



Chroniques

Décentralisation et statistique : des compétences mieux distribuées

Le 13 mai 2005, le Cnis a réuni utilisateurs et producteurs de statistiques autour du thème « décentralisation et statistique ». La statistique publique devra désormais concilier deux nécessités : l'adaptation des données aux diversités locales et la cohérence des statistiques nationales et internationales. Les risques et les opportunités de la décentralisation pour la statistique publique ont été identifiés au cours des débats. Pour saisir ces opportunités et pallier ces risques, il est apparu nécessaire de mettre en œuvre un ensemble de bonnes pratiques. Concertation, mutualisation, formation en sont les mots-clefs, dans le respect de la confidentialité des informations individuelles.

À la suite des deux vagues de décentralisation de 1982 et 2002-2004, des domaines traditionnels des compétences de l'État ont été transférés aux collectivités locales. Ces transferts de compétences ont des conséquences pour la statistique publique tant pour ses producteurs que pour ses utilisateurs, au niveau national et au niveau local. D'une part, les circuits des remontées d'informations traditionnellement issues des activités des administrations (sources administratives) sont modifiés dès lors que certaines responsabilités sont confiées à des collectivités territoriales. Certains s'inquiètent alors des potentielles ruptures de continuité ou d'homogénéité nationale des séries statistiques, que ces transferts pourraient engendrer. D'autre part, dans la mesure où les responsables locaux sont plus proches du terrain, leurs besoins sont différents. Mais les préoccupations des uns et des autres se rejoignent, dans la mesure où un des besoins les plus fréquemment exprimés, aussi bien par les acteurs locaux que par les responsables nationaux, est celui des **comparaisons** entre collectivités locales responsables d'un même domaine (régions, départements ou communes, selon les cas). Au terme de « benchmarking », fréquemment utilisé pour qualifier cette démarche comparative, nous préférons employer ici sa traduction : **parangonnage**.

La décentralisation : risque ou opportunité pour la statistique publique

La décentralisation des compétences peut donc être appréhendée comme un risque par le statisticien de culture « jacobine » habitué aux avantages qu'offre pour lui la standardisation des activités d'une administration

nationale (cf. la racine « état » du mot « statistique »). Mais il peut aussi la considérer comme une opportunité pour accroître les usages de ses productions, dès lors que les acteurs, décideurs comme citoyens, sont plus nombreux et mieux formés à son langage.

En effet, le mot « compétence » a une double signification. Il a non seulement un sens juridique « *aptitude reconnue légalement à une autorité publique de faire tel ou tel acte* » mais également un sens plus général « *connaissance qui confère le droit de juger ou de décider en certaine matière* ». La décentralisation des compétences **au sens juridique** ne peut produire ses effets que grâce à une diffusion des compétences **au sens de la culture statistique**, chez les élus, les fonctionnaires territoriaux, les chefs d'entreprises, les responsables syndicaux et associatifs, les journalistes, acteurs de la nouvelle société locale décentralisée.

L'accroissement des compétences statistiques des collectivités territoriales ne s'est pas accompagné de la création de cellules statistiques autonomes en leur sein, comme c'est le cas, sous des formes diverses, en Allemagne, en Italie, en Espagne ou au Canada. En effet, la statistique *en général* ne fait pas partie des compétences décentralisées, bien que pour certains domaines, comme la formation professionnelle, les collectivités locales interviennent à tous les stades de son élaboration. Si beaucoup des collectivités locales recrutent des statisticiens, ceux-ci ne sont pas organisés en unités spécialisées. La gestion de certaines actions publiques ayant été décentralisée, la collecte et la remontée de l'information de base l'ont été nécessairement, mais la conception des outils statistiques est encore, de fait, largement impulsée par l'État. Cependant, les acteurs nationaux, notamment ceux des services statistiques

N° 3

Septembre 2005
Directeur de la publication :
Jean-Pierre PUIG
Rédacteur en chef :
Carla SAGLIETTI
Responsable éditoriale :
Brigitte OUVRE
Maquette : STE

CNIS

CONSEIL
NATIONAL
DE
L'INFORMATION
STATISTIQUE



ministériels, sont de plus en plus fréquemment amenés à négocier avec les responsables locaux. De ce point de vue, la **décentralisation** proprement dite et la **déconcentration** des services de l'État ont progressé en parallèle. Les acteurs régionaux et locaux se sont progressivement affirmés, rendant plus effective une décentralisation qui, au début des années 1980, était davantage inscrite dans les textes que dans la réalité administrative et politique. Il en est résulté ce que plusieurs participants ont qualifié de « pluralité d'acteurs », de « paysage complexe de partenaires », ou de « mosaïque d'interlocuteurs ». Ce paysage nouveau a induit une plus forte motivation et adhésion des acteurs locaux, pour participer à l'effort de qualité dans l'accomplissement de tâches naguère parfois perçues comme bureaucratiques et routinières. Cet aspect a souvent été mentionné comme une protection contre le risque de perte de qualité encouru par la multiplication des intervenants dans la production, la circulation et l'usage des statistiques.

La double hétérogénéité, des actions publiques et des acteurs régionaux

Dans ce contexte, la statistique s'affirme, plus encore qu'auparavant, comme un **langage commun** permettant à des acteurs par ailleurs éloignés de parler entre eux et de se

Le 13 mai 2005, le Cnis a invité les utilisateurs de statistiques relatives aux compétences décentralisées à participer à une journée de débats avec les producteurs de ces statistiques. Il s'agissait d'anticiper les dispositions à prendre afin de répondre aux besoins des différents acteurs, locaux et nationaux, tout en préservant la qualité et la comparabilité des statistiques. Cette rencontre était organisée autour de quatre ateliers. Chacun traitait un exemple concret de politique décentralisée et de ses implications pour la statistique publique : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et le revenu minimum d'insertion/d'activité (RMI-RMA), le partage d'information entre collectivités locales et État sur le système éducatif, le suivi statistique de la construction neuve, la formation professionnelle et l'apprentissage.

comparer. Les techniques de parangonnage ne consistent pas seulement en des comparaisons et des classements-palmarès entre des indicateurs statistiques. Elles exigent des choix préalables de définition et de méthodes de quantification de ceux-ci, selon des procédures codifiées et homogènes. Or le polycentrisme induit par la décentralisation (mais aussi à un autre niveau par la construction européenne) implique de poser ces questions de façon radicalement nouvelle. À une organisation centralisée, hiérarchisée et structurée selon le principe « top-down » des « tuyaux d'orgue » des divers ministères, doit se substituer une forme d'« intelligence distribuée », selon l'expression utilisée par les sciences cognitives. Cette « distribution » est inévitable dès lors qu'interviennent des acteurs autonomes non reliés entre eux par des relations hiérarchiques. Elle implique ce que certains ont qualifié de « double hétérogénéité ».

D'une part les acteurs locaux se heurtent à la diversité des ministères et des administrations cloisonnées (les « tuyaux d'orgue »), d'autre part l'État et ses services déconcentrés sont confrontés à une multiplicité d'acteurs. On pourrait représenter cela sous la forme d'un tableau croisant en lignes des localités ou des collectivités, et en colonnes des types d'action étatique. Un tel tableau peut être lu en ligne, du point de vue de l' élu ou du responsable local, ou en colonne, du point de vue d'un responsable national.

L'enjeu de la « statistique partagée » ou « distribuée » est de combiner ces deux points de vue.

Cette combinaison articulant les deux types d'acteurs, ceux de l'État et ceux des collectivités, repose, d'une part, sur un **appareil législatif et juridique** désormais bien précisé par les lois votées entre 2002 et 2004, et d'autre part, sur des **impératifs techniques** justifiant le maintien d'une implication forte de l'État. En effet, la loi prévoit non seulement que les collectivités territoriales doivent poursuivre l'établissement des statistiques sur les domaines de compétences transférées et les transmettre à l'État, mais qu'elles doivent également transmettre les données individuelles nécessaires à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs.

Les rôles de l'État et des collectivités territoriales en matière de statistique ne sont pas seulement codifiés par des textes juridiques. Ils sont aussi progressivement définis par de nouvelles pratiques de concertation. Au niveau national, celle-ci est conduite dans le cadre du Cnis. Au niveau régional, les comités régionaux d'information économique et sociale (Cries) jouent le même rôle mais ils n'existent que dans quatre régions. Les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) sont aussi le lieu de tels échanges. Dans certains cas, des « plates-formes régionales » *ad hoc* sont constituées pour réunir les

Environnement juridique

L'exercice de compétences par un organisme public entraîne pour celui-ci la production de fichiers et de statistiques, sous-produits naturels de son activité. Lorsque c'est l'État qui exerce cette compétence, la centralisation et l'harmonisation de ces chiffres sont assez faciles à réaliser. En revanche, lorsque cette compétence est exercée par une centaine de départements, voire des milliers de communes, il est nécessaire de fixer les règles selon lesquelles ces fichiers seront constitués et ces statistiques établies. À défaut, l'homogénéité des chiffres nationaux ne serait pas garantie et

la comparaison entre collectivités locales ne serait pas assurée. Or, les contraintes qui seront ainsi imposées aux collectivités locales touchent d'une certaine manière à la façon dont celles-ci s'administrent. La constitution prévoit dans ce cas qu'une loi est nécessaire pour établir ces contraintes. C'est ce qui a été fait par l'introduction de l'article 130 de la loi de décentralisation d'août 2004, qui prévoit la poursuite de l'établissement des statistiques sur les compétences transférées aux collectivités locales et leur transmission à l'État.



services statistiques relevant de l'État (Insee et Services statistiques ministériels) et les statisticiens œuvrant pour les collectivités.

Parangonnage et correction des effets de structure

Sur le plan technique, le maintien du rôle de l'État est justifié par le besoin de garantir l'homogénéité et la comparabilité des données et par d'évidentes possibilités d'économies d'échelles. Une définition commune des nomenclatures, des variables et des indicateurs est d'autant plus importante que

les statistiques territorialisées sont de plus en plus utilisées à des fins de comparaison. De ce point de vue, l'État garde un rôle essentiel dans la définition des normes. Souvent d'ailleurs, les acteurs ainsi évalués et classés prennent conscience, au vu des résultats, que ceux-ci peuvent être la conséquence **d'effets de structure** résultant des caractéristiques démographiques et sociales de la population étudiée. Un exemple classique est celui de la part d'allocataires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) dans la population départementale, qui dépend bien sûr de la structure par âge de cette population. Les modèles statistiques visant à éliminer ces effets de structure se sont beaucoup développés dans la période récente, parallèlement à la montée des classements-palmarès. Par exemple, la DEP (direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Éducation nationale) présente les évaluations des « performances pures » des établissements scolaires en les « corrigeant » des différences entre les milieux sociaux des parents. Les comparaisons entre les performances des collectivités locales sont à l'origine de recherches analogues, visant à raisonner autant que possible « **toutes choses égales par ailleurs** ».

La multiplication des acteurs impliqués par la décentralisation, la diffusion de la compétence statistique et les possibilités offertes

par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, induisent des demandes de type nouveau adressées à la statistique publique.

Les demandes de **données finement localisées** sont mieux satisfaites grâce au caractère quasi exhaustif des fichiers de données de gestion, auxquels les statisticiens ont désormais un accès plus facile grâce à la loi. Ainsi, les politiques de la ville impliquent des analyses fines sur les Zones urbaines sensibles (Zus). Les municipalités et les groupements de communes souhaitent mener des politiques à un niveau territorial fin. Mais ces exigences de pertinence d'observations dotées d'un « grain territorial » précis risquent de se heurter au respect des règles de confidentialité des données. Des solutions doivent être trouvées, permettant la production d'une information statistique pertinente compatible avec le respect de la vie privée.

Les analyses en termes de **trajectoires** sont également de plus en plus recherchées. En effet, la décentralisation rapproche « physiquement » les gestionnaires – des mesures ou des aides – et les citoyens qui en bénéficient. Ainsi les gestionnaires touchent du doigt les modalités concrètes des relations entre les mesures et les parcours individuels, en ayant une

Les compétences transférées

Le transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales s'est fait en plusieurs vagues. La première, au début des années quatre-vingt a fixé le cadre institutionnel de la décentralisation et attribué d'importantes compétences aux collectivités locales. Parmi les principales, on peut citer : pour les communes, la délivrance des **permis de construire**, pour les départements, **l'aide sociale**, pour les régions la majeure partie de la **formation professionnelle**, ainsi que, pour les communes, les départements et les régions, le financement de l'immobilier des **écoles primaires**, des **collèges** et des **lycées**. Diverses lois sont venues compléter petit à petit ce dispositif : pour les régions, de nouveaux aspects de la formation professionnelle et le **transport ferroviaire de voyageurs**, pour les départements, le **revenu minimum d'insertion** (RMI) puis le **revenu minimum d'activité** (RMA) et **l'allocation personnalisée d'autonomie** (APA). La loi d'août 2004 constitue une nouvelle étape importante, avec notamment le transfert des personnels ouvriers, techniciens et de service (**Tos**) des lycées et des collèges aux régions et aux départements, celui de la plupart des **routes** nationales aux départements et l'affirmation du rôle de la région pour la coordination du **développement économique**.

L'Observatoire des territoires

L'Observatoire des territoires a été créé par un décret du 7 septembre 2004. Il vise à répondre aux nouveaux besoins de partage des connaissances sur les territoires induits par les évolutions récentes aux niveaux national et européen. D'une part, la décentralisation nécessite un lieu de contacts et d'échanges d'expériences sur les résultats et les méthodes d'observation entre l'État et les collectivités locales. D'autre part, la construction européenne renforce la demande des acteurs locaux pour se situer par rapport à des territoires comparables dans d'autres pays de l'Union. Enfin l'explosion simultanée de l'offre et de la demande de

données territoriales appelle un effort accru de synthèses et de diffusion coordonnée d'informations, qui prendra notamment la forme d'un rapport triennal. Parmi les thèmes prioritaires des chantiers à ouvrir, figurent la territorialisation des dépenses publiques, la mise au point d'indicateurs régionaux et locaux adaptés aux stratégies de compétitivité, d'emploi et de développement durable mises en œuvre aux échelons européens, nationaux et locaux et d'une façon plus générale le développement des outils permettant de mieux mesurer les conditions d'égalité de traitement des citoyens sur les territoires de la République.



perception de l'histoire personnelle de leurs « assujettis ». Ceci accroît leur intérêt pour des données statistiques sur les trajectoires. Ce type d'analyse implique la constitution de panels, des appariements de fichiers et l'interprétation de disparités interindividuelles très variées. Des opportunités sont offertes par de nouvelles méthodes statistiques de traitement des fichiers de données individuelles.

Il y a là une des tendances fortes de l'évolution des usages des statistiques, celle qui porte sur des analyses fouillées des panels de données individuelles, plutôt que sur des agrégats.

Vers un renouveau de la statistique territoriale

Les réflexions prospectives menées dans le cadre du Cnis permettent de distinguer au moins deux types d'usages des statistiques publiques. D'une part, des **indicateurs synthétiques** sont mobilisés par des acteurs, souvent peu familiers des techniques statistiques, pour évaluer et paragonner. D'autre part, des ensembles de **données plus complexes**, fichiers individuels, tableaux de variables territorialisées, sont utilisés par des personnes bien formées à ces techniques, à des fins d'études. Cette **dualité d'usages et d'utilisateurs**, très différents mais aussi légitimes les uns que les autres, est présente dans les débats suscités par la décentralisation.

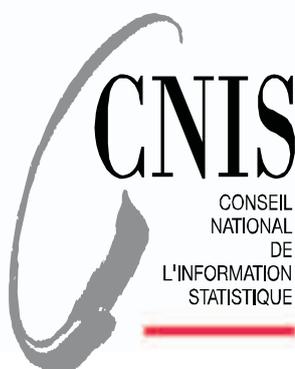
Les responsables et élus locaux sont demandeurs d'indicateurs pour se situer, se donner des objectifs et évaluer *a posteriori* des politiques. Par ailleurs, des cellules d'études développent des analyses territorialisées au sein des collectivités, des agences d'urbanisme, des bureaux d'études ou d'universités. Les liens

entre ces deux catégories d'utilisateurs sont cependant étroits, dès lors que les premiers commandent aux seconds des travaux permettant de produire des indicateurs pertinents. Un exemple notable est fourni par les demandes de « territorialisation » du budget de l'État, information décisive pour évaluer les actions de l'État en direction des collectivités et pour garantir que la décentralisation ne contrevient pas au principe républicain d'égalité de traitement des territoires.

Historiquement, la **statistique** était synonyme de **description d'un territoire**. Les résultats étaient présentés ventilés par départements, avec des cartes *ad hoc*, souvent très belles. Au **xx^e** siècle, d'autres variables ont été jugées plus pertinentes : sexe et âge, revenu, catégorie sociale, diplôme, au détriment des découpages régionaux, quasi absents des publications nationales dans les années 1960 et 1970. Seule subsiste alors la variable « taille de la commune » comme indicateur des modes de vie urbain ou rural.

À partir des années 1980, on assiste à un renouveau de la statistique territoriale, insufflé par les débuts de la décentralisation et par un intérêt accru des politiques publiques pour la dimension territoriale et notamment intra urbaine.

Cette nouvelle dynamique suppose des améliorations que la décentralisation devrait favoriser, en amont comme en aval de la chaîne de production et d'usage des statistiques. Ainsi, du côté des **inputs**, la statistique de base devrait s'améliorer grâce à un plus grand intérêt et donc une plus grande implication des gestionnaires locaux d'actions décentralisées. Du côté des **outputs**, l'utilisation de la statistique devrait gagner en qualité, grâce à l'appui technique des statisticiens nationaux pour que les responsables locaux puissent faire du paragonnage pertinent, en comparant ce qui est réellement comparable.



Secrétariat Général du CNIS
Timbre D130,
18 boulevard Adolphe Pinard,
75 675 Paris Cedex 14
Téléphone : 01 41 17 52 62
Télécopie : 01 41 17 55 41
www.cnis.fr

Pour en savoir plus

- Les rapports du Cnis : Décentralisation et statistique, n° 95 - septembre 2005