement

2.1.1 Développer la valorisation locale des bases de données sur le logement dans les DREAL

La mission de valorisation de l'ensemble des bases de données sur le logement (qui va bien au-delà des seules bases Sitadel, ECLN et EPLS) est souvent dénommée « action régionale ». Cette appellation trouve son origine à l'INSEE. Elle y est sans doute adaptée (puisque l'activité principale de l'INSEE est de produire des données, plus ou moins élaborées), mais ne l'est pas dans le cas des DREAL, pour lesquelles « action » signifie la mise en œuvre de la politique du logement. Nous lui préférons donc l'appellation de « valorisation ».

Déchargés des tâches de production des trois bases Sitadel, ECLN et EPLS (cf. § 2.2), les statisticiens régionaux pourront consacrer l'essentiel de leur temps à la valorisation de l'ensemble des bases de données sur le logement.

2.1.1.1 Développer les exploitations des bases de données

2.1.1.1.1 Élargir la gamme des bases de données exploitées

Consacrant l'essentiel de leur temps à la production des trois bases Sitadel, ECLN et EPLS, les cellules statistiques les connaissent beaucoup mieux que les autres et, tout naturellement, ont tendu à les exploiter davantage.

D'autres bases de données sur le logement et la construction, qui ne sont pas produites en DRE, mériteraient pourtant une valorisation locale de niveau au moins équivalent, qu'il s'agisse de « quatre pages » ou d'exploitations plus élaborées : non seulement des bases existantes (Filocom, EPTB, bases notariales, etc.), mais aussi des bases à créer (sur la consommation d'énergie dans les logements par exemple).

2.1.1.1.2 Étendre à tout le territoire national les données accessibles aux DREAL

Lorsqu'ils exploitent une base de données, les statisticiens régionaux ont actuellement accès aux seuls enregistrements de leur région. Pour effectuer des comparaisons entre régions (ou entre agglomérations, villes, etc.), ils demandent les éléments nécessaires à leurs homologues des autres régions. Cela présente l'avantage que, sur une région donnée, un agrégat donné est calculé par une seule DRE, ce qui évite la coexistence de plusieurs valeurs calculées différemment.

La mission considère cependant que cet avantage ne suffit pas à compenser les inconvénients de ce mode de travail : pour comparer sa région à l'ensemble des autres régions, le statisticien régional doit contacter tous ses homologues, qui doivent chacun effectuer des traitements, ce qui engendre des déséconomies d'échelle et une perte de temps qui découragent les comparaisons interrégionales, qui de ce fait sont rares ; en outre, cela ne garantit pas que les agrégats comparés soient calculés exactement de la même façon dans toutes les régions. Cela handicape donc les comparaisons interrégionales, alors même qu'elles constituent un enrichissement des exploitations que seul l'État peut apporter aux acteurs locaux.

La mission considère donc que les DREAL doivent pouvoir accéder à la totalité des enregistrements des bases. Cela permettra de généraliser les comparaisons interrégionales⁴⁷ (et en particulier permettra à chaque région de réaliser son propre parangonage) et procurera la certitude que les exploitations qui fondent une comparaison interrégionale donnée sont bien identiques sur l'ensemble des régions comparées.

Il restera certes la possibilité qu'un agrégat soit calculé de manière différente par deux DREAL, mais le pilotage effectué par les services centraux (cf. § 2.1.2) devrait contribuer à réduire ce risque.

2.1.1.1.3 Accroître le degré d'élaboration des exploitations

Les traitements actuellement effectués dans les DRE consistent essentiellement en la production de tableaux croisés, et font rarement appel à l'économétrie, même sous une forme minimale. Les statisticiens régionaux devraient à l'avenir accroître le degré d'élaboration de leurs traitements.

Par exemple, alors que le « problème du logement » est avant tout un problème de niveau des prix (du bien ou du service logement) rapporté à la capacité d'achat des ménages, il ne suffit pas de calculer le prix moyen des logements et le revenu moyen des ménages dans les différentes zones géographiques d'une région, il faudrait également mettre en évidence la corrélation spatiale de ces deux agrégats, trouver des facteurs explicatifs aux résidus de la régression, identifier les déterminants locaux de leur variation dans le temps et dans l'espace, etc.

Cela nécessiterait bien sûr un soutien méthodologique des services centraux, visant à sensibiliser les statisticiens régionaux à la problématique et à leur fournir les méthodes statistiques nécessaires pour la traiter, comme le font les PSAR (pôles de soutien à l'action régionale) pour les directions régionales de l'INSEE (cf. § 2.1.2).

⁴⁷ C'est-à-dire entre régions, mais aussi bien sûr entre subdivisions (départements, agglomérations, bassins d'emploi, commune, etc.) de régions différentes. Cela sera facilité par la nouvelle architecture centralisée des applications.

2.1.1.1.4 Développer la compréhension des mécanismes de marché

La dépense de logement des ménages représente 15 à 20% (selon le périmètre considéré) du PIB, et le montant des achats de logements par les ménages est supérieur à 10% du PIB. Par comparaison, les transferts organisés par la collectivité en faveur du logement ne représentent que 1% à 2% (selon le périmètre considéré) du PIB, et les marges de manœuvre sur ces transferts sont beaucoup plus faibles, peut-être 1/10 de leur montant. En matière de logement, la collectivité joue donc à 1 contre 100 contre le marché.

Il en résulte que toute politique du logement allant à l'encontre du marché est condamnée, et que la compréhension des mécanismes de marché constitue un préalable à l'optimisation de la politique du logement.

Au cœur de ces mécanismes figure la confrontation entre le prix des logements et la capacité d'achat des ménages.

Pourtant, traditionnellement, le ministère de l'Équipement - et les DRE n'ont pas fait exception - a privilégié une vision par les volumes plutôt que par les prix, visant à maximiser le nombre de logements construits, sans se préoccuper de savoir quelle peut être l'interaction entre volume de la construction et prix des logements ni quelle plus-value à long terme les acquéreurs de ces logements pourraient faire. Il a également privilégié l'observation du neuf au détriment de celle de l'ancien, qui représente pourtant une fraction majoritaire des transactions.

Les statisticiens régionaux devraient à l'avenir faire évoluer les analyses locales dans le sens d'une meilleure compréhension des mécanismes de marché.

Cela suppose évidemment de la part des services centraux un accompagnement méthodologique.

2.1.1.1.5 Effectuer et relayer une veille extrarégionale

Le marché du logement dans une région donnée est influencé par des facteurs extrarégionaux et mondiaux : par exemple, la forte hausse des prix des logements sur les 8 dernières années s'est produite dans toutes les régions et dans un grand nombre de pays.

C'est aussi le rôle du statisticien régional d'éclairer les acteurs locaux sur ces déterminants extrarégionaux des marchés locaux. Il va de soi qu'une grande partie des analyses nécessaires peuvent et doivent être effectuées par les services centraux, à la fois pour satisfaire à leurs besoins propres et pour fournir aux DREAL la matière dont elles ont besoin, dans le cadre d'un soutien méthodologique.

Cela suppose notamment que la DAEI fournisse aux DREAL un catalogue de bases de données internationales que chaque statisticien régional pourra consulter au fur et à mesure de ses besoins⁴⁸.

2.1.1.1.6 Ouvrir à des non spécialistes l'accès aux bases de données sur le logement

Il serait souhaitable que l'exploitation de bases de données dans les DREAL⁴⁹ ne soit plus une compétence limitée à quelques agents, mais qu'elle soit intégrée aux compétences générales que l'Administration est en droit d'attendre de la plupart de ses cadres⁵⁰, comme celle de savoir utiliser la bureautique ou conduire une automobile. Cela suppose que les bases puissent être utilisées via des logiciels bureautiques généraux simples (comme Excel ou Access ou leurs équivalents OpenOffice, par opposition à des logiciels spécialisés comme SAS ou Géokit par exemple), permettant d'effectuer simplement 80% des traitements (les 20% restants étant traités par le personnel spécialisé). Une telle évolution serait semblable à celle qui a révolutionné la bureautique lorsque l'usage des ordinateurs de bureau a été généralisé⁵¹.

Ainsi, un chef de division habitat ou ses collaborateurs, pour obtenir des traitements simples sur les bases de données, n'auront plus à passer par le statisticien régional. Ce dernier pourra se consacrer à des exploitations plus élaborées, ou à des conseils dans l'utilisation des bases.

Une telle évolution prendra du temps, au rythme notamment de l'arrivée dans les services de nouvelles générations rompues à l'usage de l'informatique dans leur vie quotidienne. Elle suppose de la part des services centraux une volonté affirmée de recherche d'ergonomie dans les outils mis à disposition des DREAL, volonté qui n'est pas spontanée chez des statisticiens traditionnels⁵².

2.1.1.2 Exploiter les synergies rendues possibles par la création des DREAL

La création des DREAL offre en matière de valorisation de données, notamment par croisement, une remarquable opportunité pour enrichir la connaissance fine des enjeux des territoires et permettre une approche intégrée de l'action que l'État y conduit.

⁴⁸ Par exemple, l'évolution des achats immobiliers par les étrangers peut difficilement être appréhendée sans une connaissance minimale de l'évolution des prix immobiliers et de la croissance économique dans leurs pays d'origine.

⁴⁹ Comme d'ailleurs dans les services centraux.

⁵⁰ Surtout de ceux ayant un profil technique.

⁵¹ Les cadres ont alors tapé leurs documents eux-mêmes sans recourir à une dactylographe, ils ont communiqué par courriel sans passer par une secrétaire, etc.

⁵² De même que les informaticiens des années 1960 étaient peu soucieux de partager avec leurs collègues non informaticiens leur capacité à utiliser des ordinateurs.

Tout d'abord en termes de consolidation des structures : DRE, DIREN et DRIRE ont constitué des équipes chargées de réunir et d'exploiter les éléments de connaissance. Souvent de taille réduite, à l'échelle de chacun des services d'origine, et fragiles, ces équipes réunies vont se trouver considérablement renforcées, enrichies également par l'échange et le croisement de leurs cultures professionnelles et de leurs savoir-faire comme par celui des outils qu'elles ont pu développer (en matière de SIG, par exemple). Il s'agit là d'un atout considérable de la nouvelle organisation.

C'est un atout également en termes de méthodes de travail, car la fusion des services (comme celle du SESP et de l'IFEN au niveau central) confronte, en matière d'organisation de la production de bases de données comme dans d'autres domaines, des choix très différents : de la prééminence de la production de bases de données dans les DRE à celle de la diffusion et de la mise à disposition de données produites ailleurs par les DIREN. Cette confrontation doit permettre une approche comparée de l'efficacité des pratiques et des méthodes de travail qui sera très utile s'agissant de la question de la gestion des données et des systèmes d'information.

Mais plus que tout, la création des DREAL crée des perspectives profondément nouvelles quant à l'élargissement des champs d'observation, l'intégration et la transversalité des approches. L'action publique dans le domaine du logement ne peut que se trouver enrichie par ce croisement et la mise en commun des différentes données thématiques⁵³.

2.1.1.3 Soutenir davantage les DDEA

Le soutien aux DDEA dans le domaine du traitement de données passe notamment par la mise à disposition de l'outil Géokit qui permet un accès simplifié à un ensemble de bases de données, agrégées au niveau communal, utiles aux actions qu'elles conduisent en matière d'aménagement, d'habitat et d'urbanisme. La fonction d'administration locale de Géokit actuellement assurée au sein des cellules statistiques régionales est appelée à disparaître avec la mise en service progressive à partir de février 2009 de la nouvelle application de Géokit, dont l'administration est centralisée. C'est une opportunité pour renforcer le rôle régional dans l'appui apporté aux DDEA pour la bonne utilisation et la valorisation des bases réunies dans Géokit, qui devraient par ailleurs pouvoir être considérablement enrichies par l'intégration des données couvrant le nouveau champ d'action qui est celui des DREAL.

Néanmoins, la fonction d'appui aux DDEA pour l'accès aux bases de données et leur exploitation va bien au-delà de Géokit. Elle constitue un rôle important du statisticien régional, et cela d'autant plus que, dans un contexte de moyens réduits, il y a une réelle fragilité de la fonction « études » au niveau départemental. Elle passe notamment par des réunions périodiques des responsables du logement des DDEA autour de leur statisticien régional.

2.1.2 Piloter et soutenir la valorisation locale depuis les services centraux

La montée en gamme de la capacité de valorisation des DREAL nécessitera un pilotage et un soutien accrus par les services centraux, sous forme d'outils, de méthodes et de formations.

2.1.2.1 Approvisionner les DREAL en bases de données et en outils et méthodes d'utilisation de ces bases

Le premier soutien que les services centraux doivent apporter aux DREAL est de les alimenter en bases de données aussi fiables que possible, qu'elles soient produites par le MEEDDAT (comme les trois bases actuellement produites en DREAL mais également bien d'autres bases : EPTB, Galion/SISAL, etc.) ou par des tiers (bases fiscales, bases notariales⁵⁴, etc.).

La fourniture des bases doit s'accompagner de la fourniture d'une documentation, permettant notamment aux statisticiens régionaux d'apprécier la qualité des données et l'usage qui peut en être fait.

Sur ce dernier point, la mission considère que les services centraux doivent conseiller les statisticiens régionaux mais non les contraindre : ils doivent leur laisser une grande autonomie d'appréciation de l'usage optimal des bases. Il s'agit là d'une différence de méthode par rapport à ce qui est pratiqué par l'INSEE, plus centralisé et beaucoup plus normatif à l'égard de ses directions régionales, sans doute moins contraintes par les nécessités opérationnelles locales.

Cette liberté d'appréciation à laisser au niveau local découle de ce que les DREAL (contrairement aux directions régionales de l'INSEE) ont une obligation d'action, en vue d'appliquer la politique du logement. Une DREAL doit le plus souvent faire au mieux à partir de l'information - quelque insuffisante qu'elle soit - dont elle dispose. Une interdiction trop extensive d'utiliser une information potentiellement imparfaite court le risque soit

⁵³ La circulaire du 15 mai 2008 créant les DREAL mentionne d'ailleurs explicitement que « des travaux seront entrepris sur la mise en commun et le partage des données en leur possession ».

⁵⁴ La mission a noté avec intérêt les efforts actuellement déployés par le SOeS en vue d'une amélioration du taux de couverture de ces bases.

de ne pas être appliquée par les DREAL, soit d'être appliquée mais alors de laisser le champ libre à une information de qualité encore inférieure⁵⁵.

Le comité d'orientation proposé au § 2.5.1.2, parce qu'il réunira la DHUP, direction opérationnelle en charge de l'application de la politique de logement, et le SOeS, sera le lieu où pourra être formulé le compromis entre les nécessités d'une part d'agir et d'autre part de n'utiliser les données disponibles qu'à bon escient.

Le choix des bases à mettre à disposition des DREAL, des champs (de qualité parfois moyenne et inégale dans l'espace et le temps) à leur communiquer et des méthodes⁵⁶ à leur fournir pour l'exploitation de ces bases nécessitera un compromis du même ordre.

Cette grande liberté d'appréciation laissée aux statisticiens régionaux leur donnera l'occasion de valoriser leur formation de statisticien, apte à extraire de données imparfaites une information maximale. Elle nécessitera notamment des réunions de formation sur chaque base de données, et ses limites d'utilisation.

Géokit, unanimement apprécié par les DRE et envié par leurs partenaires, constitue un exemple d'outil de valorisation⁵⁷ dont la mise à disposition par l'Administration centrale permet des économies d'échelle et une homogénéité des traitements sur l'ensemble du territoire national. D'autres outils, sur le modèle des « kits » d'exploitation développés par les PSAR de l'INSEE, restent à développer. Certains seraient davantage orientés vers l'évaluation des précautions d'emploi des données, d'autres vers leur exploitation, d'autres enfin vers des formats de publication des résultats⁵⁸.

2.1.2.2 Organiser la circulation de l'information entre DREAL

Jusqu'à présent, l'information dont la DAEL a organisé la circulation au sein du réseau des statisticiens régionaux a porté principalement sur la production des trois bases Sitadel, ECLN et EPLS. Il conviendrait que le SOeS organise également une circulation de l'information sur la valorisation des bases, via des réunions régulières et un forum Intranet dédié.

L'outil ELIPSE pourrait également être mieux utilisé.

2.1.2.3 Effectuer des exploitations nationales des bases

Les services centraux ne pourront piloter et soutenir valablement les DREAL dans la valorisation des bases de données mises à leur disposition que s'ils les valorisent eux-mêmes, condition nécessaire pour en apprendre les forces et les faiblesses. En outre, des exploitations nationales permettront de replacer des exploitations locales dans un contexte plus large, et fourniront des pistes d'exploitations aux statisticiens régionaux.

Force est de constater que les exploitations nationales des bases sont actuellement peu nombreuses, qu'il s'agisse par exemple de FILOCOM ou des bases notariales.

2.1.2.4 Mener une veille et une réflexion stratégique

Une veille permettra d'identifier les bases nouvellement disponibles ou en création, éventuellement dans d'autres administrations (DGFIP par exemple). Une réflexion stratégique permettra de définir les bases à créer, les utilisations à recommander. Le groupe de travail sur les bases de données sur le logement proposé plus loin (cf. § 2.4.5) pourra y contribuer lorsqu'il aura terminé son inventaire des bases.

2.2 Sous-traiter ou regrouper sur quelques sites la production de Sitadel, ECLN et EPLS dès que les conditions de succès seront réunies

2.2.1 Évaluer rapidement la sous-traitance de la production des bases de données

Comme on l'a vu plus haut au § 1.5.4.1, il n'y a aucune impossibilité de principe à ce que le MEEDDAT sous-traite la production de bases de données.

⁵⁵ Il est arrivé qu'une DRE refuse d'utiliser la base Perval en raison de la faiblesse de sa couverture locale, mais que dans le même temps une collectivité locale, moins scrupuleuse, l'utilise sans précautions d'emploi (et sur la base d'un taux de couverture erroné) et en conséquence fasse fonder des politiques locales sur des résultats encore plus faux que ceux que la DRE aurait pu extraire de cette base.

⁵⁶ Par exemple, pour étudier la dispersion du prix des logements dans l'espace dans les zones où les bases notariales contiennent peu de transactions (soit qu'il y en ait peu, soit que le taux de couverture des bases soit faible), il est possible d'agréger plusieurs années des bases en actualisant le prix de chaque référence au prorata de l'indice local sous-jacent aux indices Notaires-INSEE. Encore faut-il pour cela que le SOeS fournisse aux DREAL la méthode et les indices nécessaires.

⁵⁷ Même s'il ne répond pas à tout et s'il est parfois nécessaire de recourir à la base primaire.

⁵⁸ Le « memento statistique » agricole, harmonisé au niveau national par un groupe de travail réunissant les DRAF, a par exemple été cité en exemple au cours des entretiens menés par la mission.

Cela présenterait de nombreux avantages : externalisation du personnel dans un contexte de réduction des effectifs du MEEDDAT, gestion du personnel plus souple, intégration rapide de certaines méthodes de production (par exemple en matière d'assistance informatique à la collecte).

L'un des inconvénients potentiels serait le risque d'une perte de contrôle. Il peut néanmoins être traité par une bonne gestion de la sous-traitance.

En matière de logement, le fait que l'ex-DAEI avait une expérience limitée⁵⁹ de ce type de sous-traitance ne doit pas dissuader le SOeS d'en développer une.

La décision de sous-traiter ou non doit être fondée sur une évaluation des avantages et des inconvénients de chaque option. Elle nécessite notamment de lancer auprès de fournisseurs privés des appels de propositions. Le coût, mais également la sécurité offerte par chaque option, seront des éléments importants des décisions : maintien en interne ou sous-traitance, et dans le second cas choix du fournisseur.

Les adjudicataires éventuels devront être des professionnels expérimentés de la construction de bases de données, susceptibles d'apporter les compétences qu'ils auront acquises et démontrées dans la construction de bases similaires. Ils devront présenter toutes garanties d'indépendance par rapport aux acteurs du logement et de la construction et à leurs organisations professionnelles. En particulier, ils ne devront pas avoir de liens capitalistiques avec eux.

S'agissant d'EPLS, la décision de sous-traiter ou non ne pourra être prise que lorsque la redéfinition de cette base aura progressé. Elle ne paraît donc pas possible à court terme.

S'agissant de Sitadel et d'ECLN, en revanche, les appels de propositions devraient être lancés rapidement, afin que les décisions sur le principe d'une sous-traitance puissent être prises au premier semestre 2009. Elles conditionnent en effet les autres décisions à prendre pour l'organisation de la production des bases, puisque, pour les bases sous-traitées, la question du regroupement en sites de production que l'on va maintenant examiner ne se posera plus. Les éventuels adjudicataires reprendraient intégralement les outils informatiques et s'engageraient pour un coût donné sur des objectifs de performance (avec pénalités si ces derniers ne sont pas atteints).

Le taux de couverture de la base ECLN sur son champ est proche de 100%, même s'il peut être amélioré et si les récentes difficultés de Sitadel ont pu l'impacter. Par ailleurs, le nouveau logiciel a été mis en service début 2008 (contrairement à Sitadel2 qui ne sera mis en service que début 2009). Pour ces raisons, la sous-traitance d'ECLN paraît plus facile à organiser rapidement que celle de Sitadel, base dont l'alimentation continue à poser problème et dont le nouveau logiciel ne sera mis en service qu'en 2009.

Afin d'assurer une transition efficace, l'adjudicataire d'ECLN aura tout intérêt à reprendre le réseau des actuels enquêteurs, déjà formés ; il devra y être encouragé (cf. § 2.6.3).

En cas de sous-traitance de la production, le comité d'orientation associant les utilisateurs proposé au § 2.5.1.1) resterait nécessaire.

Un avantage secondaire de la sous-traitance serait de permettre au MEEDDAT de diversifier ses fournisseurs en collecte et traitement de données au-delà du seul INSEE.

2.2.2 Sous réserve des scénarios de sous-traitance, regrouper la production des bases sur des sites dès que certaines conditions de succès seront réunies

On considère ici le cas où il aurait été décidé de ne pas sous-traiter la production des bases. En cas de sous-traitance de la production d'une base, les considérations de ce chapitre devraient être adaptées.

Les avantages procurés par un regroupement de la production en « sites » plurirégionaux soutenus par des « pôles » sont clairement apparus dans le cas de l'INSEE, et sont évidents dans le cas du MEEDDAT :

- économies d'échelle, y compris en matière d'encadrement ;
- moindre volatilité de l'effectif total d'un site, et possibilité d'une meilleure gestion des absences (pour poste non pourvu, maladie, congés annuels ou formation) ;
- homogénéité des pratiques dans le ressort géographique d'un site ;
- facilitation du pilotage de la production (piloter quelques sites étant plus facile qu'en piloter une vingtaine) ;
- responsabilisation (le responsable fonctionnel des sites, le SOeS, qui maîtrisera l'affectation des moyens, sera clairement responsable des dysfonctionnements) ;
- dans certains cas, moindres effets de frontière (dans le cas d'ECLN, les échanges de questionnaires entre régions, qui représentent 10 à 15% des transactions, seront moins nécessaires ; dans le cas d'EPLS, un organisme de logement social présent dans plusieurs régions couvertes par un seul site aura un seul interlocuteur).

Les gains en productivité et en qualité obtenus par l'INSEE suffisent par eux-mêmes à justifier ce modèle d'organisation.

⁵⁹ Le fichier central des immatriculations de véhicules ainsi que l'enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) fournissent cependant deux exemples de bases de données dont la production est sous-traitée.

L'expérience de l'INSEE est que le regroupement de la production en sites plurirégionaux, couplé avec une amélioration des outils et méthodes dans le cadre de « pôles », a doublé la productivité. Il semble raisonnable que le MEEDDAT se fixe un objectif analogue.

Cet objectif ne pourra cependant être atteint que moyennant un renforcement du soutien à la production. Par ailleurs, les inconvénients potentiels d'un regroupement de la production en sites plurirégionaux sont réels et doivent être anticipés et traités. D'où un ensemble de conditions de succès que l'on va détailler ci-après.

La satisfaction de ces conditions de succès nécessitera un certain temps. On peut certes craindre que l'annonce d'un regroupement en sites sans application immédiate ne crée des difficultés de recrutement. On pense cependant que cela ne suffit pas à justifier un regroupement immédiat de la production, et qu'au contraire l'affichage d'une planification réaliste de la réforme ne pourrait être que motivant pour le personnel.

2.2.2.1 Condition préalable de bon fonctionnement des outils informatiques

La mission a pu constater le mauvais fonctionnement des outils de traitement de l'information, à commencer par les outils informatiques :

- le passage à l'application ECLN rénovée a demandé dans certains cas la resaisie de données concernant les promoteurs;
- la réforme du droit des sols a rendu plus difficile la production des résultats de la construction par une application Sitadel ancienne (milieu des années 1990) et décentralisée;
- la nouvelle application Sit@del2 qui devrait entrer en service début 2009 devrait résoudre un certain nombre de difficultés, mais au vu de l'expérience passée on ne peut exclure que sa mise en œuvre ne crée elle-même des difficultés ;
- la transmission des données par les sources primaires de la base EPLS laisse encore beaucoup à désirer.

Il en est résulté de grandes difficultés, en matière notamment d'alimentation des bases par les sources primaires. Ces difficultés ont été très démotivantes pour le personnel, et ont certainement contribué à une certaine prudence de ce dernier à l'égard de nouvelles réformes des outils et méthodes de travail.

Le regroupement de la production en sites, comme toute réforme, engendrera des difficultés de fonctionnement. Il faut éviter qu'elles ne se cumulent avec un mauvais fonctionnement des outils informatiques. Par conséquent, un fonctionnement satisfaisant des outils informatiques, y compris en matière d'alimentation par les sources primaires, est une condition préalable au regroupement en sites de production.

Dans le cas de Sitadel et EPLS, les outils informatiques incluent les modules de transfert des données depuis les logiciels de gestion des sources primaires vers le MEEDDAT. Une labellisation de ces modules par le SOeS (« compatible Sitadel »⁶⁰ ou « compatible EPLS ») est nécessaire à leur bon fonctionnement⁶¹.

Le regroupement en sites pourrait être conditionné à l'atteinte de certains seuils de qualité⁶² affichés à l'avance.

2.2.2.2 Renforcer le soutien méthodologique apporté aux DREAL puis aux sites, notamment en matière de collecte et de relance

Au cours des deux dernières années, la DAEI - et c'est compréhensible - a concentré son attention sur les applications informatiques. Elle a accordé moins d'attention aux méthodes et à l'organisation du travail (hormis son souhait d'étudier un regroupement de la production en sites, à l'origine de la présente mission).

Or - et c'est notamment l'une des leçons de la réorganisation menée à l'INSEE - l'amélioration des méthodes et de l'organisation du travail est un facteur important de productivité, indissociable de la réussite du regroupement en sites.

S'agissant de Sitadel et EPLS, la mission considère au vu de ses observations dans les DRE qu'un accent particulier devrait porter sur l'amélioration de l'alimentation, l'un des points faibles de l'organisation actuelle.

Cet effort devra commencer dès avant le regroupement en sites. Il nécessite un renforcement de l'action du SOeS.

2.2.2.2.1 Développer des méthodes de relance plus efficaces

⁶⁰ En raison semble-t-il d'un défaut de communication entre la DGUHC et la DAEI, les modules d'exportation vers Sitadel n'ont pas été labellisés. Cela a contribué aux difficultés d'alimentation actuelles.

⁶¹ Cette labellisation a été retardée par, semble-t-il, des divergences d'appréciation entre la DGUHC et la DAEI.

⁶² Par exemple en termes de % (en nombre de sources et en nombre de logements) de sources primaires alimentant correctement les bases et de nombre d'enregistrements ne nécessitant pas de retraitement.

Le fait que, alors même que l'alimentation des bases est obligatoire, certaines communes n'alimentent pas⁶³, ou alimentent mal, Sitadel signale un défaut des méthodes de travail. Il en va de même s'agissant d'EPLS. Si des instructions nationales existent en ce domaine, leur application n'est manifestement pas satisfaisante.

Cette difficulté n'est pas spécifique au MEEDDAT. L'INSEE rencontre des difficultés analogues pour la construction de ses bases de données dont la non alimentation n'est pas immédiatement suivie d'une sanction lourde (cf. 1.3.2.2). Il les a traitées en spécialisant des structures nationales dans la relance (cas du pôle d'ingénierie statistique d'entreprise - PISE - de Nantes).

La mission avait envisagé de proposer que le MEEDDAT recoure en sous-traitance aux services de ces structures de l'INSEE. Ce dernier y est cependant réticent, ne souhaitant pas intervenir dans un processus de production dont il ne maîtrise pas toute la chaîne. La mission propose donc, à défaut, que l'INSEE transfère ses compétences au SOeS, et que ce dernier spécialise une ou plusieurs personnes dans la relance.

2.2.2.2 Adresser des retours aux fournisseurs d'information primaire

Une raison, nullement spécifique au MEEDDAT, pour laquelle les sources primaires alimentent mal les bases, est qu'elles n'en retirent pas un avantage clair, ou perçu comme tel.

Un moyen de les motiver est de leur adresser un retour personnalisé de l'information qu'elles adressent aux bases. En particulier, ce retour devrait inclure un parangonage, permettant à la source de se comparer⁶⁴ à des structures semblables ou à des moyennes locales ou nationales.

Ce retour personnalisé peut parfaitement être standardisé au niveau national. Il a donc tout à gagner à être effectué de manière centralisée, ce qui permettra de plus d'y inclure des agrégats nationaux.

La constitution de bases nationales, effective dans le cas d'ECLN et prochaine dans le cas de Sitadel, fournit l'instrument de la centralisation de cette tâche. Dans le cas d'EPLS, dans l'attente d'une refonte de cette base, il pourra être envisagé soit de concevoir un module spécifique mis à disposition des DREAL, soit de différer ce parangonage, dans l'attente de la définition de la nouvelle application et des leçons qui seront tirées des parangonages créés pour Sitadel et ECLN.

Des organisations représentatives des sources primaires, voire quelques sources primaires elles-mêmes, pourraient utilement être associées à la définition de ces retours.

Leur conception nécessitera du temps mais, une fois définis, ils pourront être effectués de manière totalement automatisée.

Ces retours devraient être adressés aux sources par courrier électronique, afin d'automatiser le processus. Ils devraient être adressés non seulement à la personne qui alimente la base, mais aussi à ses supérieurs hiérarchiques (dont l'attention sera ainsi attirée sur l'utilité du travail de leur collaborateur), à la DREAL et à la DDEA, voire à la préfecture de département⁶⁵, afin de maximiser leur effet psychologique sur la source primaire.

Bien évidemment, la qualité des retours dépendra directement de celle de la base centralisée. Si leurs défauts proviennent principalement de déficiences de l'information fournie par les sources primaires, ils fourniront à ces dernières une motivation supplémentaire pour alimenter correctement la base. En revanche, s'ils proviennent principalement de déficiences des applications internes au MEEDDAT, ils pourraient nuire à la crédibilité, et donc à l'efficacité, de ces retours. Il importe donc que ces retours ne soient mis en place que lorsque les applications fonctionneront suffisamment bien.

2.2.2.3 Étudier la mise en place d'une aide informatique à la collecte dans le cas d'ECLN

Dans le cas d'ECLN, l'utilisation de questionnaires papier engendre de multiples tâches peu valorisantes et chronophages (impression, envoi postal, double saisie).

L'INSEE a désormais abandonné les questionnaires papier et pratique la collecte assistée par informatique (CAPI), également répandue dans le secteur privé et à l'étranger, sous une forme plus⁶⁶ ou moins⁶⁷ élaborée.

⁶³ Parmi bien d'autres exemples, une commune de l'Isère n'alimente pas les bases de données sur la construction depuis une vingtaine d'années ; une commune du Var a fait de même pendant plusieurs années.

⁶⁴ Y compris en termes de qualité du renseignement des champs.

⁶⁵ Dans les limites du secret statistique.

⁶⁶ Cas du logiciel BLAISE réalisé par le service statistique des Pays-Bas et largement utilisé par les services statistiques d'autres pays, INSEE compris.

⁶⁷ Cas des pinceaux électroniques utilisés pour la réalisation des enquêtes logement au Royaume-Uni, comme a pu le constater une récente mission conjointe INSEE-SESP-SCTB dans ce pays. Ces instruments, maniés comme un crayon sur un questionnaire papier, saisissent directement les réponses dans un système informatique.

La mise en place d'une telle assistance informatique à la collecte suppose bien sûr que soit évalué son coût, l'économie qu'elle engendre et le temps de retour de l'investissement qu'elle nécessite.

La mission n'est pas parvenue à identifier à l'INSEE de personne connaissant ces paramètres dans le cas des bases ayant bénéficié de tels dispositifs.

Si la production de la base ECLN est sous-traitée au secteur privé, il est probable que l'adjudicataire mettra en place une collecte aidée par informatique. Si elle n'est pas sous-traitée, la mission propose que le SOeS lance une consultation d'entreprises pour la fourniture d'un dispositif informatisé d'aide à la collecte, avec éventuellement plusieurs options, plus ou moins élaborées.

2.2.2.4 Mettre en place éventuellement une option de collecte par Internet

S'agissant d'ECLN, la collecte est réalisée par entretiens sur place ou téléphoniques, hormis quelques cas où les promoteurs remplissent un questionnaire papier.

En revanche, s'agissant de Sitadel et EPLS, la collecte par questionnaire papier reste pratiquée dans le cas de petites communes ou de petits organismes de logement social; en outre, il est souvent nécessaire de ressaisir les données envoyées par informatique lorsqu'elle sont mal formatées.

Une collecte par Internet présente un triple avantage par rapport au questionnaire papier:

- d'une part, elle supprime la double saisie nécessitée par le questionnaire papier (saisie par la source d'information, puis saisie par le MEEDDAT),
- d'autre part, elle permet d'intégrer des contrôles dès la phase de saisie,
- enfin, elle allège les tâches administratives (suppression des échanges postaux, automatisation partielle des relances).

L'INSEE pratique actuellement la collecte par Internet pour les enquêtes de conjoncture et obtient des taux de réponse par Internet de 40%, qui continuent à progresser⁶⁸. Il considère que, pour les ménages, la collecte par enquêteurs assistée par informatique est préférable; en outre, il considère que la collecte par Internet n'est envisageable que pour des questionnaires relativement simples.

Une collecte par Internet ne supprimerait pas les questionnaires papier, elle en réduirait simplement le nombre. L'investissement ne pourrait être amorti que sur un nombre de sources relativement limité, et décroissant.

Une analyse est donc nécessaire avant toute décision.

Compte tenu du grand nombre d'autres chantiers ouverts ou à ouvrir, il semble préférable, avant de mener cette analyse, d'attendre:

- dans le cas d'ECLN, le résultat des consultations d'entreprises proposées par ailleurs (sous-traitance globale ou assistance informatique à la collecte par enquêteur),
- dans le cas de Sitadel, les résultats de la mise en place de la nouvelle application Sitadel2 (si l'extraction automatique des données depuis les systèmes des organismes instructeurs fonctionne mieux qu'actuellement, la collecte par questionnaire papier se raréfiera, ce qui rendra moins nécessaire la mise en place d'une collecte par Internet),
- dans le cas d'EPLS, l'avancement de la refonte de cette base de données.

2.2.2.5 Mettre en place des indicateurs de qualité

Ces indicateurs (sur l'alimentation, la qualité de renseignement des champs, etc., en fonction de la localisation, de la date, etc.) serviront à mesurer la performance des sites de production⁶⁹ et du SOeS, ainsi qu'à définir leurs objectifs. Ils seront l'un des instruments de la communication entre les différents partenaires.

2.2.2.6 Transférer des compétences depuis les pôles « méthodes » de l'INSEE

La mission a envisagé que le MEEDDAT, pour traiter des aspects qui, comme la relance ou la collecte assistée par informatique, ne lui sont pas propres, recoure en sous-traitance aux pôles « méthodes » de l'INSEE. Ce dernier y est cependant réticent, ne souhaitant pas intervenir dans un processus de production dont il ne maîtrise pas toute la chaîne (cf. § 2.2.2.2.1).

La mission propose donc d'organiser un transfert de compétences depuis l'INSEE, par visite dans les pôles concernés des personnels du SOeS qui supporteront des sites de production, et, dans la mesure du possible, par affectation au SOeS de personnels INSEE ayant précédemment occupé des postes dans ces pôles.

2.2.2.7 Organiser le recours à la sous-traitance

L'automatisation devrait permettre de privilégier les tâches les plus qualifiées, et de réduire les moins qualifiées. Parmi ces dernières, certaines demeureront, au moins temporairement (saisie). Elle devraient être

⁶⁸ Le SESSI, qui a débuté la collecte par Internet avant l'INSEE, obtient des taux de réponse par Internet de 60% qui continuent également de progresser.

⁶⁹ Ou de l'adjudicataire en cas de sous-traitance de la production.

d'avantage sous-traitées. Il appartiendra au SOeS d'adresser aux DREAL puis aux sites des recommandations en ce domaine, et de leur procurer les moyens nécessaires.

2.2.2.3 Organiser les relations entre partenaires

Le comité d'orientation de la production proposé au § 2.5.1.1 sera le lieu privilégié où seront organisées les relations entre les partenaires.

2.2.2.3.1 Relations internes : définir clairement les responsabilités, les chaînes hiérarchiques et les domaines de compétence

Le responsable fonctionnel de chaque site - qui notamment supportera la responsabilité en cas d'échec - doit être le SOeS, non le directeur du service qui l'hébergera⁷⁰.

En particulier, c'est le SOeS qui affectera les ETP aux sites⁷¹ : le directeur régional ne sera responsable que de la fonction d'hébergement, dans le cadre d'une convention précise.

L'existence d'un lien hiérarchique clair entre les sites et le SOeS facilitera la détermination d'une frontière précise entre les tâches assurées par les sites d'une part et le SOeS d'autre part. La frontière entre conception (du ressort du SOeS) et exécution (du ressort des sites) devra notamment être tracée nettement. Un tableau de bord comprenant des indicateurs de qualité et de coût devra permettre de suivre la performance de chaque site.

2.2.2.3.2 Relations avec les fournisseurs de l'information primaire

En l'état actuel du dispositif d'alimentation de Sitadel et EPLS, les cellules statistiques doivent assurer un contact régulier avec de nombreux centres instructeurs des permis de construire (dans le cas de Sitadel) ou organismes de logement social (dans le cas d'EPLS), et vont même parfois installer sur place le module d'extraction des données.

Les sites, à compétence plurirégionale, seront nécessairement plus éloignés des fournisseurs d'information primaire. Cela n'est pas un handicap lorsque le contact est purement téléphonique, mais l'est lorsqu'il doit être effectué sur place. Le regroupement en sites ne paraît donc pouvoir être effectué, sauf exception⁷², que lorsque les contacts sur place ne seront presque plus nécessaires, ou du moins lorsque la nécessité de déplacements aura été intégrée au planning de travail des sites. Cela suppose aussi une amélioration des outils et des méthodes de relance.

Dans le cas d'ECLN, un regroupement en sites réduira la proximité avec les enquêteurs. Cela paraît cependant gérable, notamment par des réunions régulières de ces derniers, a fortiori si l'on considère que le SOeS parvient actuellement à gérer depuis La Défense 35 enquêteurs répartis sur toute la France pour la réalisation des enquêtes PRLN et IPEA.

2.2.2.3.3 Relations avec les utilisateurs

Producteurs des bases Sitadel, ECLN et EPLS, les statisticiens régionaux en connaissent actuellement bien les défauts, ce qui les aide à les exploiter de manière pertinente. Ne les produisant plus, ils auront besoin d'une information claire sur la qualité de la base, ce qui suppose que des indicateurs de qualité soient régulièrement tenus à jour et communiqués aux utilisateurs. Cf. § 2.2.2.2.5.

Par ailleurs, dans l'organisation actuelle, lorsqu'une DRE découvre une erreur dans la base, elle peut facilement la corriger. Un mécanisme devra permettre la correction des bases à la demande des utilisateurs.

Plus généralement, des groupes d'utilisateurs devront permettre de veiller à ce que les sites de production des bases prennent en compte les préoccupations des utilisateurs.

2.2.2.4 Gérer le risque de dévalorisation des tâches

Les agents chargés de la construction des bases apprécient généralement comme un enrichissement le fait de les exploiter. La coupure entre construction et valorisation des bases engendre donc un risque de dévalorisation des tâches. Ce risque, réel, doit être traité.

Par ailleurs, le mauvais fonctionnement des outils informatiques a engendré des tâches dévalorisantes (double saisie, corrections multiples) qui ne peuvent que nuire à l'attractivité des postes.

Une première solution consiste à réduire et automatiser dans toute la mesure du possible les tâches répétitives, à commencer par la saisie. Une amélioration des outils informatiques est pour cela indispensable, complétée si nécessaire par une sous-traitance de la saisie.

⁷⁰ Il ne s'agit donc pas d'une compétence interrégionale, et on n'est donc clairement pas dans le champ de l'article 3 du projet de décret sur les DREAL (dans sa version au 19 juin 2008), qui prévoit que chaque DREAL « peut, eu égard aux nécessités d'organisation et de fonctionnement du service, exercer des missions relevant de sa compétence en dehors de sa circonscription territoriale sous l'autorité de chaque préfet de région pour lequel elle exerce ces missions. »

⁷¹ Ainsi, ces ETP relèveront du budget opérationnel de programme (BOP) « stratégie » et non plus d'un BOP de support.

⁷² Cf. les regroupements anticipés mentionnés au § 3.1.

Une seconde solution consiste à offrir aux agents la possibilité d'être polyvalents (et ainsi d'alterner des périodes de travail sur les diverses bases), ou d'effectuer successivement plusieurs postes sur des bases de données différentes. Elle nécessite que plusieurs bases de données soient produites sur un même site.

Une troisième solution - adoptée par l'INSEE - est de confier aux sites de production certaines exploitations « de premier niveau ». On propose donc de leur confier la production de tableaux croisés adressés aux DREAL⁷³ et utilisés par ces dernières pour la confection des « 4 pages »⁷⁴. Cela présenterait l'avantage supplémentaire considérable de permettre aux sites, en effectuant ces premières exploitations, de dépister des erreurs dans les bases avant qu'elles ne soient diffusées. Il serait dommage de se priver d'un tel outil de contrôle de la qualité.

Enfin, l'implantation des sites en des lieux géographiques fournissant aux agents des perspectives significatives de mobilité sur place ne peut qu'augmenter l'attrait des postes.

2.2.2.5 Gérer la saisonnalité

La production d'EPLS, base à périodicité annuelle, est très saisonnière.

Actuellement, les organismes de logement social ne fournissent pas tous les informations pour la date prévue ; la charge de travail s'en trouve étalée dans le temps, ce qui atténue le pic saisonnier. Par ailleurs, une fois la phase de production terminée, l'exploitation de la base fournit une charge de travail qui permet d'occuper le personnel sur l'ensemble de l'année.

Si, comme cela est nécessaire, les organismes alimentent la base en respectant les délais, eux-mêmes raccourcis, et si la valorisation de la base est effectuée séparément (hormis les exploitations de premier niveau mentionnées ci-dessus), la gestion de la saisonnalité s'en trouvera compliquée.

La mission a envisagé l'option d'une base alimentée « en continu », sur le modèle du recensement de population : certains organismes alimenteraient la base le 1^{er} janvier, d'autres le 1^{er} février, et ainsi de suite. La suppression de la saisonnalité de la charge de travail qui en résulterait n'a cependant pas semblé contrebalancer les inconvénients de cette option, dont le principal serait qu'il n'existerait plus de connaissance précise à un instant donné du parc de logements locatifs sociaux.

La production d'ECLN, base à périodicité trimestrielle, engendre quant à elle une charge de travail variable sur les différents mois d'un trimestre. Les inconvénients d'un passage à une base « en continu » apparaissent moindres, et cette option devrait être examinée (cf. § 2.2.3.3.2).

La gestion de la saisonnalité est une raison supplémentaire de regrouper plusieurs bases de données sur un même site de production, afin de permettre des transferts de personnel entre les bases selon la période de l'année. Par ailleurs, dans les périodes où la charge de travail est moindre, des tâches comme le contrôle qualité peuvent être effectuées.

2.2.2.6 Laisser les DREAL constituer des bases de données régionales si elles le souhaitent

Malgré le regroupement de la production des bases Sitadel, ECLN et EPLS sur des sites plurirégionaux, la mission propose de laisser les DREAL qui le souhaitent continuer de constituer des bases locales, et même en constituer de nouvelles, dans les domaines non couverts par les bases nationales.

Il existe en effet des spécificités locales (zone frontalière, concentration touristique, volonté de partenaires locaux d'investir des moyens sur tel ou tel sujet, etc.) qui justifient l'existence de bases locales et non nationales. Par ailleurs, plusieurs bases nationales (EPLS, ECLN, EPTB) sont des initiatives régionales qui ont ensuite été généralisées à l'ensemble du territoire national : il serait dommage que le MEEDDAT se prive du potentiel d'innovation de ses services déconcentrés.

Les DREAL pourraient constituer ces bases en interne par affectation d'ETP locaux ou en sous-traiter la production, voire même, dans le futur, les faire réaliser totalement ou partiellement par les sites de production à créer.

Afin de stimuler l'innovation en la matière, le SOeS pourrait affecter temporairement des moyens (en ETP et en crédits) à quelques expériences locales qu'il jugerait susceptibles de généralisation à l'ensemble du territoire en cas de succès.

2.2.3 Propositions diverses spécifiques à chaque base

On examine ici des propositions additionnelles aux propositions générales déjà mentionnées.

2.2.3.1 Sitadel

⁷³ Et éventuellement aux DDEA.

⁷⁴ La mission a envisagé de confier systématiquement aux sites de production la confection des « 4 pages » eux-mêmes, mais à écarté cette éventualité, afin de permettre aux statisticiens régionaux de personnaliser ces documents. On pourrait cependant concevoir que certains statisticiens régionaux confient la confection de ces documents aux sites.

La principale difficulté propre à Sitadel est la mauvaise alimentation de la base de données, alors même que les centres d'instruction des PC non seulement sont tenus d'alimenter la base mais sont des structures publiques, donc en principe sensibles à l'intérêt général que peut revêtir une bonne base de données sur la construction neuve.

Cette difficulté provient en partie de la conjonction de plusieurs réformes : réforme du droit des sols, extension de la décentralisation de l'instruction des demandes de permis de construire, changement de logiciel.

L'amélioration de l'alimentation, notamment parce qu'elle minimisera la nécessité de déplacements dans les services instructeurs, conditionnera le regroupement de la production en sites.

L'autre difficulté, à savoir les défauts du logiciel actuel, devrait être résolue par Sitadel2, une fois l'inévitable période de rodage de cette nouvelle application passée.

Un moyen simple d'assurer l'exhaustivité de l'alimentation serait que, lors de la délivrance d'un permis de construire, l'État attribue un numéro sans lequel le permis ne puisse être valable, de manière analogue à ce qui est pratiqué dans le cas de SIRENE (attribution du numéro SIRENE) et de la base de données de l'état-civil (attribution du numéro de sécurité sociale dans le cas des naissances). Néanmoins, un tel scénario ne va pas dans le sens de la récente réforme du permis de construire, qui vise à réduire au maximum les formalités et les délais. La mission l'a donc écarté. Elle recommande cependant qu'il soit réexaminé si l'alimentation de la base Sitadel est toujours déficiente dans cinq ans.

2.2.3.2 EPLS

2.2.3.2.1 Nécessité d'une réflexion préalable sur le futur de la base

La base de données EPLS fait l'objet de multiples interrogations, quant à son statut, son périmètre, ses champs, et ses relations avec les multiples⁷⁵ autres bases de données fournissant des informations sur le parc locatif social (bases généralement constituées par la DGUHC, souvent avec l'appui des DDE).

Il convient donc avant toute réorganisation de sa production de décider du futur même de la base, et notamment :

- l'extension de son périmètre aux logements locatifs sociaux au sens large qui ne sont pas couverts actuellement, notamment au parc communal,
- le rapprochement avec les autres bases de données sur le parc locatif social.

Cela nécessitera une collaboration entre le SOeS et la DHUP. La multiplicité des bases résultant en grande partie de dispositions législatives, une loi sera sans doute nécessaire pour en rationaliser l'édifice. Il serait souhaitable que le nouveau dispositif soit suffisamment flexible pour satisfaire par simple extension les nouveaux besoins d'information qui ne manqueront pas d'apparaître, sans qu'il soit nécessaire de créer de nouvelles bases.

2.2.3.2.2 Concentrer géographiquement la production de bases de données sur le logement social

En ce qui concerne les services déconcentrés, une difficulté pourrait être résolue sans attendre, celle de la dispersion des tâches de collecte entre le niveau régional et le niveau départemental.

Actuellement, le niveau régional collecte les données d'EPLS, base gérée par la SOeS, et le niveau départemental collecte les données des autres bases, gérées par la DHUP.

Les inconvénients d'une collecte par le niveau départemental plutôt que régional (ou, dans le futur, plurirégional) apparaissent clairement : manque de compétences en traitement de données au niveau départemental sauf exceptions, déséconomies d'échelle, défaut de coordination avec EPLS. Ils apparaissent clairement dans la mauvaise qualité des résultats (taux de non-réponse élevé).

En contrepartie, les avantages d'une collecte par le niveau départemental apparaissent minimes : la capacité d'influence du niveau départemental sur les organismes de logement social est limitée en une période où l'État est plutôt en position de demandeur (de construction) vis-à-vis de ces derniers, a fortiori dans les petits départements où ces organismes sont peu nombreux ; de plus il a diminué et va probablement diminuer au rythme de la décentralisation de l'attribution des aides à la pierre et de l'élargissement des compétences des préfets de région en matière de logement social.

La mission recommande donc que soient concentrées au même niveau administratif qu'EPLS toutes les enquêtes nationales sur le logement jusqu'à présent effectuées en DDE, notamment en matière de parc locatif social.

Cela devrait permettre des gains de productivité par synergie géographique (une même personne étant chargée des enquêtes pour plusieurs départements) et fonctionnelle (une même personne effectuant EPLS et d'autres enquêtes sur le parc locatif social). Cela créera une coordination de fait de ces multiples bases, certes

⁷⁵ Bases OPS, SLS, Boléro, Galion-SISAL, bases de données sur les attributions, le parc conventionné, la vente de logements sociaux, le numéro unique de demandeur de logements sociaux, etc.

partielle mais du moins relativement rapide, à défaut de leur fusion, opération plus lourde donc plus lente que ce rapprochement géographique ne pourra que faciliter.

Ce transfert, qui porte sur une activité très minoritaire des personnels concernés, peut être effectué relativement rapidement. La mission propose donc qu'il soit engagé dès à présent, sans attendre l'achèvement de la redéfinition d'EPLS. La mission n'a pas mené de recensement exhaustif, mais considère qu'il devrait porter sur une ordre de grandeur d'une vingtaine d'ETP.

Ce transfert de missions et de moyens nécessite bien évidemment une coopération étroite entre le SOeS et la DHUP. Il suppose aussi qu'à l'avenir la DHUP perde le réflexe de s'adresser systématiquement au niveau départemental pour satisfaire ses besoins en bases de données sur le logement.

Parallèlement, les niveaux régional et départemental devraient mutualiser leurs accès aux diverses bases de données sur le parc locatif social, de telle sorte que toute base accessible au niveau régional le soit au niveau départemental et inversement. Une incitation supplémentaire à cette mutualisation est fournie par le choix du niveau régional pour mener le conventionnement global : ce dernier suppose de mettre en relation la performance économique et financière (retracée par Boléro) des organismes en relation avec leur performance sociale (retracée par EPLS et les autres bases de données) et suppose donc un accès simultané à l'ensemble des bases.

2.2.3.3 ECLN

2.2.3.3.1 *Meilleur suivi des enquêteurs*

Cela nécessite une réunion au moins annuelle des enquêteurs relevant d'une DREAL puis d'un site de production, ainsi que la mise en place de procédures de contrôle du travail des enquêteurs⁷⁶.

Par ailleurs, il conviendrait d'explorer les synergies possibles avec les bases de données PRLN (prix de revient des logements neufs, base utilisée pour la production de l'indice du coût de la construction) et IPEA (indice du prix de l'entretien-amélioration), qui occupent (à temps partiel) 35 enquêteurs gérés de manière centralisée⁷⁷.

2.2.3.3.2 *Examen d'une répartition de l'enquête sur l'ensemble du trimestre*

La mission a exploré l'option consistant à répartir l'enquête ECLN sur l'ensemble d'un trimestre (sur le modèle du recensement en continu) : au lieu que tous les promoteurs soient enquêtés pendant la même période à l'intérieur d'un trimestre, certains (choisis selon un critère à déterminer) seraient enquêtés au cours du premier mois du trimestre, d'autres au cours du deuxième et d'autres au cours du troisième. Les avantages seraient un lissage de la charge de travail et une réduction du nombre des enquêteurs (ce qui réduirait le temps consacré à leur formation, leur encadrement et leur gestion administrative). Les principaux inconvénients seraient une plus grande complexité ainsi qu'un lissage accru⁷⁸ de l'image fournie par la base. La décision dépendra de l'orientation que le MEEDDAT souhaitera donner à cette base.

2.2.3.3.3 *Décision concernant les programmes ne figurant pas dans Sitadel*

Certaines DRE complètent la liste des programmes enquêtés établie à partir de Sitadel par des programmes absents de Sitadel (le plus souvent parce que le permis de construire n'a pas encore été obtenu) qu'elles identifient généralement dans les périodiques spécialisés. Il en résulte une plus grande réactivité de la base dans ces régions (et, en contrepartie, une moindre homogénéité dans l'espace), mais non une augmentation du nombre total de logements recensés.

La mission considère que les avantages procurés localement par cette pratique peuvent l'emporter sur l'inconvénient constitué par la perte d'homogénéité, mais que néanmoins la responsabilité de la décision d'autoriser (voire de généraliser) cette pratique incombe au SOeS.

Si cette pratique demeure autorisée, la DREAL devra pouvoir indiquer au site de production compétent pour sa région la liste des programmes absents de Sitadel qu'elle souhaite voir enquêter. Cela ne présente pas de difficultés particulières mais doit être prévu dans le processus de production.

2.2.3.3.4 *Centralisation de la collecte auprès de gros promoteurs*

Les gros promoteurs ayant de nombreux programmes en cours pourraient être enquêtés de manière centralisée, via leur siège. Cela procurerait des économies d'échelle. Cette option pourrait néanmoins porter atteinte à la fiabilité des résultats. Elle ne saurait donc être retenue sans un examen plus approfondi.

⁷⁶ Bien qu'au moins deux DRE aient détecté des fraudes dans le travail de leurs enquêteurs, ces cas paraissent isolés et rien ne permet actuellement de supposer que la fraude soit fréquente. Cela ne rend pas moins nécessaire la création d'un contrôle organisé.

⁷⁷ Ces enquêteurs collectent des données plus détaillées qu'ECLN, mais sur un nombre d'unités statistiques plus réduit : 1000 permis de construire par an dans le cas de PRLN et 3000 entreprises dans le cas d'IPEA.

⁷⁸ Il est d'ores et déjà fréquent que des promoteurs soient enquêtés hors de la période prévue, ce qui engendre un certain lissage des résultats.

2.2.3.3.5 Examen de la transformation d'ECLN en enquête administrative

Le secret statistique interdit de communiquer certains résultats d'ECLN sur de petits territoires géographiques. Bien que cette difficulté relève de la diffusion, une solution possible, à savoir sa transformation en enquête administrative, relève de la production de l'enquête. Le SOeS devra approfondir cette option.

2.2.3.4 Géokit

La base de données Géokit est une base de second niveau, qui présente sous une forme commode des données prélevées dans l'ensemble des bases de données auxquelles le MEEDDAT a accès. Son niveau géographique le plus fin est le niveau communal.

Au cours de ses entretiens, la mission a constaté qu'elle est unanimement appréciée au sein du MEEDDAT, et enviée à l'extérieur du MEEDDAT.

Le passage à Géokit 3 à partir de janvier 2009 permettra de centraliser la production de la base sur un seul site (situé au SOeS). Il permettra aussi de supprimer la fonction d'administrateur régional tout en maintenant celle de correspondant régional orienté vers l'utilisation (par opposition à la production) de la base. Ce dernier pourra donc développer son action vers les services départementaux et vers les autres services des nouvelles DREAL.

Le groupe d'utilisateurs envisagé par le SOeS paraît un bon moyen d'assurer le lien entre les services centraux et les services déconcentrés, conjointement avec l'organisation régulière de formations.

Une mise en ligne sur Internet de toutes les données de Géokit non couvertes par les règles de secret apparaît souhaitable à la mission, dans le but à la fois de contribuer à la transparence du marché et de réduire les tâches d'extractions à la demande actuellement effectuées par les DRE.

2.3 Différencier la diffusion

La diffusion constitue un élément clé :

- de la transparence interne, et donc de l'efficacité, du MEEDDAT,
- de la transparence, et donc de l'efficience, du marché du logement
- de l'appart des DREAL à leurs partenaires locaux.

Elle constitue une activité extrêmement hétérogène, en termes de destinataires, de degré d'agrégation, de répétitivité et de standardisation. Il en résulte que son organisation doit être différenciée.

Trois lieux de diffusion seraient a priori possibles : les DREAL, les services centraux et les futurs sites de production. Au § 2.2.2.4, on a proposé que les sites de production effectuent des exploitations de premier niveau, mais on n'a pas proposé de les faire participer à la diffusion. Il reste donc deux lieux de diffusion : les DREAL et les services centraux.

Les DREAL apparaissent le lieu le plus indiqué pour la diffusion d'information élaborée à la demande auprès des partenaires locaux, a fortiori si elle nécessite un accompagnement. En revanche, les services centraux apparaissent le lieu le plus indiqué pour la diffusion d'information standardisée (quitte à ce que certaines tâches d'exécution: hébergement et maintenance d'un serveur, hotline, ne soient pas localisées en administration centrale).

2.3.1 Poser un principe de gratuité de l'information sauf exception

C'est le rôle de l'État d'assurer la transparence des marchés. Ce service public peut a priori être gratuit ou payant.

Il serait dommage, a fortiori au moment où son déficit budgétaire se maintient à des niveaux préoccupants, que l'État se prive d'une recette sur un produit qui a une valeur (par exemple le prix d'acquisition d'un prospect) pour les agents économiques et qu'il est donc en droit de leur demander de payer, d'autant plus que la gratuité d'un bien incite à son gaspillage.

Néanmoins, le coût de facturation et d'encaissement ne doit être disproportionné par rapport à son prix de vente, ce qui nécessite l'utilisation d'outils performants (vente en ligne et paiement par carte de crédit). En outre, la rémunération associée à la vente ne doit pas induire à négliger d'autres missions de service public au moins aussi urgentes quoique non rémunérées⁷⁹.

La mission propose donc un principe de gratuité, sauf pour l'information ayant une utilité commerciale microéconomique évidente ou nécessitant des traitements à la demande, et sous condition que le prix de vente

⁷⁹ Dans au moins une cellule statistique, la vente de listes de permis de construire, parce qu'elle procure une recette à la DRE, est considérée comme prioritaire, dans l'affectation du temps des agents, par rapport au soutien aux DDE, qui ne procure pas de recette à la DRE.

soit proportionné au coût de production, facturation et encaissement compris et que la vente ne pénalise pas d'autres missions de service public.

Les recettes de la diffusion payante, sur serveur (cf. § 2.3.3.1) ou à la demande (cf. § 2.3.3.3) devraient être affectées par le SOeS aux fonctions de production et de traitement de bases de données, sous forme de crédits ou d'outils mis à disposition des sites de production et des DREAL⁸⁰.

2.3.2 Concentrer la diffusion faite par les DREAL sur leur site Internet et sur les partenaires locaux de la politique du logement

2.3.2.1 Valoriser les synergies procurées par la création des DREAL

Plus que dans les autres domaines, la diffusion nécessite une approche commune dans le cadre des DREAL car :

- cette activité existe simultanément dans les DIREN et DRIRE (contrairement à la production de bases de données),
- elle permet d'exploiter des synergies en termes de champ (connaissance des territoires) et d'outils (SIG),
- elle constitue le premier vecteur d'affichage à l'égard des tiers de l'unification des services régionaux du MEEDDAT.

Comme en matière de valorisation (cf. § 2.1.1.2), la création des DREAL fournit de nombreuses opportunités à exploiter. S'il appartient aux préfigurateurs d'y veiller, une implication des services centraux est également nécessaire afin d'assurer à l'image du MEEDDAT un minimum de cohérence sur l'ensemble du territoire.

2.3.2.2 Diffuser sur le site des DREAL les exploitations locales des bases de données

Ces exploitations peuvent consister soit en des agrégats, soit en des études.

Des liens vers le serveur national permettront d'orienter les visiteurs vers ce dernier (cf. § 2.3.3) et éviteront qu'ils ne contactent la DREAL et consomment ainsi de son temps. Dans le même but, le site mentionnera le numéro de téléphone de la hotline proposée plus loin (cf. § 2.3.3.4). L'articulation entre les sites des DREAL et les sites des différents services du MEEDDAT devra être définie dans le cadre d'une réflexion globale qui dépasse le cadre du présent rapport.

2.3.2.3 Restreindre aux partenaires locaux de la politique du logement la diffusion de produits à la demande

La diffusion d'information standardisée sur les sites Internet des DREAL (ou des services centraux) devrait contribuer efficacement à la transparence des marchés.

S'agissant de l'information nécessitant des traitements à la demande, les DREAL n'ont pas les moyens de la satisfaire systématiquement : elles devront se concentrer sur l'information à destination des partenaires locaux de la politique du logement, et renvoyer les autres demandeurs vers le service centralisé décrit plus loin (cf. § 2.3.3)⁸¹.

La centralisation de la diffusion à titre onéreux engendrera la disparition des régies de recettes des actuelles cellules statistiques.

La définition des « partenaires locaux de la politique du logement » devra être précisée par le comité d'orientation proposé au 2.5.1.2. Elle pourra inclure les universités et centres publics de recherche et plus généralement les structures à finalité de service public, dans la limite des moyens disponibles. Elle pourra fluctuer localement, selon le profil de la région, les effectifs disponibles, les priorités locales de la politique du logement.

L'extension des données communiquées aux « partenaires locaux » reste également à examiner par le comité d'orientation. La mission quant à elle est favorable à une diffusion aussi large que possible aux délégataires des aides à la pierre, qui pour accomplir leur mission doivent pouvoir disposer de toutes les informations⁸² dont l'État dispose là où il n'y a pas délégation - sous réserve cependant du secret statistique et fiscal.

La question des bureaux d'étude travaillant pour des collectivités locales reste à examiner. Actuellement, les DRE leur communiquent des données à titre gratuit dans certains cas et onéreux dans d'autres.

⁸⁰ Et non plus servir, via le budget général des DRE, à financer des dépenses communes à l'ensemble des fonctions des directions régionales, comme c'est souvent le cas actuellement.

⁸¹ Ce choix organisationnel est proche de celui effectué par l'INSEE.

⁸² Y compris les fichiers détail.

2.3.3 Centraliser la diffusion du reste de l'information publique

La plupart des bases de données constituées par le MEEDDAT sont centralisées. ECLN l'est depuis peu, Sitadel et Géokit le seront en 2009. Restera EPLS, dont la refonte devrait inclure une centralisation. Cela facilite la réalisation d'outils centralisés amortissables sur l'ensemble de la France.

2.3.3.1 Placer sur serveur Internet payant la diffusion de listes de permis de construire

La vente de listes de permis de construire, qui ne constitue pas le cœur de métier des cellules statistiques des DRE, y occupe actuellement des effectifs qui pourraient être affectés à d'autres tâches, alors qu'elle peut être totalement automatisée sur un serveur Internet.

Cela peut et doit être fait dès que la base nationale Sitadel sera opérationnelle.

Les administrés choisiront eux-mêmes les critères de sélection⁸³ sur un formulaire en ligne. Le paiement en ligne par carte bancaire, régi par une instruction de la direction générale de la comptabilité publique⁸⁴ datant de 2005, est possible pour les montants inférieurs à 1500 euros. Pour les montants supérieurs, qui ne représentent qu'une fraction minime des encaissements, une régie de recettes centralisée suffira, d'autant plus que certains utilisateurs, pour bénéficier du confort (simplicité, rapidité) apporté par le paiement par carte bancaire, choisiront de segmenter leur demande en montants inférieurs au seuil de 1 500 euros.

La centralisation représente un coût d'investissement, de l'ordre de 200 à 300 000 euros, et un coût de fonctionnement annuel environ 20 000 euros⁸⁵. Le temps de retour de l'investissement est de l'ordre de deux années, ou peut-être un peu supérieur (selon les options retenues).

Une fois tirées les leçons de cette première expérience, d'autres informations à finalité commerciale pourraient ensuite être vendues en ligne⁸⁶.

2.3.3.2 Placer sur serveur Internet gratuit le reste de l'information publique standardisée

Par information standardisée, on entend une information ne nécessitant pas de traitements au coup par coup. Il peut s'agir soit d'agrégats calculés périodiquement de manière automatisée soit de données individuelles, comme la liste des permis de construire dans un petit voisinage⁸⁷.

Certaines données extraites de diverses bases de données (par exemple Sitadel et ECLN) sont d'ores et déjà disponibles en ligne sur le site du MEEDDAT⁸⁸. Il s'agirait donc de généraliser cette diffusion, en l'unifiant. La partie publique de Géokit y serait intégrée. Les extractions pourraient être effectuées selon les zonages communément utilisés (communes, agglomérations, etc.).

Un avantage secondaire de cette transparence accrue serait que certains défauts d'alimentation des bases deviendraient publics, ce qui ne pourrait qu'inciter les sources primaires à y remédier. Par exemple, en précisant sur Internet quelles sont les communes pour lesquelles l'alimentation de Sitadel est défectueuse, on ne pourrait qu'inciter les maires de ces communes à l'améliorer.

2.3.3.3 Centraliser la réalisation de travaux payants à la demande à destination de personnes autres que les partenaires locaux de la politique du logement

La mise en ligne sur un serveur performant d'informations extraites des multiples bases de données du MEEDDAT devrait réduire la demande pour des extractions à la demande. Elle ne la supprimera cependant pas.

Celle émanant des partenaires de la politique du logement devra être satisfaite par les DREAL au niveau local et par les services du MEEDDAT au niveau national.

Celle émanant d'autres acteurs ne constitue pas une priorité de l'action du MEEDDAT compte tenu des moyens en personnel qui sont les siens. Néanmoins, dans la mesure où elle n'occupera pas un effectif trop important, elle pourra continuer à être satisfaite, à titre payant. Cette activité nécessitant une connaissance fine des diverses bases devra être effectuée par les spécialistes de chaque base au sein du MEEDDAT, le

⁸³ Cf. par exemple la vente en ligne de références sur les mutations immobilières par la chambre des notaires de Paris, <http://www.paris.notaires.fr/>, « Immo Notaires Argus ».

⁸⁴ La mission a communiqué ce document au SOeS, ainsi que le nom des personnes compétentes à la DGFIP.

⁸⁵ La mission a communiqué au SOeS ses échanges avec le CETE de Bordeaux et avec une société de conseil en informatique.

⁸⁶ Par exemple, des informations aidant les promoteurs et constructeurs de maisons individuelles à identifier la demande solvable pour leurs produits et plus généralement à optimiser leur prospection.

⁸⁷ La liste des permis de construire peut être diffusée gratuitement sur un petit voisinage (peu utile pour une utilisation commerciale) et à titre payant sur un voisinage plus vaste.

⁸⁸ Le portail INSEE « collectivités locales » peut également constituer une source d'inspiration.

service du SOeS chargé de la diffusion ne traitant que la facturation dans le cadre d'une régie de recettes unique. Les travaux ainsi effectués devront être placés sur l'Intranet des DREAL, pour que ces dernières sachent ce que demandent leurs administrés, mais aussi parce que ces exploitations peuvent les intéresser.

2.3.3.4 Créer une « hotline » sur l'information sur les données sur le logement

Sur le modèle de ce qui est pratiqué à l'INSEE, cette hotline nationale devra orienter les administrés en quête d'information sur le logement vers les bons serveurs Internet (national ou local) et fournir éventuellement une aide à l'utilisation du serveur national.

Un effectif d'une personne à temps partiel devrait être prévu au début. Si la demande nécessitait un effectif supérieur, on peut envisager ensuite, compte tenu des contraintes qui pèsent sur les effectifs administratifs, une sous-traitance de cette activité, financée au moins en partie par un numéro d'appel payant.

2.3.4 Créer un parangonage centralisé systématique des fournisseurs d'information primaire

On ne mentionne ici que pour mémoire cette tâche qui relève à la fois de la production et de la diffusion. Cf. § 2.2.2.2.2.

2.4 Améliorer la coordination et la circulation de l'information interne au MEEDDAT

2.4.1 A l'intérieur de la DHUP

On a déploré plus haut le manque de coordination de l'activité de production et de traitement des bases de données sur le logement au sein de l'ex-DGUHC. La sous-direction de l'observation et des études ne couvrirait qu'une partie de ce champ et au demeurant a été supprimée dans l'organigramme de la nouvelle DHUP. Il semble urgent que cette direction crée en son sein une fonction de coordination de ces activités.

2.4.2 Entre DHUP et SOeS

On a également déploré plus haut les effets de l'absence de coordination entre la DGUHC et la DAEI : multiplicité d'enquêtes mal coordonnées sur le parc locatif social, mauvaise intégration de la fonctionnalité base de données dans la conception du logiciel ADS, etc.

Le développement de l'activité de valorisation des bases de données en DREAL nécessitera un pilotage et un soutien nationaux qui devront être menés conjointement par le SOeS et la DHUP. Cela rend d'autant plus nécessaire une bonne collaboration entre ces services.

Enfin, le financement de la réforme proposée suppose un transfert entre crédits d'intervention et crédits d'études que le SOeS, ne gérant pas de crédits d'intervention, ne pourra organiser seul.

Une meilleure coordination entre SOeS et DHUP apparaît donc nécessaire.

Les comités d'orientation proposés au § 2.5.1 et le groupe de travail sur des bases de données sur le logement proposé au § 2.4.5 devraient fournir les lieux où cette coordination pourrait s'exercer.

2.4.3 Entre les services centraux et les services déconcentrés

2.4.3.1 Entre le SOeS et les directeurs des DREAL

C'est sur les statisticiens régionaux que le SESP a fait porter l'essentiel de son effort d'information à l'égard du niveau régional du MEEDDAT. Il a pu en résulter un déficit d'information de leurs supérieurs hiérarchiques, et en particulier des directeurs des DRE. Cela a pu froisser ces derniers dans certains cas, mais surtout réduire leur intérêt pour les cellules statistiques et leur faire sous-estimer la portée de leur activité et l'importance de leur affecter les effectifs nécessaires.

Réciproquement, la rareté des contacts de la DAEI avec les directeurs régionaux a pu lui faire sous-estimer le déficit d'information de ces derniers.

Quelques mesures simples permettraient d'étoffer et mieux structurer les relations entre le SOeS et les directeurs des DREAL :

- l'envoi systématique à la hiérarchie du statisticien régional d'une copie des correspondances entre ce dernier et le SOeS,
- la présence de quelques directeurs de DREAL dans les comités d'orientation mentionnés par ailleurs,
- l'invitation systématique de la hiérarchie des statisticiens régionaux aux réunions nationales de ces derniers (même s'il est évident que la plupart du temps elle n'y assistera pas),
- des interventions plus fréquentes du SOeS dans les réunions de directeurs régionaux ;
- des rencontres personnelles⁸⁹ plus fréquentes entre le chef du SOeS et chaque directeur régional au moins.

⁸⁹ Éventuellement par téléconférence.

2.4.3.2 Entre le SOeS et les statisticiens régionaux

Le SESP a consacré un effort important à l'animation du réseau des statisticiens régionaux. Cet effort devrait être réorienté dans le sens d'un poids accru accordé à la valorisation au détriment (une fois les sites créés) de la seule production des bases Sitadel, ECLN et EPLS.

Les réunions de statisticiens régionaux pourraient ainsi être l'occasion de faire intervenir davantage les responsables de la production des bases de données utilisées par les DREAL (par exemple la DGFIP, l'INSEE, etc.), les responsables de l'animation régionale des autres services statistiques ministériels, etc.

Par ailleurs, la mission suggère que tout agent nouvellement en poste dans les bureaux du SOeS ayant des relations avec les statisticiens régionaux fasse une semaine de stage dans une DREAL et dans un des futurs sites de production, afin de prendre connaissance des difficultés de terrain qui y sont rencontrées.

2.4.3.3 Entre le SOeS et les DDEA

La communication entre le SOeS et les DDEA devrait être relayée par les DREAL. Néanmoins, il pourrait être utile que le chef du SOeS intervienne à intervalles réguliers devant les personnes en charge du logement dans les DDEA.

2.4.3.4 Entre le SOeS et la DHUP d'une part, les services déconcentrés d'autre part

Les services déconcentrés sont parfaitement conscients de l'insuffisante coordination passée entre le SESP et la DGUHC en matière de bases de données sur le logement, et ils en ont parfois subi des conséquences très démotivantes.

Lorsque leurs successeurs, le SOeS et la DHUP, auront amélioré leur coordination et auront arrêté un plan d'action commun, il serait opportun qu'ils viennent le présenter conjointement aux directeurs des services extérieurs.

2.4.4 Entre les DREAL et les DDEA

La réorganisation en cours des services déconcentrés de l'État laisse subsister la question de la coordination entre ses divers niveaux locaux. Un ensemble de mesures proposées par ailleurs devraient permettre de l'améliorer :

- regroupement en un même lieu de la production des bases de données actuellement produites en DDEA d'une part et en DRE d'autre part, et égalité d'accès à l'information entre DREAL et DDEA (dans la limite cependant des règles de secret applicables), cf. § 2.2.3.2.2.

- meilleur appui apporté par les statisticiens régionaux aux DDEA en matière de valorisation des bases, et plus généralement de méthodes statistiques. Cf. § 2.1.1.3⁹⁰.

Par ailleurs, les DDEA relevant simultanément des DREAL et des DRAF, il pourrait être utile que les directions nationales et régionales compétentes s'organisent pour coordonner leur appui aux services départementaux.

2.4.5 Créer un groupe permanent des bases de données sur le logement

Afin de faciliter la communication entre les multiples producteurs de bases de données sur le logement au sein du MEEDDAT (SOeS et DHUP), la mission propose la création d'une instance d'information mutuelle sous la forme d'un « groupe permanent des bases de données sur le logement ».

Ce groupe de travail rassemblerait le SOeS, la DHUP, deux ou trois DREAL⁹¹ et éventuellement deux ou trois DDEA⁹². Son secrétariat serait assuré par un bureau du SOeS ou de la DHUP.

Sa fonction première serait d'améliorer la transparence interne au MEEDDAT. Ce serait donc une instance d'information, et non de décision.

Il aurait pour mission de constituer selon une présentation harmonisée puis tenir à jour un tableau de bord réunissant toutes les bases de données sur le logement accessibles au MEEDDAT et récapitulant leurs principales caractéristiques, y compris leur coût et des indicateurs de qualité⁹³.

Chaque bureau responsable d'une base devrait la présenter au moins une fois par an devant le groupe de travail, ce qui permettrait à chacun (y compris les nouveaux arrivants) d'en être informé.

Cette mise en commun des expériences des uns et des autres devrait être mutuellement enrichissante.

⁹⁰ Plus généralement, une consolidation de la fonction études au niveau régional permettrait sans doute d'y concentrer des effectifs spécialisés que chaque DDEA prise individuellement ne pourrait affecter, comme cela est déjà le cas dans certaines régions. Cette question dépasse cependant le cadre de la mission.

⁹¹ En tant qu'utilisatrices des bases.

⁹² En tant qu'utilisatrices des bases également.

⁹³ Il s'agirait donc d'un travail beaucoup plus détaillé que celui du CNIS. Par ailleurs, il s'agirait d'un groupe interne au MEEDDAT, visant prioritairement à en réduire les dysfonctionnements par une meilleure circulation de l'information.

En un second temps, la concertation que ce groupe instaurera devrait contribuer à une rationalisation de l'édifice des bases de données sur le logement, notamment en :

- facilitant la recherche d'économies d'échelle dans la construction de ces bases,
- facilitant la recherche de l'interopérabilité de ces bases entre elles⁹⁴, avec les SIG (géocodages notamment), et avec les bases en usage dans les autres ministères,
- contribuant à la conception et à l'utilisation de bases de données supplémentaires, soit pour compléter des informations notoirement peu fiables⁹⁵, soit pour remplacer des sources devenues défaillantes⁹⁶, soit pour traiter de nouvelles priorités⁹⁷.

2.5 Profil de la future organisation

Le dispositif proposé⁹⁸, supervisé par deux comités d'orientation (2.5.1), impacterait l'organisation du MEEDDAT à plusieurs niveaux : services centraux (2.5.2), sites de production (2.5.3), DREAL (2.5.4). Le cas des DOM nécessite une approche spécifique (2.5.5).

2.5.1 Deux comités d'orientation

2.5.1.1 Comité d'orientation de la production

Le comité d'orientation de la production sera le lieu où pourront être optimisées les relations entre les différents partenaires concernés. Il pourra si cela apparaissait nécessaire être subdivisé en trois formations, une par base de données.

Il devra inclure bien sûr le SOeS, mais aussi la DHUP et quelques DREAL (voire quelques DDEA) en tant qu'utilisatrices. En outre, il devra inclure, des instances représentatives des sources primaires :

- associations représentatives des communes et de leurs regroupements dans le cas de Sitadel,
- FPC dans le cas d'ECLN,

- USH et autres organisations représentatives de l'ensemble du champ de la base (FNSEM, etc.) pour EPLS après sa refonte.

Les sites de production y seront représentés via le SOeS, et non via le directeur de la DREAL où elles seront implantées (lequel n'aura qu'un rôle d'hébergeur comme indiqué au § 2.2.2.3.1).

L'INSEE pourrait être invité à participer à ce comité, au titre des DOM (cf. § 2.5.5).

Le rôle de ce comité - dont l'activité pourrait être étendue à d'autres bases que Sitadel, EPLS et ECLN - dépendra évidemment du mode de production retenu : sous-traitance ou sites internes au MEEDDAT.

2.5.1.2 Comité d'orientation de la valorisation et de la diffusion

Les orientations du pilotage et du soutien de la valorisation effectuée en DREAL ne doivent pas être arrêtées uniquement par le SOeS : il est indispensable d'y associer non seulement la DHUP, pour les raisons déjà indiquées, mais également les directeurs des services régionaux et départementaux du MEEDDAT, afin que les finalités - locales - de la valorisation par les DREAL soient prises en compte.

La mission propose donc de créer un comité d'orientation de la valorisation, où la synthèse des points de vue de l'ensemble de ces partenaires pourra être effectuée. Outre des représentants du SOeS et de la DHUP, ce comité devra inclure quelques directeurs de DREAL et de DDEA. Il pourrait également inclure un représentant du ministère de l'Agriculture (pour contribuer à une meilleure cohérence de la double tutelle des DDEA) ainsi éventuellement qu'un représentant de l'INSEE (pour améliorer la cohérence avec les activités des DRINSEE)⁹⁹. Son secrétariat sera assuré par le service du SOeS chargé de piloter la valorisation.

Les principes d'arbitrage des désaccords éventuels (nullement improbables) entre ces divers services administratifs devront être clairement affichés. Les désaccords entre des niveaux locaux et le niveau central

⁹⁴ Par exemple sur des sujets aussi élémentaires que la numérotation des arrondissements de Paris, Lyon et Marseille, qui actuellement n'est pas la même selon que l'on considère Filocom, EPLS, etc.

⁹⁵ Le MEEDDAT ne parvenant pas à produire à partir de la seule procédure des permis de construire des données fiables et détaillées sur le nombre de logements terminés, ne serait-il pas utile de recourir à la source fiscale, quitte à suivre le nombre de logements mis en service au sens fiscal?

⁹⁶ Par exemple, base EdF permettant de mesurer la vacance.

⁹⁷ Par exemple en matière de connaissance de la consommation d'énergie.

⁹⁸ On ne décrit ici que le dispositif *permanent*. En sus, on propose au § 3.2 un comité de pilotage *temporaire* dont la durée sera limitée à la mise en œuvre de la réforme.

⁹⁹ Il serait alors souhaitable qu'à titre de réciprocité le MEEDDAT soit invité à participer à des instances équivalentes dans ces deux administrations.

devraient être résolus par le principe hiérarchique. Les désaccords entre le SOeS et la DHUP devront être arbitrés de manière efficace, faute de quoi le risque de blocage de la prise de décision serait réel¹⁰⁰.

En outre, ce comité devrait être chargé de l'orientation de la diffusion¹⁰¹, son secrétariat pour cette activité étant assuré par le service du SOeS chargé de piloter la diffusion.

2.5.2 Services centraux

La nouvelle organisation proposée inclut, quels que soient les scénarios retenus pour l'organisation de la production des bases (sous-traitée ou en sites), un renforcement des fonctions de pilotage et de soutien des services centraux, variable selon le scénario qui sera retenu mais toujours porteur d'exigences nouvelles.

2.5.2.1 **Renforcement ou création d'activités de pilotage et de soutien**

2.5.2.1.1 *Production de bases de données*

Si le choix est celui de la sous-traitance, le SOeS devra l'organiser et la gérer, ce qui suppose qu'il élargisse ses compétences en matière de dévolution de marchés et de suivi des adjudicataires.

Si le choix est celui de la production en interne sur des sites, le SOeS devra étendre les fonctions de pilotage et de soutien déjà exercées par le bureau OSLC1 du CGDD (ex-bureau SC1 de la DAEI). Cela sera facilité par la réduction du nombre d'équipes de production (quelques-unes, contre autant que de régions actuellement) mais aussi par la responsabilité fonctionnelle directe qu'il exercera sur les sites.

2.5.2.1.2 *Valorisation*

Le pilotage et le soutien de la valorisation nécessitera la création d'un organe dédié dont le rôle a été décrit au § 2.1.2. Il s'agit d'une fonction totalement nouvelle pour les services centraux¹⁰², dont la mise en place effective est essentielle à la réussite de la réorganisation proposée. Pour les raisons indiquées par ailleurs, elle doit impérativement être menée dans le cadre d'une étroite collaboration entre le SOeS et la DHUP. L'organe pourrait donc être implanté soit au SOeS soit à la DHUP. La seconde solution serait a priori moins conforme aux traditions mais aurait l'avantage de responsabiliser la DHUP ; elle ne serait viable que si cette dernière s'y impliquait clairement, ce qui n'aurait rien d'absurde : les chefs des divisions habitat des DREAL, qui sont ses correspondants naturels, sont les premiers intéressés à une valorisation de qualité.

2.5.2.1.3 *Diffusion*

Il s'agit ici à la fois d'assurer la diffusion directe des informations pour lesquelles une diffusion centralisée est proposée (cf. § 2.3.3) et de piloter et soutenir les DREAL dans leurs actions de diffusion et de partenariat. Une activité de diffusion est déjà exercée par le bureau SCOS1 du CGDD (ex-bureau DIM1 de la DAEI). Il s'agit de l'élargir.

2.5.2.2 **Localisation géographique des activités de pilotage et de soutien**

Les activités de pilotage et de soutien que devra exercer le SOeS ressembleraient à celle des PSAR (pôles de soutien à l'action régionale) que l'INSEE a créés et a transférés dans certaines de ses directions régionales.

La question du lieu d'implantation de ces activités ne se pose cependant pas au MEEDDAT dans les mêmes termes qu'à l'INSEE.

En effet, au MEEDDAT, la compétence en traitement de données, étant rare, ne peut pas être dispersée : elle doit être concentrée pour qu'une synergie intellectuelle puisse apparaître. De plus la coordination des nombreux pôles de l'INSEE consomme des ressources, dont le SOeS ne pourrait amortir le coût que sur un petit nombre d'activités, contrairement à l'INSEE. Enfin, lorsque l'INSEE a implanté les pôles en région, il y disposait déjà d'un important effectif rendu disponible par le progrès des outils et des méthodes ; il lui a suffi de redistribuer cet effectif. Cf. § 1.3.2.2.

Le lieu géographique d'implantation des activités de pilotage et de soutien qui apparaît le plus apte à raccourcir les lignes de communication est celui du SOeS, ce qui en outre favorisera une synergie intellectuelle avec les autres activités de traitement de données du MEEDDAT. Ces activités seraient alors exercées par des bureaux de droit commun.

Néanmoins, il convient également de tenir compte de l'attractivité de la localisation. Le SOeS a signalé à la mission ses difficultés à attirer le personnel INSEE à La Défense : pour les agents en poste à la direction générale de l'INSEE, La Défense, située en banlieue nord-ouest, est une localisation moins attractive que celle

¹⁰⁰ Ne serait-ce que parce que le financement de la réforme proposée repose en partie sur la réorientation de crédits d'intervention gérés par la DHUP.

¹⁰¹ Par mesure de simplicité, on propose un seul comité pour orienter à la fois la valorisation et la diffusion.

¹⁰² Encore que la DAEI (bureau SC3, devenu le bureau OSLC3), ainsi que la DGUHC, aient effectué certains travaux de cette nature, par exemple sur le taux de couverture des bases notariales.

de la plupart des autres services statistiques ministériels ; pour les agents de l'INSEE en poste en région, d'autres services statistiques ministériels centraux apparaissent plus attractifs que celui du MEEDDAT.

Afin de faciliter le recrutement, il pourrait donc être envisagé d'implanter les activités de pilotage et de soutien en région, et donc de créer des « pôles » au sens auquel l'entend l'INSEE. Cela présenterait cependant l'inconvénient d'allonger les lignes de communication avec les services centraux du MEEDDAT et de réduire les synergies intellectuelles avec les autres services chargés de traitement de données au sein du MEEDDAT. Afin de limiter ce second inconvénient, le pôle « production » devrait être juxtaposé avec un site de production (ce qui présenterait l'avantage de le placer au plus près des difficultés rencontrées par les sites de production). Pour la même raison, si des pôles diffusion et valorisation étaient créés, ils devraient être juxtaposés avec le pôle production. La région choisie devrait être particulièrement attractive pour les personnels d'origine MEEDDAT et surtout INSEE (Nantes, où sont concentrés de nombreux services à compétence nationale de l'INSEE, et par ailleurs pourvu d'un CETE, semblant le choix le plus évident).

Un inconvénient à ne pas négliger de la création de pôles dans une région est qu'elle nécessiterait le transfert en province des tâches actuellement réalisées à La Défense¹⁰³ mais qui relèveraient désormais des pôles.

Une autre option serait de ne pas créer de « pôles » en province mais de recourir davantage à des personnels autres que ceux de l'INSEE, pour le recrutement desquels une localisation à La Défense ne serait pas un handicap. Cf. § 2.6.4.

2.5.3 Sites de production

2.5.3.1 Scénarios

L'organisation des sites de production sera impactée par le recours plus ou moins étendu à la sous-traitance et par la rapidité de mise en place de la nouvelle organisation. En conséquence, il est nécessaire d'élaborer plusieurs scénarios.

Pour leur élaboration, on prendra en compte quatre considérations.

La première considération est que, si la maîtrise d'ouvrage de la production doit rester une mission de l'État (cf. § 1.5.2), la production elle-même peut en revanche être sous-traitée (cf. § 1.5.4). Cette hypothèse de sous-traitance, dont l'impact est bien entendu tout à fait considérable sur l'organisation du dispositif de production, doit donc être rapidement évaluée.

La seconde considération est le constat fait pour la base EPLS. Les interrogations portant sur le fondement même de cette base (périmètre, statut...) sont telles qu'il ne paraît pas possible, tant que ces questions ne sont pas résolues, d'en repenser les outils de production. Or les outils existants contraignent à des relations laborieuses avec les organismes HLM, fournisseurs des données primaires, qui ne paraissent pas pouvoir s'affranchir des conditions actuelles de proximité. Il est donc proposé, dans un premier temps, de maintenir au niveau régional la fonction de production de la base.

La troisième considération est de fonder la répartition des effectifs, dans les différents scénarios, sur l'enquête réalisée en 2007 par le SESP (cf. § 1.1.3.2) en les affectant des gains de productivité espérés du fait des propositions d'amélioration de l'organisation. Il s'agit d'une approche pragmatique qui permet d'obtenir des ordres de grandeur suffisants pour bâtir des scénarios, mais qui méritera d'être précisée dans le cadre d'une enquête plus fine portant sur les activités des personnels. Selon ce principe, l'effectif de base retenu pour la production est le suivant :

¹⁰³ Dans les bureaux OSLC1 (ex-SC1, pôle production) et SCOS1 (ex-DIM1, pôle diffusion), voire OSLC3 (ex-SC3, pôle valorisation).

Activité	Etat actuel	Objectif à 3 ans	Objectif à 5 ans
Production Sitadel + encadrement	25 ¹⁰⁴ en DREAL +2 ¹⁰⁵ en DREAL	25 en site +2 en site	13 en site +2 en site
Production ECLN + encadrement	13 en DREAL +2 ¹⁰⁵ en DREAL	6 en site +2 en site	6 en site +2 en site
Production EPLS + encadrement	13 en DREAL +2 ¹⁰⁵ en DREAL	13 en DREAL +2 en DREAL	6 en site +2 en site
Total	57	50	31
Dont en DREAL	57	15	0
Dont en site	0	35	31

Observations sur l'évolution des effectifs : les objectifs de gains de productivité retenus sont ceux qui ont été fixés et atteints lors des réorganisations de l'INSEE (facteur 2) ils sont liés aux nouvelles organisations, mais aussi et surtout à l'amélioration des outils et des méthodes. Ainsi, pour ECLN, l'assistance informatique à la collecte est-elle supposée réalisée à l'échéance de trois ans. Une perspective à 5 ans a en revanche été retenue pour EPLS, compte tenu des interrogations sur son évolution. Il en a été de même pour Sitadel : en effet la nouvelle application Sitadel 2 ne résout pas à elle seule le problème du défaut d'alimentation de la base (en qualité et en quantité) et c'est pour une grande part la montée en puissance de l'efficacité du dispositif de relance qui autorisera des gains de productivité.

Ces échéances sont importantes car ce sont ces gains de productivité qui permettront des redéploiements vers les fonctions de pilotage et de valorisation.

Enfin, la dernière considération est que l'effectif minimum pour la création d'un site - c'est une condition de sa robustesse - est de l'ordre d'une dizaine d'ETP.

2.5.3.1.1 Scénario de sous-traitance de Sitadel et d'ECLN

La nouvelle application d'ECLN étant opérationnelle, on a vu que c'était, parmi les 3 bases, celle qui pouvait être le plus rapidement sous-traitée. Si la nouvelle application Sitadel n'en est pas encore à ce stade, elle paraît cependant suffisamment avancée pour que l'on n'exclue pas d'examiner l'hypothèse d'une sous-traitance, dès lors que son fonctionnement sera stabilisé. L'évaluation qu'il est préconisé de mener sur la sous-traitance de la production d'ECLN sera à cet égard également éclairante.

Pour le niveau régional, l'impact de ce scénario est identique à celui des scénarios de regroupement en site: il implique la disparition de la fonction de production en direction régionale (à l'exception, dans un premier temps, de la production d'EPLS), et la réorientation du personnel qui y est affecté, soit environ 38 ETP (hors encadrement).

Il implique également la réorganisation des fonctions de diffusion, avec une répartition des 10 ETP affectés à ces fonctions dans l'état futur entre les fonctions centrales (3 ETP ?) et la diffusion en DREAL (7 ETP ?). Ce sont donc 14 ETP, actuellement affectés en DRE sur ces fonctions qui sont à réorienter, ce qui porte au total à 52 le nombre d'agents à réorienter.

Le recours à la sous-traitance fait qu'il n'y a pas de création de nouveau service en sites de production.

2.5.3.1.2 Scénario de sous-traitance d'ECLN et de production en sites de Sitadel

L'effectif des sites serait dans ce scénario de 27 ETP lors de leur création. Il est susceptible à terme d'évoluer à la baisse en fonction de gains de productivité liés à une meilleure efficacité de l'alimentation de la base. Par mesure de précaution, on a retenu de maintenir au départ l'effectif actuel.

En regard de cet effectif, on peut imaginer soit 1, soit au maximum 2 sites de production. Dans l'un et l'autre cas, il n'y a plus aucun effet de proximité et des enjeux d'homogénéité de traitement et d'économies d'échelle plaideraient pour la mise en place d'un seul site. D'autres préoccupations comme la dimension importante de la structure à créer, le souci de partager les risques plaident plutôt pour la création de 2 sites, qui seraient par ailleurs à même d'accueillir ultérieurement la production de la base EPLS. C'est cette deuxième hypothèse que nous retiendrons.

Ce scénario conduit donc à créer deux unités de production constituées d'un statisticien, responsable du site et d'un adjoint, et d'une douzaine de gestionnaires. Il s'agirait de sites marqués par une spécialisation maximale, la diversification des fonctions n'étant assurée que par la réalisation de traitements de premier niveau à l'attention des services régionaux. Cette « mono-activité » ne pose pas de difficultés particulières d'organisation de la production, la constitution de la base étant, compte tenu de sa périodicité mensuelle une

¹⁰⁴ Hors les emplois contractuels mentionnés au § 1.1.3.2.

¹⁰⁵ Au prorata du temps passé par les statisticiens aux fonctions de production (30% de leur temps), réparti sur les trois bases.

construction en continu. En revanche, la « mono-activité » n'est pas la formule la plus satisfaisante en termes d'attractivité des postes. Il est très important de noter que, à l'exception peut-être de la possibilité d'affectation sur chacun des sites de 2 ou 3 agents en provenance de la cellule statistique locale, il s'agit d'une création « ex nihilo » qui devra être anticipée et soigneusement préparée¹⁰⁶.

Pour les services régionaux, l'impact de ce scénario est comparable au précédent, avec cependant la réorientation possible de quelques agents des cellules statistiques vers les deux sites.

Pour le niveau central l'impact particulier de ce scénario consiste dans la nécessité de mettre en place le pilotage direct de ces deux sites, le service d'accueil n'assurant que des fonctions d'hébergement et de proximité.

2.5.3.1.3 Scénario de production en sites de Sitadel et d'ECLN

Dans ce scénario, et en considérant les gains de productivité engendrés par l'aide informatisée à la collecte¹⁰⁷ des données d'ECLN, les effectifs à répartir dans les sites sont de 35 ETP, soit au maximum 3 unités composées d'un statisticien, responsable du site et d'un adjoint, et d'une dizaine de gestionnaires.

L'exigence d'anticipation de cette création « ex nihilo » est comparable à celle qui est soulignée dans le scénario précédent, à ceci près que la possibilité d'un plus grand nombre de sites offre un peu plus d'opportunités pour le recrutement d'agents déjà en poste dans les cellules (ce qui peut également diminuer un peu le nombre des agents à réorienter en DREAL). Ce scénario favorise en outre une certaine polyvalence et une plus grande diversité des activités, qui peuvent être des éléments d'une meilleure attractivité des postes créés.

L'impact pour le niveau central est tout à fait comparable également à celui du scénario précédent.

En conclusion de cet examen des différents scénarios, on observera que la faiblesse des effectifs en jeu conduit à un nombre de sites très réduit, voire même peut-être à un site unique. Les avantages certains (simplicité, économies d'échelle sur l'encadrement, homogénéité du processus de production) d'un site unique devront être mis en balance avec ses inconvénients (notamment, difficulté d'attirer et conserver plusieurs dizaines d'agents en un lieu géographique unique alors que les emplois ouverts dans les cellules statistiques des DRE ne sont pas toujours pourvus actuellement).

On rappelle enfin que l'on a recommandé plus haut (§ 2.2.3.2.2) que la production de bases de données sur le logement social actuellement effectuée en DDE sous la tutelle de la DGUHC soit regroupée avec la production d'EPLS actuellement effectuée en DRE, et donc qu'elle rejoigne le ou les sites de production EPLS.

2.5.3.2 Localisation des sites

2.5.3.2.1 Localisation administrative

Si le rattachement fonctionnel à l'administration centrale est rapidement apparu comme le plus efficient pour garantir la qualité et l'homogénéité de la production de bases de données, le choix d'un lieu d'hébergement des sites (qu'il n'est pas envisagé de localiser à La Défense) est plus ouvert. La mission a examiné plusieurs hypothèses :

- Celle d'une localisation dans des directions régionales de l'INSEE, qui permet de bénéficier de l'expérience et de l'expertise de leurs services en construction de bases de données, en plaçant aussi les sites du MEEDAT et leurs personnels dans une communauté de travail aux métiers proches des leurs et en favorisant la mobilité des agents. Mais le risque de perte de contrôle qui a fait écarter le scénario de sous-traitance à l'INSEE de la production des trois bases existe aussi dans ce cas.

- Celle d'une localisation en DREAL, qui est celle que l'on retient car, tout en séparant très clairement les fonctions de production (sous l'autorité du SOeS et sur un territoire dépassant très largement celui de la région) et les fonctions régionales de diffusion et de valorisation, elle permet de maintenir des liens « de métier » évitant l'isolement des personnels des sites. Il s'agit également d'une formule souple qui permettra de gérer plus facilement la période de mise en place.

- Celle d'une localisation dans des CETE, que l'on exclut pas (s'agissant comme on l'a dit d'une simple fonction d'hébergement), des considérations d'opportunité immobilière pouvant jouer.

2.5.3.2.2 Lieu géographique

L'organisation en sites, en particulier dans le cas présent qui du fait d'un effectif relativement limité porte sur un petit nombre de sites, coupe le lien de proximité avec le territoire. De ce fait, aucune localisation

¹⁰⁶ On prendra ici pour référence, bien que l'échelle soit très différente, les décisions prises lors de la création des DIR avec l'affectation en très grand nombre des techniciens supérieurs en sortie d'école vers celles des DIR qui étaient en déficit d'effectifs.

¹⁰⁷ Automatisation qui devra dans ce scénario être réalisée par l'administration, alors que dans le cas de la sous-traitance, elle le serait, très vraisemblablement, par l'adjudicataire.

ne s'impose de façon naturelle, et le choix d'implantation est très largement ouvert. Il paraît cependant à l'évidence préférable de créer ces unités nouvelles dans les lieux où on a le plus de chance de réussir leur mise en place: des régions attractives, avec un réservoir d'emploi important pour les métiers considérés. Compte tenu de la double origine des personnels concernés et pour favoriser leur mobilité, il est souhaitable, comme dans le cas d'éventuels « pôles » (cf. 2.5.2.2), de retenir des métropoles regroupant à la fois d'importantes directions régionales de l'INSEE et plusieurs services du MEEDDAT (présence notamment d'un CETE).

2.5.4 DREAL

Dans l'organisation resserrée et complètement repensée qu'est celle des DREAL se pose la question de la place du statisticien régional, dont le rôle sera lui-même profondément réorienté vers la valorisation. Déjà, on l'a vu au § 1.1.3.1, un certain nombre de DRE ont fait le choix de placer la cellule statistique dans un service transversal, qui est un lieu de ressources pour les différents services thématiques. Ce choix relève des préfigurateurs des DREAL, aucun organigramme « standard » n'étant préconisé. La mission considère cependant que, sans perdre la spécificité « logement » qui demeure une composante fondamentale des DREAL, le positionnement du statisticien dans un service transversal est un gage de plus value. Il permet en effet d'une part d'enrichir la thématique du logement en la confrontant à un ensemble plus vaste de données sur le territoire, mais aussi, d'autre part, de mettre au service de la structure toute entière une expertise de l'exploitation de bases de données.

Ce choix n'est pas neutre non plus dans les relations et l'articulation entre la DREAL et la direction régionale de l'INSEE dont le statisticien régional est traditionnellement le correspondant privilégié, en permettant de construire des partenariats et des complémentarités sur des bases élargies.

Ce nouveau positionnement du statisticien régional, dont la mission se trouve axée sur des fonctions d'expertise des méthodes et des outils statistiques, sur la valorisation des données et l'animation de réseaux appelle une nouvelle définition du poste, développée au § 2.6.1.1. Il en va de même pour le cadre B à temps plus ou moins partiel qui l'assistera.

2.5.5 Le cas particulier des départements d'outre-mer

La dispersion géographique des départements d'outre-mer (DOM) en fait un cas particulier. En effet, il interdit un regroupement géographique de la production, du moins tant qu'un minimum de contacts directs avec les sources primaires sera nécessaire, ce qui y sera probablement le cas plus longtemps qu'en métropole.

L'INSEE a d'ailleurs choisi, dans les DOM, de ne pas regrouper la production en « sites » interrégionaux comme il l'a fait en métropole ; tout au plus, il a créé une direction interrégionale Antilles-Guyane.

Par ailleurs, le recrutement de personnel dans les cellules statistiques des DOM est particulièrement difficile¹⁰⁸.

En raison de cette double difficulté¹⁰⁹, on propose, par exception, de confier la production des bases de données Sitadel et EPLS¹¹⁰ dans les DOM à l'INSEE¹¹¹. Ce dernier a indiqué être prêt à ouvrir des discussions à ce sujet. Il va de soi que ce transfert doit porter sur les missions mais également sur les ETP correspondants. En cas de sous-traitance de la production de l'une ou l'autre de ces bases en métropole, il restera à déterminer si l'adjudicataire prendra également la responsabilité des DOM.

En revanche, on propose de conserver dans chaque DREAL des DOM, comme en métropole, les fonctions de valorisation et de diffusion, exercées par un statisticien régional. Le profil de ce poste changerait : il pourrait désormais être ouvert à des cadres d'origine MEEDDAT, éventuellement à temps partiel, sous réserve le cas échéant de formation aux logiciels d'exploitation des bases.

2.6 Ressources humaines

¹⁰⁸ Dans le cas, extrême, de la Guyane, en l'absence de statisticien régional, les résultats locaux sont estimés par extrapolation pour le calcul des agrégats nationaux.

¹⁰⁹ Accrue, en matière de bases de données sur le logement, par le grand nombre de constructions illégales en certains endroits.

¹¹⁰ ECLN ne couvre pas les DOM.

¹¹¹ Dont les difficultés de recrutement dans les DOM sont, d'après les entretiens réalisés, moindres que celles rencontrées par le MEEDDAT sur les postes en cellules statistiques dans ces départements.

La mise en oeuvre des propositions de la mission entraînerait des modifications substantielles: redéfinition de postes, création de nouveaux postes, transferts budgétaires, etc., qu'il importe de piloter et d'accompagner.

2.6.1 Redéfinition de certains postes, création de nouveaux postes

2.6.1.1 Statisticien régional

Le premier poste à redéfinir est celui du statisticien régional lui-même. Déchargé des tâches de production des bases de données et des fonctions d'encadrement, il aura une mission de valorisation de l'ensemble des bases de données sur le logement accessibles aux DREAL, de conseil et d'expertise à l'égard des agents du service et de leurs partenaires, utilisateurs de ces bases.

Le positionnement du poste est également à redéfinir, la mission ayant fait part de sa préférence pour un positionnement dans un service transversal, lieu de ressource pour l'ensemble de la DREAL (cf. § 2.5.4). Le statisticien régional pourra ainsi contribuer pleinement aux synergies rendues possibles par la création des DREAL. Néanmoins, le secteur du logement est suffisant en soi pour occuper à temps plein un statisticien régional. Il ne faudrait donc pas que la création des DREAL conduise à élargir son champ d'activité au-delà du logement et de la construction sans compensation par un renforcement correspondant des autres effectifs consacrés à ces domaines par les DREAL.

Du point de vue de la mission, l'enjeu que représente cette nouvelle fonction au moment de la création des DREAL est un facteur de plus value importante pour le poste de statisticien. Dans ses échanges avec les statisticiens régionaux, la mission a cependant constaté des opinions contrastées quant à l'attractivité de ces nouveaux postes. Certains les considèrent comme plus attractifs que les postes actuels, d'autres comme moins attractifs du fait de la perte de la fonction d'encadrement. Sans doute cette appréciation dépend-elle des aspirations personnelles et des parcours professionnels de chacun. On peut penser que, au fur et à mesure de la mobilité des agents, on assistera à une modification du profil du titulaire.

Il sera important, dans la gestion du corps des attachés de l'INSEE que ces nouvelles fonctions et spécificités du poste soient bien reconnues à leur pleine valeur¹¹².

2.6.1.2 Assistant du statisticien régional

Un second poste à redéfinir est celui du cadre B chargé d'assister le statisticien régional, notamment dans les fonctions de diffusion et dans les relations avec le DDEA. Selon les régions, ce poste pourra être partagé avec d'autres fonctions transversales, SIG ou autres. Ce poste correspond pour partie, là où il existe, à celui de l'adjoint au responsable de la cellule statistique.

Comme dans le cas du statisticien régional, la fiche de postes doit être réécrite, dans le cadre de l'organisation des DREAL.

2.6.1.3 Responsable de site de production

Ces postes, relevant de l'administration centrale, seront à créer, en commençant par la mise en place d'un ou plusieurs préfigurateurs et éventuellement d'une toute petite équipe qui, au titre des mesures transitoires (cf. § 3.1), serait en capacité de prendre en charge progressivement la production au bénéfice de régions en difficulté. Compte tenu de la charge d'un service à créer de toutes pièces, le profil paraissant le mieux adapté, qui pourra évoluer par la suite, lorsque le fonctionnement des sites aura été stabilisé, paraît celui d'un attaché de l'INSEE ayant acquis dans ses fonctions antérieures une bonne connaissance des fonctions de production.

2.6.1.4 Gestionnaire

Les postes de gestionnaires des bases de données sont d'abord touchés par leur nouvelle localisation en sites et leur rattachement à l'administration centrale. Ils sont également modifiés, mais c'est une donnée indépendante de la réorganisation, du fait des fonctionnalités des nouvelles applications informatiques, qui définissent un nouveau contenu de leur travail, comportant en particulier moins de tâches de saisie et des vérifications de données plus ciblées. La définition précise de leurs postes sera fonction des bases qui seront intégrées dans les sites, comportant plus ou moins de polyvalence, selon le nombre et les modalités de fonctionnement des bases présentes, des périmètres d'intervention éventuellement définis. Les fiches de postes correspondantes seront à écrire par les préfigurateurs.

2.6.1.5 Administration centrale

En administration centrale, des postes seront également à redéfinir, voire parfois à créer, pour le pilotage des activités de production et de diffusion, à partir des structures déjà en place sur ces missions, en

¹¹² On peut par ailleurs souhaiter que certains statisticiens régionaux prennent plus souvent, après leur poste en DREAL, un poste au SOeS, où ils pourraient apporter une expérience de terrain enrichissante, et inversement.

fonction aussi des choix qui seront faits en matière de sous-traitance, ou non, des activités de production, qui auront un impact important sur le mode de pilotage de la production.

Ils seront à créer totalement pour les missions nouvelles que représentent le pilotage et le soutien de la valorisation des bases par les statisticiens des DREAL. Il est pour cela nécessaire de créer une structure légère (4 personnes ?), constituée d'un responsable, cadre supérieur de l'INSEE, expérimenté dans le pilotage de l'action régionale et une équipe de chargés d'études, composée de cadres de l'INSEE, et du MEEDDAT.

2.6.2 Transferts budgétaires et points de vigilance administrative

Les réorganisations proposées se traduisent dans tous les cas par une certaine recentralisation de moyens et donc des transferts en provenance des services déconcentrés.

Du fait de la création (pour la valorisation) ou du renforcement (pour la production et la diffusion) des fonctions de pilotage et de soutien, tout d'abord. Des moyens nouveaux sont en effet nécessaires, et cela quel que soit le scénario retenu pour l'organisation de la production. En toute première approche, la mission a estimé ces moyens à 4 ETP pour la valorisation et 3 ETP pour la diffusion. Mais sur ce second point, les moyens nouveaux doivent également être évalués en fonction de l'impact qu'auraient les propositions de la mission en matière d'automatisation de la diffusion sur l'organisation de l'administration centrale elle-même. En tout état de cause, ces moyens nouveaux, par transfert d'ETP des DREAL vers l'administration centrale, doivent être gagés sur les gains de productivité attendus de la réforme.

Du fait du rattachement des sites de production à l'administration centrale, en second lieu. Les transferts d'ETP, dont le dimensionnement est bien entendu fonction du scénario retenu pour l'organisation de la production (cf. § 2.5.3.1) sont à opérer des DREAL vers l'administration centrale. On rappelle que les transferts ne portent pas sur les postes de statisticiens maintenus en DREAL.

Les transferts d'effectifs doivent être bien entendu accompagnés des transferts de crédits y afférents : masse salariale, crédits de fonctionnement, mais aussi crédits destinés à la rémunération des enquêteurs dans le cas où la production de la base ECLN est effectuée en sites. Ces transferts seront progressifs, en fonction des transferts effectifs de missions (transferts anticipés en phase de préfiguration, transferts retardés dans le cas de la production de la base EPLS).

Des conventions seront à établir entre l'administration centrale et les DREAL hébergeant des sites de production pour définir les conditions de cet hébergement.

2.6.3 Accompagnement des agents

Comme on l'a vu précédemment, c'est une cinquantaine de postes des actuelles cellules statistiques régionales qui sont remis en cause par la réforme, soit entre 2 et 4 postes de gestionnaire de base de données dans chaque service. Du fait des départs programmés ou volontaires, de la progressivité de la mise en œuvre de la réforme et des quelques affectations possibles dans les nouveaux sites de production, ce chiffre évoluera vraisemblablement à la baisse. Il n'en demeure pas moins indispensable de mettre en place très rapidement un dispositif d'accompagnement des agents.

Il s'agira tout d'abord d'établir pour chaque poste et chaque agent concerné les perspectives d'évolutions, et surtout les échéances prévisibles de ces évolutions. Cette clarification doit être d'autant plus rapide que la commande même de la mission a suscité beaucoup d'interrogations, pouvant entraîner des départs précipités ou dissuader des candidatures éventuelles, sans qu'il y ait de réelle justification à ces comportements.

La mission ne propose bien entendu pas de transfert de personnel en accompagnement des transferts d'ETP, sauf sur une base de volontariat. Il y aura donc lieu d'examiner avec chacun des agents concernés les perspectives de parcours professionnel pouvant lui être proposés. Il y a dans la mise en œuvre de cet accompagnement personnalisé une double opportunité liée à la création des DREAL. D'une part du fait de la mise en mouvement des services et de l'élargissement des perspectives de carrière qu'offre la nouvelle configuration régionale, d'autre part du fait de la possibilité de recourir à la structure d'accompagnement mise en place par les préfigurateurs des DREAL.

Doivent ici être également soulignées les conséquences possibles de la réforme sur un certain nombre de personnes extérieures à l'administration mais participant, sur une base contractuelle, à la construction des bases de données. Il s'agit tout d'abord des enquêteurs employés à temps partiel pour la base ECLN. Au nombre d'une centaine, ils pourront voir leurs contrats reconduits par les sites de production dans le cas où ceux-ci reprennent la production de la base ECLN. En revanche, si la décision est de sous-traiter la production de cette base, il conviendra d'examiner, dans le cadre de cette sous-traitance, la possibilité d'une reconduction de ces contrats par l'adjudicataire. Mais il y a aussi quelques cas, en très petit nombre, où ces contrats d'enquêteurs se sont transformés en emplois de bureau à temps partiel, voire à plein temps, reconduits de façon régulière depuis de nombreuses années. Les quelques personnes concernées travaillant essentiellement à la saisie des données (données Sitadel en particulier) seront directement concernées par la

réorganisation de la production et il conviendra de porter une attention particulière à l'évolution de leur situation.

2.6.4 Développement de la compétence en traitement de données

La mission a fait le constat d'un niveau de compétence en général assez faible des cadres du MEEDDAT dans le maniement de l'information et le traitement des données. Cela tient sans doute à des formations initiales peu développées dans ces domaines, mais aussi à des parcours professionnels qui valorisent peu ces compétences. Leur développement relève donc à la fois d'actions en matière de recrutement et de déroulement de carrière et d'actions de formation permanente.

2.6.4.1 Recrutement de personnel dont la formation initiale dominante est le traitement de données

Aujourd'hui, pour le recrutement de ces compétences, le MEEDDAT dépend quasi-exclusivement de l'INSEE. Dans un contexte de ressources rares, qui touche tous les ministères, cette dépendance peut entraîner des conséquences fâcheuses en termes de vacances de postes, cela d'autant plus que les règles de gestion de personnel propres à chacune des structures se cumulent dans un dispositif de mobilité qui comporte peu de souplesse. On note que certains services statistiques ministériels se sont affranchis de ces difficultés en assurant une reconversion de leurs ingénieurs vers des compétences de statisticiens, comme c'est le cas par exemple dans les services de l'agriculture. Il serait souhaitable que de telles mesures soient mises en œuvre au MEEDDAT pour gagner davantage d'autonomie et de souplesse dans la gestion de ces compétences. On pourrait imaginer de permettre à de jeunes élèves ingénieurs d'effectuer tout ou partie de leur scolarité dans une école de l'INSEE ou de suivre un parcours universitaire de statisticien. On pourrait également envisager de procéder à des recrutements sur titres de personnels spécialisés, en sortie d'ENSAI ou de formations universitaires.

Pour attirer et retenir des personnes présentant ces profils spécialisés, il faut également pouvoir leur proposer des déroulements de carrière valorisants, qu'ils évoluent vers des fonctions d'encadrement au sein du MEEDDAT ou qu'ils puissent approfondir leur spécialité. Il est frappant de constater que les personnes appartenant aux corps de l'INSEE et affectées au MEEDDAT n'y font le plus souvent qu'un seul poste alors qu'elles pourraient valoriser dans d'autres fonctions les bases de leur formation initiale et les connaissances acquises au sein du ministère. Mais il serait tout aussi justifié, si le MEEDDAT décidait de procéder à des recrutements de spécialistes, que ceux-ci puissent également se voir offrir des opportunités pour approfondir leur parcours de spécialiste au sein de l'INSEE.

2.6.4.2 Formation permanente du personnel au traitement de données

La formation permanente dans ce domaine est aujourd'hui pratiquement inexistante, tant pour les agents prenant un poste dans une cellule statistique qui bénéficient au mieux d'une formation rapide au maniement des applications servant à la constitution des bases de données que plus généralement pour ceux qui sont appelés à manier des données. La connaissance des enjeux de territoires, qui repose sur la capacité de croiser et de faire parler de multiples données, est la base de nombreux métiers au sein du MEEDDAT et il paraît particulièrement important de développer une culture et des compétences dans cette matière.

En particulier, les plans de formation au traitement de données, à la statistique et à l'information géographique des agents des DREAL des diverses origines (DRE, DRIRE ou DIREN) devraient être unifiés.

2.7 Financement

La réforme proposée engendrera des gains de productivité, par économies d'échelle ou automatisation des tâches, permettant une réduction des effectifs des cadres B et C. Ces effectifs devront être redéployés sous forme des cadres A et B nécessaires pour l'encadrement des sites de production¹¹³ et la création (pour la valorisation) ou le renforcement (pour la production et la diffusion) des fonctions de pilotage et de soutien. Ce redéploiement d'effectifs interne à la fonction « production et valorisation des bases de données » suppose, dans un contexte de diminution globale des effectifs, que cette fonction soit considérée comme prioritaire au sein du MEEDDAT.

Par ailleurs, des crédits seront nécessaires pour financer les nouveaux outils (particulièrement informatiques) à créer, voire une sous-traitance de la production d'une ou plusieurs bases. La justification économique de ce surcoût est qu'il permettrait, on l'a vu, une meilleure efficacité des transferts organisés par la collectivité dans le cadre de la politique du logement. Il serait donc justifié qu'il soit financé par diminution des crédits d'intervention de la politique du logement, diminution qui serait marginale en pourcentage de ces crédits.

¹¹³ Des cadres B+ pouvant cependant encadrer les sites une fois ceux-ci mis en place.

La mission est consciente de la difficulté de redéployer des crédits d'intervention en crédits d'études. Si la LOLF, dans son esprit, était destinée à faciliter de tels redéploiements après le vote du budget, les modalités de sa mise en œuvre y font obstacle¹¹⁴. Néanmoins, la nécessaire maîtrise des dépenses de l'État n'empêche nullement, lors du vote du budget par le Parlement, d'augmenter significativement les crédits d'étude et d'évaluation en compensation d'une diminution des crédits d'intervention équivalente en montant (mais marginale en pourcentage), et c'est la voie recommandée par la mission.

Les crédits d'intervention en matière de logement relevant non du SOeS mais de la DHUP, une implication forte de cette dernière direction apparaît indispensable.

3 Mise en œuvre

3.1 Mesures transitoires

Les éléments développés ci-dessus montrent que le regroupement des moyens de production prendra du temps.

Certes, la centralisation des bases Sitadel (prévue pour février 2009), ECLN (déjà réalisée depuis quelques mois) et Géokit (prévue pour janvier 2009) permet d'ores et déjà de centraliser plusieurs tâches: administration des bases, ventes de listes de permis de construire, retours automatisés (incluant un parangonage) adressés aux fournisseurs d'information primaire, etc.

Néanmoins, il n'y a pas de scénario unique d'organisation, des choix préalables sont à opérer, en matière notamment de sous-traitance ou non de la production des bases. De plus, la modernisation des applications et des outils informatiques, sans laquelle l'efficacité et la faisabilité même du regroupement est incertaine, si elle a été bien engagée, est loin d'être totalement aboutie et son rodage prendra nécessairement du temps. Elle reste à conduire dans le cas d'EPLS qu'on ne peut pas envisager de regrouper en site tant que les difficultés de collecte nécessitent de maintenir un lien fort de proximité avec les organismes d'HLM. Enfin, la réforme proposée devra être coordonnée avec l'organisation des DREAL elles-mêmes, qui sera étalée dans le temps.

Or un certain nombre de départs vont affecter dans les prochains mois les cellules statistiques, alors que les interrogations sur leur devenir risquent de rendre encore plus difficile de pourvoir aux postes devenant vacants.

Il n'y a malheureusement pas de solution toute faite et satisfaisante à cette difficulté. Si cette proposition de la mission est retenue, l'annonce du maintien dans les DREAL de la valorisation, renforcée, et de certaines fonctions de diffusion ainsi que du maintien du poste de statisticien régional, appuyé par un poste de catégorie B, permettra de donner de la lisibilité à ces postes. Pour les postes affectés à la production des bases, ce sera plus difficile. Des solutions partielles sont déjà mises en œuvre et doivent continuer à l'être : recherche de polyvalence, appel à des personnels extérieurs à la cellule ou à du personnel vacataire, appui ponctuel de l'administration centrale. Ces solutions montrent vite leurs limites.

Les nouvelles applications d'ECLN et bientôt de Sitadel apportent certes une certaine souplesse de gestion, en permettant de s'affranchir du cadre strictement régional. Cela pourra permettre plus facilement à une région en difficulté de recevoir un appui ponctuel d'une région voisine mieux dotée¹¹⁵.

Ce n'est véritablement que lorsque le choix d'un scénario aura été arrêté et que les sites de production auront été désignés qu'une solution transitoire plus solide pourra être mise en place. Il sera en effet possible d'affecter rapidement sur les sites, par redéploiement d'ETP, une toute petite équipe de préfiguration, qui sera en mesure de prendre en charge par anticipation la production d'une région en difficulté.

3.2 Pilotage de la réorganisation et concertation

¹¹⁴ La coordination entre directions d'administration centrale dont la nécessité a été soulignée au 1.4.3 porte aussi sur le déploiement des budgets d'études. Il s'agit en effet de les faire converger en dépit d'une organisation des programmes LOLF complexe : deux ministères, deux missions et deux programmes sont concernés, le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » pour les études et le financement du logement et le programme CPPEAD qui comporte un budget opérationnel de programme « stratégie » sur lequel sont affectés les moyens du SESP, les personnels et les moyens des cellules statistiques étant affectés dans les budgets opérationnels de programme régionaux du programme CPPEAD. La souplesse offerte en principe par la LOLF pour redéployer des moyens au sein d'un programme ne va donc pas de soi et une action déterminée et concertée est nécessaire pour combler les lacunes que l'on constate dans la connaissance des mécanismes à l'œuvre dans le champ du logement. (cf. 1.2.2)

¹¹⁵ Ce qui implique aussi pour celle-ci de modifier son organisation et ses priorités d'action.

Les propositions de la mission, si elles sont retenues, induisent des évolutions significatives pour les actuelles cellules statistiques régionales. Leur mise en œuvre nécessitera du temps : on a vu que la réussite de la réorganisation dépendra de celle des nombreux projets associés qui sont à engager. Elle dépendra aussi de l'anticipation et une méthode rigoureuse de pilotage de la réforme, pendant toute la durée de sa mise en œuvre progressive. La circonstance de la constitution des DREAL, parce qu'elle conduit à repenser sur de nouvelles bases, très élargies, les fonctions de connaissance et d'analyse des territoires¹¹⁶, est une opportunité pour la bonne intégration de cette nouvelle organisation.

Car c'est bien avec, et en grande partie par, les services déconcentrés, et donc les nouvelles DREAL, que les évolutions proposées doivent être préparées et mises en œuvre, notamment s'agissant des aspects mentionnés au § 2.6.2 et au § 2.6.3.

Il convient donc tout d'abord de faire comprendre et partager les enjeux de la nouvelle organisation proposée, dès lors que les principes en auront été validés par les commanditaires de la mission. Dans le même temps, les questions en suspens quant au champ de la nouvelle organisation (choix du scénario) et à la modernisation des outils et des méthodes de travail (automatisation de la collecte des données de la base ECLN, automatisation de certaines formes de diffusion, etc.) doivent être évaluées et tranchées. Les décisions devront être ensuite formalisées dans une circulaire aux services¹¹⁷, définissant le cadre précis du projet dont ils devront assurer la mise en œuvre.

Il est ensuite proposé de désigner un chef de projet et de mettre en place un comité de pilotage¹¹⁸ de la réforme, associant les administrations centrales concernées (SOeS et DHUP) et les représentants des DREAL. Ils auront à charge, tout au long du processus de réforme, de suivre les différents aspects de la réorganisation et des projets associés et d'en anticiper les effets sur les services.

La réforme impactant tant les services centraux que les services déconcentrés nécessitera également une concertation avec les représentants du personnel et une présentation aux comités techniques paritaires concernés.

3.3 Risques d'exécution

Les risques d'exécution des réformes proposées ne doivent pas être sous-estimés.

Mal conduite, une sous-traitance peut engendrer une perte de contrôle, mais aussi une dégradation de la qualité. D'où l'intérêt, probablement, d'une approche progressive consistant à commencer par sous-traiter ECLN, puis éventuellement Sitadel, une fois résolues l'essentiel des difficultés d'alimentation de cette base.

En l'absence de sous-traitance de la production, et donc en cas de regroupement en sites, la difficulté de la création des sites ne doit pas être négligée. Dans le cas de l'INSEE, la création des sites a consisté pour l'essentiel à réaffecter des agents qui étaient déjà en poste en région sur des métiers voisins, ce qui facilitait considérablement la réforme. Dans le cas du MEEDDAT, au contraire, les postes devront être créés ex nihilo. On a souligné plus haut la difficulté du recrutement d'une dizaine ou une quinzaine de gestionnaires sur l'un des nouveaux sites. Si leur effectif est insuffisant, les sites ne pourront engendrer l'amélioration de la qualité et les économies d'échelle que l'on en attend. D'où l'importance de créer les sites dans des régions attractives pour les profils recherchés.

Par ailleurs, toujours en l'absence de sous-traitance, la création de sites, on l'a vu, ne suffira pas à résoudre les difficultés de la production: un renforcement du pilotage et du soutien apportés par l'Administration centrale est également nécessaire. Il en va de même s'agissant de la diffusion. Quant à la valorisation, elle nécessite la création complète d'une activité de pilotage et de soutien. Cela suppose un renforcement des moyens des services centraux¹¹⁹. Faute de quoi, l'ensemble de la réforme proposée s'en trouverait profondément affecté.

S'agissant de production, en l'absence d'amélioration des outils et des méthodes procurés par les services centraux, les sites continueraient à être confrontés à des difficultés de fonctionnement (mauvais fonctionnement des logiciels, mauvaise alimentation des bases, nécessité de doubles saisies et de relances, etc.) chronophages, nuisibles à la productivité, démotivantes et propices à une fuite des effectifs dans un contexte où, en raison de la diminution tendancielle des effectifs du MEEDDAT, tous les postes ne seront pas pourvus : les facteurs de fragilité de la production perdureraient. Une incapacité de l'administration centrale à

¹¹⁶ Y compris dans le domaine du traitement de données qui est cité explicitement dans la circulaire du 15 mai 2008 créant les DREAL (« des travaux seront entrepris sur la mise en commun et le partage des données en leur possession ») et qui nécessite par ailleurs une standardisation nationale.

¹¹⁷ Sous réserve de la nécessité d'une formalisation dans les arrêtés d'organisation.

¹¹⁸ Contrairement aux comités d'orientation de la production d'une part et de la valorisation et la diffusion d'autre part visés plus haut, ce comité sera temporaire : il disparaîtra une fois la réorganisation terminée.

¹¹⁹ Qu'ils soient situés à La Défense ou en province.

renforcer les moyens qu'elle affecte au soutien de la production ne peut qu'accroître l'avantage comparatif de la sous-traitance de la production.

S'agissant de valorisation, en l'absence d'un pilotage et d'un soutien par les services centraux, le risque serait très fort que les statisticiens régionaux, isolés, dépourvus d'outils, orientent leurs activités dans des directions différentes selon la personnalité de chacun d'eux, parfois très loin des domaines du logement et de la construction¹²⁰. Dans certaines régions, il y aurait alors peu d'amélioration par rapport à la situation actuelle, où la valorisation occupe une fraction minime de l'activité des statisticiens régionaux. Dans d'autres, il pourrait y avoir régression.

3.4 Évaluation

Un bilan de la réforme devra être effectué trois à quatre années après le début de sa mise en œuvre.

S'agissant de la production des bases de données Sitadel, ECLN et EPLS, s'il s'avérait alors que la sous-traitance ou le regroupement en sites ne permettaient pas au MEEDDAT de remédier aux dysfonctionnements actuels, il deviendrait nécessaire d'envisager un transfert pur et simple à l'INSEE, malgré les inconvénients de ce scénario mentionnés plus haut.

¹²⁰ Comme cela a pu se produire dans le cas des statisticiens « transports » ou, semble-t-il, de ceux en poste en DIREN.

Annexe 1 : personnes rencontrées

a) MEEDDAT (services centraux)

DAEI : Jean-Michel Arnoux, Louis Meuric, Liliane Briand, Benoît Giffard, Adrien Friez, Olivier Ribon, Joelle Gagneau, Thomas Le Jeannic, Karl Even.

DGUHC : Marie-Claire Grima, Claire Leplat, Elisabeth Blavier, Hélène Dadou, Jean-Bernard Trientz, Philippe Clémendot, Jean-Max Boyer.

IFEN : Bruno Trégouët

b) INSEE (Direction Générale)

Direction Générale : Michel Hébert, Marie-France Bobin, Germaine Casaban-Marque, Jean-Pierre le Gléau, Michel Euriat, Catherine Rougerie, Pierre Audibert, Bernard Morel, Benjamin Camus, Jean-Pierre Grandjean.

c) En région

c1) Nantes

DRE : Alain Laville-Fournier (DRE par intérim), Christian Rincé (chef du service ingénierie des territoires), Yves Legros (statisticien transports-déplacements), Jean Ledhuy et Marie-Pascale Jay (service logement), Philippe Piro (statisticien régional), Daniel Kalioudjoglou, Chantal Saupin, Raymond Chevrier-Lénard et Eric Debaisse (cellule statistique régionale).

DDE 44 : Patrick Hatchikian (adjoint au chef du service SAH).

DRINSEE : Pierre Muller (directeur).

Sgar : Cyrille Maillet, secrétaire général pour les affaires régionales.

c2) Rouen

DRE : Frédéric Lechelon (directeur régional adjoint), Paule Valla (chef du service SHC), Erwan Pouliquen (statisticien régional), Nadia Gasmi, Michel Malandain et Cyril Couzet (cellule statistique régionale).

c3) Marseille

DRE : Alain Budillon (directeur régional), Franck Taillandier (chef du service transports), Frédérique Manoury (chef du service logement construction), Pierre Rabino (statisticien régional), Colette Grazzini, Chantal Dupuis et Catherine Loose (cellule statistique régionale), Laurence Legagneur (enquêteuse).

DRINSEE Provence-Alpes-Côte d'Azur : François Clanché (directeur).

Agence d'urbanisme de Marseille (AGAM) : Jean Picon.

c4) Bordeaux

DRE : Michel Duvette (directeur), Gérard Criqui (directeur adjoint), Christian Labbé (chef de division habitat, urbanisme et Europe) et Marion Lacaze (son adjointe), Carole Zampini (statisticienne régionale), Colette Prévost, Dominique Boureau, Mme Capelle, M. Monge et M. Soulié, (cellule statistique régionale).

CETE : M. Dupressoir (directeur adjoint), Didier Bureau, Dominique Audrain.

c5) Lyon

DRE : Vincent Amiot (directeur), Aimé Bergeron (directeur adjoint), Michel Prost (chef du service HLS), Anne Guillabert (chef du service aménagement-transports), Pascale Ricau (statisticienne régionale transports), Yves Pothier (statisticien régional), Philippe Chalumet, Geneviève Oriol, Chantal Gilbert et Colette Baroux (cellule statistique régionale).

DDE69 : Dominique Mouillaux, chef du service de l'habitat à la DDE du Rhône.

Réseau des agences d'urbanisme Rhône-Alpes : Jean-Pierre Barrel, coordinateur.

Association régionale Rhône-Alpes du logement social : Aicha Madouche.

Mission régionale d'information sur l'exclusion : JP Aldeguer.

URPACT-ARIM : Nathalie Domenach.

c6) Dijon

DRE : Georges Regnaud (directeur), Bernard Bosquet (directeur adjoint), Jean-Pierre Vuillemot (chef du service habitat), Bernard Allouche, Alain Mazoyer (chargé de mission).

DRAAF : Christian Vanier (directeur), Dominique Deguerce (statisticienne).

c7) Paris et St-Quentin-en-Yvelines

DRE : Claude Bertolino (chef de la division habitat rénovation urbaine) et Sylviane Carré (statisticienne régionale).

DRINSEE: Sylvie Marchand (Ile-de-France), Nicole Cadenei (chef du service statistique) et Florent Auviève (responsable de l'équipe tourisme).

d) USH

Michel Amzallag (conseiller à la direction des études économiques et financières).



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

Conseil Général des Ponts et Chaussées

Paris, le 18 DEC. 2007

Vice-Présidence

**Le Vice Président du Conseil Général
des Ponts et Chaussées**

Mission n° 005619-01

à

**Madame Michèle JOIGNY,
Inspectrice générale de l'équipement,**

**Monsieur Jacques FRIGGIT
Ingénieur en chef des Ponts et
Chaussées**

Objet : Lettre de mission sur les fonctions et l'organisation des cellules statistiques régionales en matière de logement

Références :

- note DAEI/SESP/SC/O709-007 du 25 septembre 2007 du Directeur des Affaires économiques et internationales au Vice-président du CGPC, relative aux besoins en information pour la conduite de la politique du logement ;
- note CGPC 005512-01 du 31 octobre 2007 confiant à MM. Prévôt et Friggitt une mission sur les besoins en information pour la conduite de la politique de logement ;
- note DAEI/SESP/SC/O711-002 relative à l'organisation des cellules statistiques régionales des DRE.

Trois éléments constituent le socle de base des activités des cellules statistiques des DRE :

1. participer à la production statistique nationale, pour trois opérations statistiques relevant du secteur du logement et de la construction (Sitadel, l'enquête sur le parc locatif social EPLS, et l'enquête sur la commercialisation des logements neufs ECLN), en collectant l'information et en procédant aux premiers contrôles et retraitements. La production statistique est entendue comme l'activité ayant pour objet la confection de fichiers individuels de données d'enquêtes ou d'origine administrative directement exploitables à des fins statistiques ou d'études. Il est à noter que la production relative aux autres opérations statistiques du logement et de

la construction, ainsi que celle de l'ensemble des statistiques des transports, sont gérées de manière centralisée ;

2. diffuser en région l'information statistique produite par le ministère ou obtenue auprès de tiers en matière de logement et de construction ;

3. action régionale : valoriser l'information produite par des études menées à la demande des - ou en partenariat avec les - acteurs régionaux et locaux.

A ce socle de base peuvent s'ajouter d'autres activités, certaines cellules statistiques régionales ayant également acquis et développé une compétence sur le champ des transports ou mis en place des enquêtes spécifiques. D'une manière générale, les cellules statistiques, et notamment les statisticiens régionaux sont souvent amenés à jouer un rôle de conseil au sein des DRE en matière d'études sur l'aménagement et l'habitat. Les cellules statistiques régionales sont de taille très diverses (de un agent de catégorie A dans deux départements d'outre-mer à une dizaine d'agents en Ile de France) et leur insertion dans l'organigramme de la DRE varie également de manière très sensible d'une région à une autre.

Pour chacune des trois activités de base des cellules statistiques régionales, vous analyserez les forces et faiblesses de l'organisation actuelle et examinerez si des organisations alternatives seraient préférables, tout en veillant à la cohérence d'ensemble du dispositif de production, d'analyse et de valorisation de l'information statistique au sein du ministère.

S'agissant plus précisément de la production statistique déconcentrée, la faible taille des équipes en DRE s'avère problématique, dans la mesure où d'une part, elle ne permet pas la réalisation d'économies d'échelle et d'autre part, elle compromet la réalisation des travaux en temps et en heure en cas d'absence imprévue de un ou plusieurs agents. En vous inspirant d'une part des pratiques du SESP sur d'autres opérations, et d'autre part de l'expérience acquise par d'autres services statistiques ministériels (SSM) et par l'Insee, vous examinerez les mérites et les inconvénients respectifs de l'organisation actuelle et des organisations alternatives envisageables, et esquissez les modalités possibles de mise en œuvre de la (ou des) solution(s) qui vous sembleront apporter le meilleur compromis en termes de coût et d'efficacité. Vous indiquerez notamment quel pourrait être le rattachement hiérarchique et fonctionnel des unités qui seraient créées à cette occasion, le cas échéant. Parmi les solutions à étudier figurent notamment celle qui consisterait à regrouper totalement la production statistique (en administration centrale ou au sein d'un service à compétence nationale, localisé à Paris ou en région), ainsi que celle qui consisterait à confier à un nombre réduit de pôles à compétence interrégionale les tâches de production statistique jusqu'à présent dévolues aux cellules régionales.

S'agissant de la diffusion des statistiques, vous examinerez s'il serait utile qu'elle soit - en tout ou partie - gérée au sein de un ou plusieurs pôles à compétence nationale (ou interrégionale) qui seraient créés à cet effet, en administration centrale ou en région. Votre réflexion, tout en intégrant les spécificités des besoins des acteurs locaux tenant aux domaines de la construction et du logement, prendra appui sur les pratiques de diffusion en vigueur à l'Insee ou dans d'autres SSM. Les règles de secret et de confidentialité applicables constituent un élément de contexte à prendre en compte mais ne font pas partie du champ d'investigation de la mission.

S'agissant des travaux d'action régionale, vous examinerez la contribution des cellules statistiques au sein de l'ensemble des services en charge des fonctions d'observation et d'études au sein des DRE et DDE (chargés d'études, administration de données localisées, cellules géomatiques). En vous fondant notamment sur les bonnes pratiques mises en œuvre en région, vous formulerez des propositions sur le devenir de ces travaux, eu égard aux compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales en matière de politique d'urbanisme et de logement et à leurs évolutions prévisibles, et sur l'optimisation des moyens à y consacrer. Vous examinerez avec un intérêt particulier l'articulation entre mobilisation de données statistiques et géographiques dans ces travaux et examinerez les écarts entre les ressources humaines affectées à présent à l'action régionale et les ressources qu'il serait souhaitable d'y affecter.

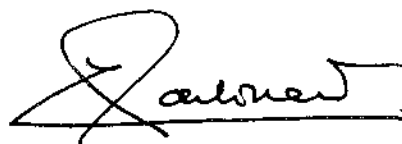
La mission intégrera dans sa réflexion les autres thématiques du ministère (énergie, transports et déplacements, environnement) lorsqu'il y a lieu. Elle s'insérera dans les réflexions en cours sur la réorganisation du ministère, en particulier pour ce qui est des rôles respectifs des DRE et des DDE.

Vous rendrez compte tous les mois de l'avancement des travaux au Comité de pilotage de la mission, présidé par le chef du SESP et comprenant :

- le chef du Service du pilotage des services et de la modernisation,
- le chef du Collège logement du CGPC,
- le sous-directeur de l'Observation et des études de la DGUHC,
- le sous-directeur de l'Observation statistique de la construction du SESP,
- le chef du bureau de la statistique déconcentrée du SESP,

ou leurs représentants.

La mission remettra son rapport pour le 30 septembre 2008.



Claude MARTINAND

Copies : M. le Président et Mme la Secrétaire de la 4ème section
Mme la Présidente et Mme la Secrétaire de la 2ème section
M. le Coordonnateur de la MIGT 3/4

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33)01 40 81 68 12/45