

Najat BOUGHLAL

Année universitaire 2005 - 2006

Christophe ZAEPFEL

Master 2 de démographie

L'OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES

Professeur : **Alexander AVDEEV**

Université Marc Bloch de Strasbourg

Institut de démographie

L'Observatoire des Territoires a été installé le 25 mars 2005 par Frédéric de Saint-Sernin, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire, pour une durée de 6 ans. Le principe de sa création, par un décret du 7 septembre 2004, a été décidé dans le cadre des nouvelles orientations pour la politique d'aménagement du territoire définies par le Gouvernement lors du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 13 décembre 2002. Elle répond notamment aux nouveaux besoins en matière de partage des connaissances relatives aux territoires, nés de la décentralisation et des nouvelles perspectives de la politique régionale au sein de l'Union européenne. (voir www.datar.gouv.fr)

I. Nature de l'observatoire et objet d'observation

Organisé en réseau et animé par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), qui en assure le secrétariat général, l'Observatoire des Territoires constitue un lieu de croisement, de synthèse et de mise en perspective des informations de niveau européen, national, régional et infra-régional, qui sont produites sur les territoires par les services de statistiques et d'études des administrations de l'Etat et des organismes publics. (voir www.datar.gouv.fr)

II. Les missions de l'observatoire

L'observatoire a trois missions principales :

- Constituer un lieu de synthèse : il doit rassembler, analyser, diffuser les informations et les données relatives aux dynamiques et aux inégalités territoriales ainsi qu'aux politiques menées dans le champ de l'aménagement et du développement des territoires. La démographie appartient au secteur des "Dynamiques territoriales" pour l'observatoire : on peut dire que les informations concernant les caractéristiques démographiques de la population sont assez complètes, même s'il manque des informations sur la répartition par âge des populations. En effet, les structures par âge des populations

régionales ne sont pas présentées, les seuls indicateurs présentés sont le nombre de moins de 20 ans et celui des plus de 60 ans.

- Constituer un lieu d'échanges d'expériences entre l'Etat et les collectivités territoriales afin de favoriser l'harmonisation des méthodes d'observation et d'analyse, la mutualisation des connaissances, et de créer les conditions de diagnostics partagés sur l'état des territoires. De ce point de vue, les indicateurs sont traités de façon efficace et homogène : on peut facilement comparer les régions entre elles et établir des diagnostics.

- Constituer un lieu d'innovation et d'expertise : il anime un programme d'études et de recherches, et contribue à la mise au point des cadres conceptuels et des outils adaptés aux nouveaux besoins de comparaisons entre territoires à l'échelle européenne et internationale. L'observatoire communique très peu par rapport à ce programme d'étude : il y a ici un manque de transparence.

L'observatoire doit permettre à la France de renforcer son expertise et sa présence dans les organismes internationaux et européens oeuvrant dans le domaine de la connaissance comparée des territoires, comme l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ORATE) et le Comité des politiques territoriales de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques). (voir www.datar.gouv.fr)

Il s'agit aussi d'alimenter la réflexion et le débat sur les grands enjeux des politiques nationales, régionales et européennes d'aménagement et de développement du territoire. L'une des premières tâches de l'observatoire pour 2005 sera de présenter le premier des rapports triennaux qu'il est tenu de remettre au Premier ministre et qui doit être transmis au Parlement.

III. Les activités de l'observatoire

Nous nous concentrerons ici uniquement sur les activités en rapport avec la démographie.

A. Collecte des données

L'équipe "Observatoire des territoires" de la DATAR, mise en place en 2002, assure la collecte des informations en matière de dynamiques territoriales, de cohésion territoriale, de politiques publiques, de territoires à enjeux, auprès des différents dispositifs mis en place par les organismes partenaires de l'observatoire : en matière de démographie, il s'agit pour l'essentiel de l'INED (Institut National d'Etudes Démographiques), l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques), Eurostat et la DATAR, qui demeurent des organismes de référence.

B. Traitement des données

L'objectif de l'observatoire est de fournir un socle d'indicateurs communs pour pouvoir comparer les territoires et leurs dynamiques de façon efficace. De ce point de vue, on peut dire que l'observatoire est arrivé à ses fins, car la comparabilité des indicateurs est assurée : on ramène les indicateurs à un dénominateur commun (/1000), et on efface les effets de structure. L'observatoire présente par exemple un taux de mortalité standardisé pour les différentes régions, en prenant comme structure de référence la structure par âge de la population française. Ou encore, il présente le nombre des 60 ans et plus dans chaque région, mais le complète plus loin par la part respective de ces 60 ans et plus au sein des populations totales de ces régions. La moyenne nationale est toujours présentée, afin de pouvoir situer les données.

Le principal défaut de ce traitement est que la valeur de l'indicateur n'est jamais interprétée. Le but de l'observatoire est également de rendre l'information territoriale accessible à tous, citoyens comme spécialistes, et de ce point de vue, le mode de traitement est inefficace : il présente par exemple un indice de vieillissement par région, correspondant au rapport de la population des plus de 60 ans sur

celle des moins de 20 ans. Il n'est pas sûr qu'une personne qui n'ait pas de notions en démographie ou en statistiques comprenne ce que signifie un indice de vieillissement de 73,6 p.100 pour la région de Mulhouse, et ce que cela risque d'impliquer comme évolutions.

C. Diffusion des résultats

- Le site internet : il lie cartographie, données chiffrées et informations qualitatives, en renvoyant en cas de besoin à plusieurs site spécialisés (INED, INSEE, Eurostat). Les indicateurs sont clairement présentés (thème, année, méthode de calcul, échelle, unité, couverture, enjeu, définition), mais ne sont pas commentés (voir plus haut).
- Rapport au premier ministre : tous les trois ans, l'observatoire est chargé de remettre au premier ministre un rapport sur l'état des territoires, que celui-ci remettra au Parlement. L'observatoire entend ainsi jouer un rôle d'aide à la décision, et l'on peut regretter qu'il n'ait pas de pouvoir de décision en lui-même.

IV. La structure de l'observatoire

A. Le conseil d'orientation

L'observatoire des territoires est constitué en réseau, et son programme de travail est réparti entre ses membres, sur la base de thème d'intérêt commun : il comprend 25 membres, dont 20 membres de droit et 5 personnalités qualifiées. Il est présidé par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, ou, en son absence, par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, membre de droit.

Parmi les membres de droit, on trouve également un délégué interministériel à la ville et au développement social urbain (Philippe Choffel), un représentant du ministre chargé de l'intérieur (Paul Masseron) le directeur général de l'INSEE (Jean-François Royer) les présidents des principales associations d'élus (Association des maires de France, Associations des Régions de France, Associations des Départements de France, etc).

Les 5 personnalités qualifiées ont été nommées par le ministre pour une durée de 3 ans, au terme de l'arrêté du 11 mars 2005. Le conseil d'orientation se réunit au moins deux fois par an.

Apparaît ici l'une des limites de l'observatoire : celui-ci est formé majoritairement de personnes appartenant à la sphère politique, et l'on peut se demander si cela n'a pas d'incidence sur l'objectivité des travaux et des décisions prises. Si une grande partie des politiciens du conseil d'orientation appartiennent à la majorité en place, comme c'est le cas actuellement, il y'aura peut-être plus de réticences à remettre en cause les politiques en vigueur en matière d'aménagement du territoire, et inversement si la majeure partie de ces personnes appartiennent à l'opposition. La neutralité n'est pas assurée : un conseil d'orientation comprenant plus de membres du milieu scientifique aurait été plus sûr.

B. Le secrétariat

L'observatoire s'appuie sur le secrétariat mis en place par la DATAR, composé d'un directeur de mission, de trois chargés de mission et d'une secrétaire.

C. Partenariats

Outre les membres du conseil d'orientation, l'Observatoire des Territoires collabore également avec différents services et organismes producteurs ou utilisateurs de données territoriales :

- Au sein du service public : les services statistiques et d'études des ministères et organismes public membres de l'observatoire travaillent sur la base d'un partenariat régionale et local ;

- Au sein des observatoires nationaux thématiques, notamment dans les domaines tels que les zones urbaines sensibles, la démographie des professions de santé, les mutations économiques, la fonction publique, l'innovation scientifique et technique, la pauvreté et l'exclusion sociale, les finances locales, les pratiques territoriales, les espaces frontaliers, etc ;

- Au sein des collectivités territoriales : il établit un partenariat avec des organismes comme l'association Entreprises territoires et développement (ETD) pour l'observation des pratiques territoriales dans les

projets de territoires (pays et agglomérations), avec les observatoires régionaux et locaux créés par des collectivités territoriales, souvent avec le concours de l'Etat ;

- Au niveau européen, avec l'observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) et son point focal français, l'unité de service CNRS-Université Paris VII, RIATE.

On peut se demander ici si les données sont collectées avec autant de rigueur dans chaque ministère, chaque région et dans chaque pays, afin que l'on puisse disposer d'informations comparables entre elles. Pour ce qui est des pays étrangers, se pose également les problèmes de législation et de fonctionnement des institutions statistiques. Peut-être que plutôt que d'uniquement collecter les informations, l'observatoire devrait également créer une équipe pour collecter les données avec une méthode bien précise, afin que l'on soit sûr que les données soient comparables entre elles.

V. Conclusion

L'observation des territoires impose une nécessité d'homogénéité dans les méthodes de collecte et dans les législations. L'observatoire des territoires travaille pour l'essentiel en France, où cette homogénéité est à peu près assurée. Les données proposées pour le territoire français sont donc relativement fiables et comparables entre elles. On regrettera juste qu'un effort de vulgarisation de l'information n'ait pas été fait pour rendre l'information accessible au grand public. Pour les comparaisons entre pays européens proposées par l'observatoire, le jugement est plus réservé : les différences de fonctionnement des divers institutions statistiques, les définitions qui ne sont pas les mêmes et la rigueur de collecte n'assurent pas une comparabilité certaine entre les pays. Il y a une nécessité d'harmonisation des outils statistiques des différentes nations européennes. On peut également se demander si, du fait de son mode de fonctionnement, le terme "observatoire" des territoires est réellement approprié.

Sources :

- Site de l'Observatoire des Territoires : www.territoires.gouv.fr
- Site de la DATAR : www.datar.gouv.fr
- Site d'informations pour les collectivités territoriales et les élus locaux : www.maire-info.com