



Syndicat national CGT Insee

Compte rendu de la réunion syndicats direction du 28 avril 2009

Première partie de la réunion consacrée au rapport Goy-Lequiller (« système d'évaluation des études régionales en partenariat »)

En préambule de la réunion, le chef de l'inspection générale nous annonce qu'il ne restera pas plus d'une heure... Cela doit lui paraître largement suffisamment pour parler d'un rapport dont la mise en œuvre bouleverse complètement l'action régionale et qui n'a fait jusqu'à présent l'objet d'aucune discussion avec les agents et les OS !

Interventions syndicales

Nos analyses et interventions ont porté à la fois sur la « méthode » et le « contenu » du rapport. Nous avons fait remarquer qu'il ne nous était pas possible de traiter des aspects positifs du rapport, puisque nous n'avions qu'un temps limité de discussion !

La méthode :

- **Le rapport a été rédigé par des personnes qui n'ont pas de compétence ni d'expérience spécifique en matière d'action régionale**

...et qui ont basé leurs analyses et leurs préconisations sur une consultation extrêmement réduite : côté Insee, consultation de quelques directeurs et chefs de départements (notamment à la DDAR), quelques directeurs régionaux et quelques « encadrants » de deux sed ; côté demande sociale, consultation de quelques « gros » partenaires régionaux.

Si les auteurs du rapport n'ont pas cru bon de consulter les agents ni de tenir compte de la diversité et de la complexité des demandes sociales, ils ont en revanche pris soin de se faire aider par des consultants d'une société privée pour la partie sur la tarification et l'évaluation de la satisfaction des partenaires (consultants qui s'étonnent par exemple que les agents de l'Insee se montrent plus préoccupés de la qualité de leurs travaux et du respect des délais que des moyens qu'ils y consacrent !)

- **Un rapport qui ne s'appuie sur aucun bilan et ne propose aucun retour critique concernant la mise en œuvre des réformes précédentes**, et notamment Ocre 2004, tout en proposant de consolider leurs aspects les plus négatifs (cf. partie suivante sur le contenu du rapport)
- **Une mise en œuvre au pas de charge et sans concertation des préconisations du rapport, en commençant par les aspects les plus bureaucratiques**
 - 4 avril 2008 : conseil de modernisation des politiques publiques préconisant que les DR « une augmentation des tarifs de l'Insee pour que celui-ci reflète leur coût ».
 - 9 avril 2008 : lettre de mission du DG à A.Goy et F.Lequiller pour produire un rapport sur le système de pilotage des études régionales en partenariat.
 - 21 octobre 2008 : remise de la version définitive du rapport, immédiatement validé par le comité de direction de l'Insee.

- fin octobre-novembre 2008 : diverses réunions (COPAR, séminaire des chefs de sed, ...) annonçant les nouvelles orientations de l'AR sur la base des préconisations du rapport.
- décembre 2008-janvier 2009 : premières notes de la DDAR et transmission aux DR des nouveaux « outils du guide de conduite des études en partenariat » (outil mesure des coûts, nouvelles annexes financières et techniques des conventions, grille « d'analyse de l'opportunité de réaliser un partenariat au regard de la stratégie collective de l'action régionale »...); les DR doivent immédiatement utiliser ces outils pour leurs études de l'année 2009.
- 17 février 2009 : note de Pierre Audibert fixant un plan d'actions et un calendrier pour la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations du rapport GL.
- 28 avril 2009 : première et unique discussion avec les OS, sur la demande de ces dernières !

Le contenu du rapport

- **Un rapport qui ne répond que très partiellement à la « commande initiale » mais dont les préconisations constituent un véritable programme à moyen-terme pour l'action régionale (et auraient donc dû être discutées dans le cadre du MT)**

Alors que les préconisations de la RGPP concernaient avant tout la question de la tarification, cette dernière n'est pas vraiment traitée dans le rapport : plus exactement, les auteurs consacrent la deuxième partie de leur rapport à cette question, mais pour conclure qu'ils ne savent pas mesurer le coût réel des études régionales et qu'ils sont incapables de chiffrer l'augmentation de la facturation autrement « qu'à l'intuition ».

En revanche, le rapport (comme la lettre de mission du DG avant lui) dépasse largement le cadre fixé par la RGPP, en insistant sur l'évaluation des études régionales, et en préconisant une véritable révolution de ces études qui doivent désormais être centrées sur l'aide à la décision publique.

- **Une action régionale toujours plus au service des politiques ...et toujours moins au service du public**

Le rapport se situe dans la lignée des précédentes orientations de l'action régionale, en réaffirmant la théorie des "cercles" : il existe des partenaires auxquels il est légitime de répondre (les acteurs des 1er et 2ème cercle) et d'autres auquel il n'est pas légitime de répondre (les acteurs du 3ème cercle et bien évidemment, tout le public "hors cercle"). Ce point est non seulement considéré comme acquis...mais pas encore suffisant ! Le rapport préconise ainsi de resserrer encore la réponse à la demande sur les seuls acteurs du 1er cercle que sont les conseils régionaux, les préfetures et les conseils généraux.

Selon la même logique, et c'est bien là tout le cœur du rapport, il existerait des études "par nature" plus légitimes que d'autres : celles qui sont réalisées en lien avec une politique publique précise et qui relèvent du "diagnostic", de la "prospective" et de "l'évaluation des politiques publiques". C'est sur ce type d'études que le rapport préconise de "recentrer" l'action régionale, ce qui de fait conduit à abandonner toute la partie des études présentées comme "études de connaissance générale" ; ces dernières représentent pourtant, selon le rapport, plus de la moitié des études que nous réalisons en partenariat, c'est-à-dire en réponse aux demandes formulées par les fameux APR seuls légitimes !

Toute une série d'études et de publications à vocation généraliste (synthèses locales, atlas, ouvrages sur la parité...) risque ainsi de disparaître, alors qu'elles répondent à une demande sociale réelle et que l'Insee est reconnu comme compétent et légitime sur ce type d'études.

- **Des préconisations qui ne se justifient que par la recherche d'économies de moyens**

Le point de départ des préconisations du rapport se situe dans la lettre de mission du DG elle-même, qui explicite très bien que la définition de priorités ne relève que de la seule logique « d'ajustement à des moyens limités » et qui invite clairement à utiliser le critère financier comme critère de sélection des partenariats.

L'objectif recherché n'est donc absolument pas de mieux remplir notre mission de service public et aucune marge n'est laissée aux DR de pratiquer l'autosaisine pour réaliser des études pour lesquelles il n'existerait pas de financeur mais qui répondraient pourtant à une demande sociale forte sur des problématiques d'intérêt général.

On retrouve cette même logique « d'économie de moyens » à l'œuvre derrière la préconisation d'externaliser la PAO et autres « fonctions support » qui, selon les auteurs, ne feraient pas partie des « compétences spécifiques » de l'Insee, ou encore derrière la préconisation de « mutualiser les études à forte valeur ajoutée au niveau interrégional ». Aucune de ces deux propositions n'est justifiée ni évaluée sérieusement du point de vue des gains (ou plutôt des pertes) à en attendre en terme de qualité et de pertinence.

- **Un pilotage de l'action régionale bureaucratique et centralisé (pilotage par les indicateurs)**

Le rapport préconise de réduire la comitologie...mais visiblement pas la bureaucratie. On pourrait faire un sketch sur les étapes de réalisation d'une étude, avec toutes les contraintes bureaucratiques auxquelles il faut s'adapter pour « rentrer dans les cases » : nécessité d'afficher la vérité des coûts et de facturer plus juste mais avec une répartition proche 50 %-50 %, nécessité d'utiliser un investissement PSAR, nécessité de démontrer le lien avec une politique publique précise, nécessité de vérifier l'opportunité de l'étude, nécessité de suivre les moyens consacrés effectivement à la réalisation de l'étude, nécessité de réaliser ensuite une étude de satisfaction et une évaluation ex-post... Entre toutes ces étapes, on se demande quel temps il reste pour réaliser l'étude elle-même !

Ces aspects bureaucratiques sont renforcés par la proposition de centraliser l'évaluation des études régionales au niveau de la DG (les auteurs regrettent ainsi que la MCAR n'ait qu'un rôle d'animation et non pas d'évaluation), et de la piloter au moyen d'indicateurs permettant de faire du « benchmarking » entre les DR. Cette démarche conduit à ne plus prendre en compte les différences entre régions et à mettre toutes les DR sur le même plan, alors qu'au contraire, ces dernières devraient bénéficier de plus grandes marges de manœuvre en matière d'action régionale, de façon à mieux répondre aux spécificités régionales et locales.

- **Des lacunes importantes : pas de prise en compte de la demande sociale, des savoirs faire, du contexte organisationnel et des principes de neutralité et d'indépendance**

- Dans le rapport, on ne trouve aucune proposition visant à organiser la réponse à la demande sociale qui s'exprime ou pourrait s'exprimer dans des instances collectives (formation statistiques locales du CNIS, CRIES ou CESR, ...) et pas seulement à travers des partenariats où seuls les « gros partenaires » sont privilégiés.
- Le rapport ignore également toute la partie « conseil et expertise » de l'action régionale, que ce soit de façon relativement formelle (participation à des groupes de travail ou d'expertise régionale) ou plus informelle (conseils sur l'utilisation des données disponibles sur internet). Cette partie du travail - rendue invisible dans tous les indicateurs de performance - est pourtant essentielle pour garantir à la fois la qualité de l'expertise statistique des agents et les relations de l'Insee avec les utilisateurs. Par ailleurs, en matière "d'évaluation" des politiques publiques, c'est précisément cette mission de conseil et d'expertise qui est demandée et attendue (ex - pilotage de la politique de la ville, observatoires sociaux des CG...).
- Plus globalement, les études ne sont pas replacées dans le contexte plus large du travail de l'action régionale qui va de la production à la diffusion. Notamment les études sont considérées sans lien avec les sources disponibles au niveau local ou régional. Par exemple, on ne se pose pas la question des sources adéquates pour faire, au niveau local, de la prospective ou de l'évaluation des politiques publiques...et on ignore d'ailleurs ici le contexte qui est celui de la dégradation probable de la qualité des sources disponibles au niveau local : abandon progressif des extensions régionales d'enquêtes ; statistiques locales sur l'emploi délocalisées à Metz avec perte d'expertise en région sur ces sources.

Inversement, on ignore que le contexte des prochaines années sera celui de la mise à disposition des données très attendues du nouveau recensement, qui générera une demande d'accompagnement importante, à laquelle on aurait pu répondre par une valorisation de ces données via des études de type « connaissances générales », y compris en auto-saisine.

- Le rapport ne tient également pas compte du contexte de travail toujours plus contraignant avec le pilotage par la performance, l'introduction des nouveaux métiers du SED et la réduction des effectifs de l'action régionale, particulièrement sensible dans les plus petites DR. Au regard des ambitions affichées en termes de « contenu » des études (« prospective », « évaluation des politiques publiques »), il ne fait aucune mention des besoins en formation associés.

- Enfin, les auteurs évacuent complètement les problèmes posés par un positionnement de l'Insee sur le terrain de l'évaluation des politiques publiques. Ce positionnement peut être porteur de grands dangers du point de vue des principes de neutralité (risque de glisser vers le normatif, voire le prescriptif) et d'indépendance (on nous demande d'évaluer des politiques publiques dans des études réalisées en partenariat avec le décideur dont on évalue la politique, en lui faisant payer le prix fort !).

Réponses de la direction

Le chef de l'inspection générale n'a pas eu l'air d'apprécier d'avoir simplement à nous répondre sur ce qu'il considère comme un excellent rapport. Voici les réponses qu'il nous a faites :

- Le rapport a été unanimement apprécié par toutes les personnes avec qui il a échangé sur le sujet, en particulier le Codir, les animateurs du réseau d'action régionale, les directeurs régionaux, les chefs de Sed, et les encadrants des Sed qu'il a pu rencontrer au cours de ses déplacements en DR. *(nous l'invitons à lire les documents restituant les discussions ayant eu lieu aux dernières réunions du COPAR et des chefs de Sed, qui montrent qu'un certain nombre de réserves sont émises maintenant qu'il s'agit de mettre en œuvre concrètement les préconisations du rapport... on est loin de l'enthousiasme premier qu'il décrit)*
- Ce rapport a été apprécié car il ne fait que consolider des orientations qui étaient déjà dans les tuyaux de l'action régionale. Ce rapport réaffirme la nécessité de réaliser les études en partenariat avec les acteurs régionaux de premier rang, ce qui garantit la pertinence et l'utilité de nos études. Il préconise pour cela de développer encore l'écoute de la demande via la démarche écoute-action, et de centrer les études sur des axes qui intéressent particulièrement les partenaires. Les axes ont été choisis avec le DAR, dans l'idée d'être utiles à la décision publique et d'être proches des problématiques des décideurs.
- Sur la démarche de consultation : il a consulté de nombreuses personnes (il cite notamment des préfets, des conseils régionaux, des directeurs et chefs de Sed, les membres du Codir) et il ne voit pas pourquoi il aurait consulté les OS, cela ne fait pas partie des procédures obligatoires. *(la secrétaire générale intervient ici pour dire qu'effectivement, c'est du ressort du CD et non des inspecteurs généraux que d'organiser le dialogue avec les syndicats...mais elle n'explique pas pourquoi la direction n'a pas jugé utile d'organiser ce dialogue. Elle précise juste que les réflexions de G-L vont « diffuser » aussi au niveau national, dans le cadre des groupes de travail du MT et que nous aurons l'occasion d'en reparler en CTP)*
- Il ne pense pas que le rapport conduise à un pilotage de l'AR « par les indicateurs ». Il fait remarquer par exemple que le rapport préconise lui-même que les DR conservent une certaine dose d'autosaisine. D'autre part, ce n'est pas pour faire un pilotage par les indicateurs que le rapport recommande de faire du benchmarking entre DR, mais pour donner une vraie visibilité, au sein de l'Insee, à l'action régionale. Jusqu'à présent, le CD ne discutait jamais de notre politique en matière d'action régionale et le rapport préconise qu'une réunion annuelle du CD y soit consacrée, ce qui est une grande nouveauté. *(nous lui suggérons de s'intéresser à la façon dont les préconisations sont actuellement mises en œuvre dans les DR : très concrètement, cela se traduit par la multiplication du remplissage de tableaux de bords et autres outils bureaucratique de gestion ; par ailleurs, nous lui faisons remarquer les indicateurs en question ne concernent qu'une partie de l'action régionale - les études en partenariat - et que de ce fait, toute l'activité de conseil et expertise reste invisible et tend donc à être relégué comme une activité non prioritaire)*
- Sur les questions d'indépendance et de neutralité : effectivement, ces questions ne sont pas au centre du rapport mais c'est parce que les auteurs n'ont pas été saisis de cette question par leurs interlocuteurs au cours de leur mission... Il convient qu'il faudra peut-être y réfléchir.

Après le départ du chef de l'inspection générale, la secrétaire générale explique que, ne connaissant pas bien l'action régionale, elle est très intéressée par les questions que nous avons évoquées. Elle se dit sensible aux problèmes de manque d'effectifs dans les petites DR et d'inégalités entre les régions en termes de financement des partenariats... et pense que c'est par la mutualisation que nous pourrions les régler.