



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Maîtrise de l'information et développement rural

Alain Berger

Résumé

Dans le cadre de la décentralisation, la responsabilité décisionnelle des collectivités locales se trouve accrue. Le besoin d'accéder et de maîtriser l'information socio-économique à l'échelon local devient une nécessité sans laquelle l'action de décentralisation ne restera qu'un leurre. Dans l'objectif d'une plus grande maîtrise de l'information au niveau rural, a été constitué, et expérimenté dans un canton rural, le Système d'Informations Économiques pour les Collectivités Locales.

Abstract

The decision making responsibilities of local units of government is enhanced through the decentralization processes. Local bodies must have access to and control upon socio-economic information or decentralization will be a decoy. Within a rural canton of 21 communes an economic information network for local units of government was built and experimented. Its aim is to give greater control over information at the rural level.

Citer ce document / Cite this document :

Berger Alain. Maîtrise de l'information et développement rural. In: Économie rurale. N°166, 1985. pp. 45-48;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1985.3144>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1985_num_166_1_3144

Fichier pdf généré le 08/05/2018

MAITRISE DE L'INFORMATION ET DÉVELOPPEMENT RURAL

Alain BERGER*

Résumé :

Dans le cadre de la décentralisation, la responsabilité décisionnelle des collectivités locales se trouve accrue. Le besoin d'accéder et de maîtriser l'information socio-économique à l'échelon local devient une nécessité sans laquelle l'action de décentralisation ne restera qu'un leurre. Dans l'objectif d'une plus grande maîtrise de l'information au niveau rural, a été constituée, et expérimenté dans un canton rural, le Système d'Informations Économiques pour les Collectivités Locales.

Summary :

CONTROL OVER INFORMATION AND RURAL DEVELOPMENT

The decision making responsibilities of local units of government is enhanced through the decentralization processes. Local bodies must have access to and control upon socio-economic information or decentralization will be a decoy. Within a rural canton of 21 communes an economic information network for local units of government was built and experimented. Its aim is to give greater control over information at the rural level.

L'évolution des pratiques de planification nationale, les mesures de décentralisation prises dans le domaine du pouvoir décisionnel, comme dans celui de la responsabilisation des acteurs locaux, donnent au niveau local une priorité opérationnelle en matière de gestion et de développement économique.

Que ce soit dans les modalités d'action d'aménagement du territoire, avec les contrats de pays, les plans d'aménagements ruraux, la politique des bassins d'emploi, ou dans la gestion de plus en plus contraignante pour les élus des collectivités locales, se pose avec un degré d'acuité grandissant le problème de l'accès, de l'utilisation et de la maîtrise de l'information économique et sociale.

La plupart des indicateurs économiques sont générés par des organismes dispersés, le plus souvent publics, qui les maîtrisent au niveau individuel ou local. Cependant, lorsque la publication de ces données se fait, elle prend presque toujours une dimension spatiale qui dépasse le niveau local élémentaire, c'est-à-dire la commune. Les publications du recensement général de la population illustrent parfaitement cette observation.

Pour s'en tenir à la seule information disponible, le demandeur se trouve confronté à une multitude d'administrations détentrices de données qui sont souvent mal adaptées aux besoins des utilisateurs, dans la mesure où leur propre élaboration a pour seule finalité des problèmes de gestion interne de l'organisme.

La dispersion des sources d'information est un autre facteur de difficultés pour l'utilisateur éventuel. L'information utile existe mais il faut savoir qui la détient, sous quelle forme, et connaître son éventuelle disponibilité.

Le problème du repérage des informations éventuellement surmonté, se pose celui du choix et de l'utilisation de l'information la mieux adaptée à la prise de décision. Les collectivités territoriales de taille importante, grandes villes, départements, régions ont la possibilité financière

de mettre sur pied des services économiques habilités à recueillir et à traiter l'information concernant l'entité spatiale qui les concerne. Toutefois, toutes les villes n'ont pas organisé encore de tels services et se trouvent souvent obligées d'avoir recours à des bureaux d'études. Pour les petites communes, qui composent la plus grande part des collectivités locales, même regroupées en SIVOM, la possibilité financière d'organiser leur propre cellule économique est quasiment nulle.

Le problème est pourtant fondamental: dans les économies modernes, sans maîtrise de l'information, il n'y a pas de prise de décision possible. Avant 1982, les services préfectoraux et les services financiers palliaient ce manque d'information au niveau local, en assurant un rôle d'encadrement de la gestion des communes. Aujourd'hui, ce problème devient majeur car il risque de remettre en cause l'essentiel de la politique de décentralisation entreprise. Il est déjà suffisamment perçu pour avoir suscité diverses initiatives que nous présentons succinctement.

Les diverses expériences en cours

Face à ce besoin objectif — dans la création des données — et subjectif — dans ce maniement de la responsabilité —, les réformes s'organisent. Elles sont globalement de deux types: l'un extérieur aux collectivités locales — une espèce d'offre de service —, l'autre interne, correspondant à l'organisation d'un bureau d'information.

Dans la première catégorie, on retrouve actuellement à notre connaissance, un seul projet, en cours de réalisation, celui qui réunit la Caisse des Dépôts et Consignations (à travers sa filiale du G. CAM) à l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques. Projet massif puisque associant ces deux piliers de l'administration nationale. Projet sécurisant puisque regroupant le savoir-faire de l'INSEE dans le champ de l'information et celui de la CDC dans l'organisation des dossiers et des montages

* CRPEE-CNRS Faculté de Droit et de Sciences Économiques, 14, rue Cardinal de Cabrières 34060 Montpellier Cedex.

financiers. Mais en cela même, cette réponse au besoin nouveau trouve ses limites. C'est une organisation nationale qui est proposée au moment même où l'inspiration politique du pays pousse à l'initiative locale. On ne peut s'empêcher de voir dans cette conjugaison des deux maîtres d'œuvre une espèce de contrepoint contradictoire à la ligne générale. Qui plus est, les responsables municipaux, et notamment ceux des communes de moindre importance, pourront-ils, s'ils le souhaitent vraiment, résister à cette coalition de compétences ?

La sécurité, l'efficacité, la norme, sont donc l'apanage du G. CAM, fournisseur attitré et privilégié de l'information gérée par l'INSEE au travers de la Banque des Données Locales. C'est, en contrepartie, une organisation de l'information locale de type centralisé avec toute la lourdeur inhérente à la démarche, à sa contradiction originelle.

A l'opposé, il existe toute une série d'autres projets dont la diversité relève justement de cette prime accordée à l'initiative locale avec derrière elle toute la complexité et la multiplicité des problèmes à traiter, des questions à résoudre.

Diversité d'abord des initiateurs du projet ; ici il s'agit d'une municipalité, là d'une chambre de commerce, ailleurs d'un établissement public régional. Multiplicité aussi des objectifs de systèmes d'information. Parfois on trouve l'aide à l'action économique, d'autres fois on visera à faciliter la réalisation d'équipements publics, quelquefois c'est l'emploi qui est la préoccupation centrale.

La technique d'information est elle-même l'objet de solutions diverses : bureaux d'information, fichiers, cahiers, télématique sont autant de formes recensées dans notre exploration. Les partenaires associés, les moyens engagés, le degré d'avancement de l'opération sont causes de dispersion dans les projets formulés.

On peut citer comme exemple, au niveau intercommunal tout d'abord, le Service Intercommunal d'Information et de Documentation des Alpes de Haute-Provence, créé à l'initiative du Conseil Général. Son objectif consiste à assurer la circulation, vers les responsables communaux, d'une série de documents spécialisés en provenance de l'administration. C'est essentiellement un relais de circulation d'une information organisée au préalable. Le Bureau Économique Intercommunal de l'agglomération d'Annemasse se propose d'aider au développement économique local et porte donc une attention particulière au problème de l'emploi. Le tableau de bord de l'économie locale est un support d'information générale. Il se double d'un projet d'annuaire industriel.

Projet plus complexe qui se construit progressivement sur l'expression des besoins locaux, l'expérimentation OREDIC est générée par l'Association des Maires de grandes villes de France. L'expérimentation est en cours ; elle met en relation télématique quatre villes (Le Mans, Lyon, Metz et Montbéliard). Elles ont généré à ce jour 500 données décrivant des réalisations municipales. C'est un contenu éclectique très technique, une relation résolument télématique, innovante, un champ d'application ultérieur ouvert aux seules grandes villes.

Autre grand type d'opération d'organisation de l'information, celle qui concerne les bassins d'emplois. A travers

la France, se mettent en place des groupes de travail régionaux, divers dans leur composition, dont l'objectif est la réunion de l'information existante à l'échelon des bassins d'emplois. Le cadre géographique désigne immédiatement le but poursuivi : la connaissance du marché du travail, son suivi et, à plus long terme, l'action en vue de redresser la situation. Opération pilotée par la DATAR, réalisée dans les régions selon des modalités assez libres, elle peut s'analyser pour l'instant en une réunion d'indicateurs statistiques dont l'organisation en banque de données informatisées est projetée dans des conditions non encore précisées.

L'originalité du projet SIÈCLE

L'origine du projet se trouve dans les travaux réalisés sur l'économie communale par les chercheurs du CRPEE, laboratoire du CNRS de l'Université de Montpellier. L'expérience acquise à cette occasion, au niveau local, a permis aux chercheurs de prendre conscience à la fois de l'importance que représente la commune comme source de base de l'information et de l'absence de circulation de cette même information.

L'objectif initial est de mettre en place un système d'observation susceptible de répondre aux besoins d'informations socio-économiques émanant des communes et des autres collectivités locales afin de leur permettre de maîtriser davantage leur devenir.

L'élaboration du projet s'est faite dans le cadre d'un groupe de réflexion constitué sur une base tripartite, administrations, université, collectivités locales. Durant un an, les représentants des principales administrations générant ou stockant de l'information, ceux des collectivités locales, en l'occurrence des maires de communes rurales et des représentants du Conseil Général, et les chercheurs du CRPEE ont travaillé en concertation pour élaborer un premier projet nommé Système d'Informations Économiques pour les Collectivités Locales (SIECLE).

La première étape a consisté en un recensement des informations disponibles à l'échelon communal et détenues par les administrations ou les collectivités locales. Ce travail s'est fait de la manière la plus exhaustive possible dans la mesure où aucune information, quelle qu'elle soit, ne pouvait être l'objet d'un rejet préalable non justifié. Dans cet inventaire des informations, ces dernières sont perçues en fonction de plusieurs critères : leur nature (exemple : la démographie, l'emploi, l'agriculture...); leurs origines (RGP, état civil, RGA...); leur disponibilité (mensuelle, annuelle, tous les 7 ou 10 ans pour les grands recensements); l'organisme détenant l'information (INSEE, collectivités locales...); la nature du support (fichier informatique, manuel...).

L'information une fois cataloguée, s'est posé le problème des choix possibles d'insertion des données dans le système d'informations. A ce niveau, la difficulté réside dans la nécessité d'utiliser une information variée disparate, issue d'un milieu hétérogène et destinée à nourrir un observatoire économique communal, c'est-à-dire un système dirigé vers un milieu lui-même très diversifié. En outre, l'observatoire, tel qu'il est envisagé, devra posséder deux caractéristiques essentielles : d'une part, il se voudra général, applicable partout, concernant toutes les commu-

nes et fournissant des données comparables dans l'espace ; d'autre part, il devra, pour être efficace, rendre compte de l'hétérogénéité du milieu dans lequel il opère et donc souligner l'existence des particularismes locaux.

Le projet SIECLE, dans sa conception à plusieurs niveaux d'information, veut fournir à la fois des caractéristiques générales pour chaque commune (premier et deuxième niveaux d'informations), en même temps qu'il répond au particularisme local (troisième niveau d'information).

D'une façon plus schématique, les informations rassemblées dans la banque de données SIECLE sont organisées selon plusieurs niveaux que l'on peut définir ainsi. Le premier niveau regroupe des informations brutes et globales. Il vise à permettre l'élaboration d'un diagnostic économique général sur la commune ou l'espace considéré, ainsi que sur sa situation par rapport à des communes de taille similaire, des normes départementales, régionales ou nationales. Le deuxième niveau affine le diagnostic global en désignant les fonctions économiques dominantes. Toutes les communes entrant dans l'observatoire sont encore traitées de façon similaire sur la base des mêmes types d'information. Le troisième niveau approfondit la (ou les) fonction dominante de la commune. Ce niveau rassemble des informations spécifiques, particulières à chaque commune. Le quatrième niveau permet de mettre en relation l'observatoire communal avec les autres banques de données spécialisées présentes dans différentes administrations (observatoire foncier, cadastre, différents fichiers INSEE, etc.). Il permet ainsi de développer et d'affiner encore plus les informations selon les demandes spécifiques émanant des collectivités locales.

Expérimentation et enseignements du SIECLE

Le projet suffisamment élaboré, il y a nécessité, avant d'aller plus avant dans sa réalisation, de procéder à des expérimentations. Celles-ci prennent des aspects complémentaires.

Dans un premier temps, nous avons testé, sur une douzaine de communes de la vallée de l'Hérault, la pertinence et la fiabilité des indicateurs socio-économiques retenus. Cette phase expérimentale relevait essentiellement du domaine de l'économie communale et fut réalisée par les chercheurs du CRPEE. Dans un deuxième temps, une fois l'organisation de l'information accomplie, c'est le montage de l'expérimentation en grandeur réelle qui est entrepris. Deux tâches sont alors réalisées, la définition informatique du SIECLE et le choix du terrain d'observation.

Chaque commune retenue pour l'expérimentation se trouve reliée par un Minitel à la banque de données implantée au Centre National Universitaire Sud de Calcul. Elle a la possibilité d'interroger le SIECLE pour les deux premiers niveaux d'information, aussi bien sur ses propres indicateurs que sur ceux des communes voisines. Le choix du terrain d'expérimentation s'est porté sur le canton de Gignac dans l'Hérault. Entre un échantillon de communes éparpillées dans le département et un ensemble plus cohérent mais aussi moins diversifié, comme un canton, c'est ce dernier que l'on a retenu. Le fait de retenir ce canton rural de Gignac est fondé sur trois raisons : l'ampleur du canton, puisqu'il comprend 21 communes ; la

variété de son contenu, selon la taille, mais aussi les fonctions économiques dominantes des communes ; enfin l'expérimentation télématique déjà entreprise sur une commune du canton au service de l'ensemble de la population et menée avec le concours de l'IDATE.

Les maires, réunis à la fin de l'année 1983, ont accepté très rapidement le principe de l'expérimentation. Le besoin d'information en période de préparation du budget, l'occasion offerte de toucher le domaine, encore mystérieux pour certains, mais inéluctable, de la télématique expliquent facilement leur décision. L'opération apparaissait menée sur la base d'une initiative locale à laquelle les collectivités territoriales ont été associées dès le départ. La proposition qui leur était faite de suivre l'expérimentation et d'orienter la construction et le fonctionnement du système suivant leurs besoins réels est une procédure rarement utilisée sur le plan local.

En vue de cette expérimentation, le CRPEE, un des maîtres d'œuvre du SIECLE, a réuni l'information socio-économique afférente à chacune des 21 communes du canton, ainsi qu'un certain nombre de ratios et standards de référence au niveau départemental ou régional. A côté de cette tâche purement statistique, les chercheurs du CRPEE prennent en charge l'organisation, durant toute la période expérimentale (un an environ), de la pédagogie de l'information et de son interprétation auprès des utilisateurs du SIECLE.

L'équipement des communes et le démarrage de l'expérience se sont faits au mois de mars 1984 et, au bout de six mois de fonctionnement, un premier bilan partiel peut être fait. En effet, dans le cadre de l'expérimentation, les utilisateurs, avant d'entrer dans le SIECLE, fournissent sur eux-mêmes et sur leurs motivations un certain nombre d'informations.

Les comptages sur l'utilisation de la banque de données pour les six premiers mois donnent une idée de l'intérêt affiché par les responsables ruraux au projet SIECLE. Les informations recueillies portent sur le nombre de communes utilisatrices, qu'il s'agisse d'appels provenant du canton ou de l'extérieur, sur le nombre d'interrogations effectuées, sur les données le plus fréquemment demandées, enfin sur la profession ou le statut des utilisateurs.

A côté de cette perception statistique de l'expérience, un travail sur le terrain permet de percevoir les réactions des utilisateurs locaux, après quelques mois d'usage du système.

Qui intervient sur le SIECLE ?

mars-août 1984

Canton de Gignac (21 communes)

Mois	Nombre de communes utilisatrices	Nombre d'interrogations
mars	17	93
avril	12	46
mai	9	41
juin	10	39
juillet	4	7
août	2	13
Total		239

Les deux mois d'été sont peu significatifs, en raison des périodes de vacances. Au démarrage de l'expérience (mois de mars), 17 communes sur les 21 qui composent le canton ont interrogé la banque de données; les mois suivants jusqu'à la fin juin, c'est environ la moitié des communes du canton qui ont continué à utiliser leur Minitel. Passé la période de curiosité, un tri s'est fait entre les équipes municipales motivées et les autres.

Il y a donc une grande disparité dans les comportements selon les mairies. Le facteur taille joue, avec la présence ou non d'un personnel communal permanent. Mais, plus encore, c'est le facteur humain qui s'avère essentiel. D'une manière générale, les secrétaires de mairies sont souvent plus motivés que les maires, tandis que les maires jeunes, surtout lorsqu'ils ne sont pas agriculteurs, sont utilisateurs du SIECLE, même si la commune est petite.

De l'extérieur du canton, les interrogations ont été moins nombreuses, mais sont importantes dans leurs significations. Au cours des six mois, 89 interventions sur le SIECLE ont été enregistrées, plus régulières dans la durée. Ces appels viennent de communes dispersées géographiquement sur tout le territoire national, alors qu'aucune publicité du système n'a été faite: Perpignan, Aubagne, Marseille, Nice, Toulon, Pau, Lyon, Grenoble, Bordeaux, Rennes, Angers, Nancy, Metz, Paris... Dans la plupart des cas, ce sont les grandes villes qui marquent le plus d'intérêt, les intervenants étant des employés de mairies ou des maires, des informaticiens, des documentalistes et des enseignants.

La nature des interrogations

Parmi toutes les informations que fournit le SIECLE, les données le plus souvent demandées portent sur la démographie générale (24% des interrogations); l'agriculture (15%); les demandes d'emplois (14%); les finances locales (10%); la population scolaire (8%).

Ces cinq chapitres d'informations représentent à eux seuls 70% des interrogations. Viennent ensuite les logements, la population active, les catégories socio-professionnelles, l'emploi féminin. Les autres données n'ont été que peu interrogées. On a ainsi, à partir d'un choix d'informations socio-économiques pré-établi par les initiateurs du système, la possibilité de cerner les besoins immédiats provenant des communes et de faire une sélection entre les diverses statistiques disponibles.

A côté de ce suivi technique de l'expérience, un contact permanent avec les communes et des réunions de bilan ont permis d'avoir les réactions des utilisateurs locaux et leurs desiderata.

Un temps d'accès à l'information trop long, lié au côté expérimental (enregistrement des coordonnées du demandeur). Un effort a été fait pour simplifier le système d'accès. Il apparaît en effet certain que l'on doit arriver à limiter au maximum les différentes manœuvres nécessaires pour obtenir la réponse à la question demandée. La lourdeur et le délai découragent rapidement même les plus intéressés tandis qu'elles rebutent les responsables locaux, au départ peu motivés.

BIBLIOGRAPHIE

BERGER A., L'HUILLIER C., ROUZIER J. (1982). - Système d'Informations Économiques pour les Collectivités Locales. CRPEE, ronéo, Montpellier, 1982, 49 p.

BERGER A., L'HUILLIER C., ROUZIER J. (1982). - Création d'un Système d'Informations Économiques pour les Collectivités Locales: tome I: Construction du modèle, tome II: Expérimentation

L'ancienneté de certaines informations. Une grande partie des composantes démo-économiques de la banque de données proviennent des différents recensements (RGP, RGA, etc.). Leur éloignement dans le temps, mais plus encore la lenteur de leur exploitation au niveau communal (comme c'est le cas du RGP de 1982) posent le problème de l'ancienneté de l'information.

Des statistiques plus partielles permettent de compenser ce handicap majeur (les déclarations de récolte, les branchements de compteurs électriques, la construction de logements, le marché de l'emploi...). En outre, les communes ont la possibilité de fournir directement à la banque de données des estimations récentes sur la démographie locale ou les activités économiques. Il peut s'agir d'une simple réactualisation mais aussi d'une création de nouvelles informations dont la source locale est précisée sur l'écran.

Cette évolution du système, en cours d'expérience, s'est faite à la demande des utilisateurs locaux qui souhaitent fournir à l'extérieur des informations récentes relatives à leur commune.

Le besoin de nouvelles données. La demande de données nouvelles dans une multitude de domaines est la réaction la plus courante que l'on rencontre chez les utilisateurs. Ils veulent avoir des données météo pour les traitements agricoles, une connaissance du marché du vin, des informations plus détaillées sur les budgets communaux, etc. Ce besoin d'information, lorsqu'il s'exprime, permet d'élargir le champ des données du SIECLE. Cependant, cet élargissement est limité par des problèmes techniques et financiers. Une banque de données gigantesque devient rapidement de plus en plus coûteuse à faire fonctionner en même temps qu'elle devient de moins en moins opérationnelle.

Cela a conduit à envisager, plutôt que de gonfler sans cesse la banque de données, d'établir des ponts avec d'autres prestataires d'informations. L'INSEE, en premier lieu, a proposé d'associer aux données socio-économiques locales du SIECLE des statistiques fréquemment consultées comme le SMIC, l'indice des prix, l'indice du coût de la construction. D'autres organismes professionnels comme COMAGRI (émanation des caves coopératives), l'association du personnel municipal, la MSA, etc. se proposent d'associer au SIECLE leur projet de banque de données spécialisées. Ces dernières initiatives sont en cours de transaction.

Au terme de l'année 1984, le SIECLE sera adapté et rôdé, un jugement sur son utilité sera forgé en symbiose par les initiateurs du projet et ses utilisateurs. Une réunion de tous les protagonistes du système devra décider l'arrêt ou la généralisation du SIECLE. Dans l'hypothèse favorable, se pose immédiatement la question du suivi institutionnel de l'opération qui ne pourra plus rester dans le cadre d'un laboratoire du CNRS. C'est ce nouvel organisme regroupant les utilisateurs et les fournisseurs d'information qui aura à se prononcer sur le programme à venir de l'observatoire communal.

dans le cadre de la Vallée de l'Hérault. CRPEE-Conseil Général, ronéo, Montpellier, 1982, 345 pages.

BERGER A., ROUZIER J. (1980). - Mise en place d'un observatoire économique communal. Revue d'Économie Régionale et Urbaine, n°2, 1980.