

Document N°3

4 juin 2018

Bernard AUBRY, statisticien
Jean-Alain HERAUD, économiste

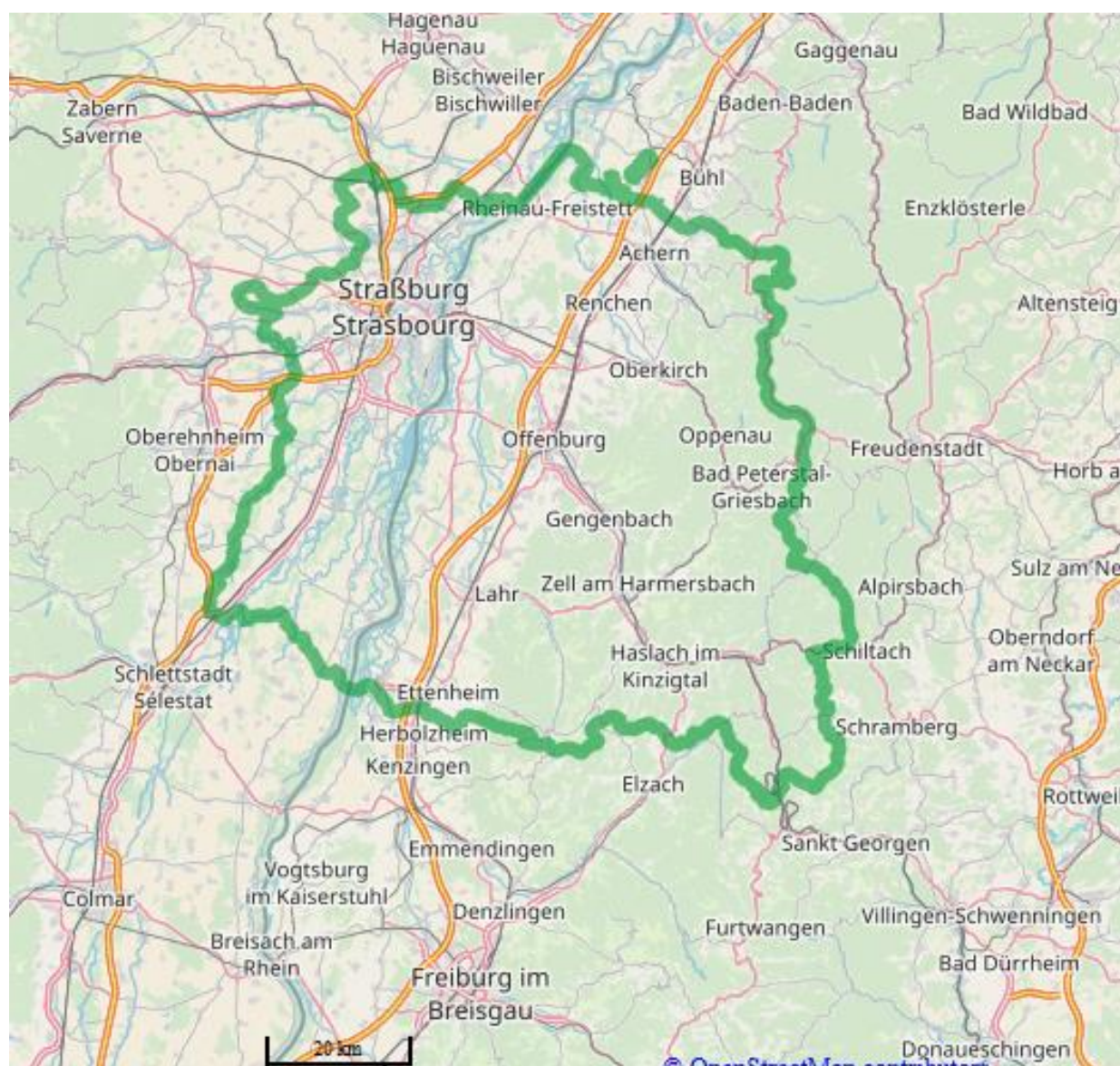
Comparer entre eux des territoires transfrontaliers : le cas de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Comparer entre eux des territoires est toujours une opération délicate, car le diagnostic dépend du regard qui est porté mais aussi des instruments utilisés. Les statistiques notamment sont le résultat de conventions que l'on oublie parfois et, de plus, les pièges dans l'interprétation des indicateurs ne manquent pas. L'exercice est plus délicat encore quand les territoires sont situés de part et d'autre d'une frontière car les systèmes de collecte, de traitement et de diffusion des données ne sont que très partiellement harmonisés. L'exemple proposé porte sur le district européen transfrontalier de Strasbourg qui du côté français comprend l'Eurométropole et le canton d'Erstein, et du côté allemand la circonscription de l'Ortenau centrée sur Offenburg (*Ortenaukreis*) qui va jusqu'à Kehl, c'est-à-dire à l'agglomération strasbourgeoise.

Si un tel district transfrontalier existe, politiquement et administrativement, il faut bien qu'il y ait une forme de gouvernance, et celle-ci doit reposer sur de l'information statistique. A-t-on vraiment cette information sous une forme homogène ? On peut en douter étant donné les disparités dans la nature et la disponibilité de la statistique officielle des deux côtés du Rhin. Ce problème constitue le thème de notre troisième *Lettre de l'Alsace*. Son objet se situe donc cette fois-ci plus au niveau local que régional, mais il s'agit d'un local qui est international par nature...

Nous allons successivement examiner l'offre de statistique officielle dans les différents pays, pour faire le point sur les données disponibles au niveau de notre territoire transfrontalier, examiner les questions de découpage et déboucher sur une proposition d'action pour un meilleur système d'information.

L'Eurodistrict



1. Comment se présentent les sites des instituts officiels de statistique ?

Pour replacer l'exercice dans un cadre plus vaste, on peut considérer le territoire du Grand Est, qui est limitrophe de quatre pays voisins. Faire un travail d'élaboration statistique transfrontalière sur ce périmètre suppose de faire appel à sept sites officiels pour avoir toutes les informations souhaitées. Pour la seule Alsace, avec trois pays concernés, il faut recourir à 4 sites. Le présent exercice qui concerne la zone transfrontalière intéressant la métropole strasbourgeoise constitue donc déjà a priori une simplification de l'exercice.

* Pour la France, le site de l'Insee est celui qui apparemment propose l'offre d'information la plus riche dans le domaine des recensements de la population et de quelques autres pour lequel il est le producteur de données (sur l'appareil productif notamment). De surcroît ces données sont accessibles en *open data*. On peut faire au système deux reproches importants : d'une part le manque de lisibilité pour l'utilisateur non spécialiste et d'autre part l'obligation de se rendre sur les sites des différents ministères pour obtenir l'information complémentaire (par exemple sur les finances communales ou sur l'environnement). Eurostat reste par ailleurs toujours une ressource intéressante, même si initialement ses données viennent des offices nationaux.

* Pour l'Allemagne, chaque Land étant doté d'un système statistique propre, il n'est pas étonnant que l'offre de données n'ait pas le même contenu d'une région à l'autre. Ainsi le site de la Rhénanie-Palatinat propose des données infra-communales assorties d'une cartographie adaptée, tandis que le découpage administratif de niveau inférieur pour le Bade-Wurtemberg est la commune (la *Gemeinde* est une entité généralement composée d'anciennes communes ayant fusionné). Par ailleurs, les possibilités de téléchargement des données apparaissent relativement limitées.

Si l'on devait refaire l'exercice de construction d'un système d'information à un niveau régional, il faudrait consulter trois autres systèmes nationaux :

* Pour la Suisse, en lien avec la construction cantonale de la confédération, l'information est largement disponible à toutes les échelles géographiques – y compris jusqu'à la commune. Le site est plutôt convivial.

* Pour la Belgique, les trois régions, qui ont un statut fédéral, possèdent chacune leur site officiel. L'offre d'information est relativement étendue.

* Pour le Luxembourg, la *Statec* propose une gamme très large de séries statistiques. Ce système d'information est en particulier riche concernant les navetteurs, avec des chiffres sur les flux entre communes. On aimerait en savoir autant sur ces flux dans le cas de l'Alsace.

Les nomenclatures

L'expérience de confrontation des sites est nécessaire pour rendre sensible à la question de l'harmonisation des données statistiques au niveau européen. Une partie seulement du travail de diffusion a été effectuée par *Eurostat* qui propose de nombreuses séries au niveau **nuts 0** à savoir le pays, au niveau **nuts 2**, correspondant aux anciennes régions pour la France, et aux *Regierungsbezirke* pour l'Allemagne. Le niveau inférieur (**nuts3** : département français ou Kreis allemand) est encore peu garni. Quant à l'information au niveau inférieur (*UAL*), elle se trouve encore dans les limbes.

Le découpage administratif

EUROSTAT					
NUTS0	France	Allemagne	Belgique	GD du Lux.	Suisse
NUTS1	Région	Land	Région	Luxembourg	
NUTS2	ancienne région	Regierungsbezirk	Province	Luxembourg	Grande région
NUTS3	département	Land/Stadt – L.Kreis	Arrondissement	Luxembourg	Canton
UAL	commune	Gemeinde	Commune	Commune	

Les zonages proposés sur les sites officiels

INSEE	Stala BW	eurostat
Région	Land	NUTS1
	Regierungsbezirk	NUTS2
	Region	
département	Stadtkreis - Landkreis	NUTS3
Arrondissement		
EPCI	Verwaltungsgemeinschaft	UAL1 (?)
Commune	Gemeinde	UAL2 (?)
<i>Aire urbaine</i>		
<i>Unité urbaine</i>		
<i>Zone d'emploi</i>		
	<i>Gemeindegrößenklassen</i>	
	<i>Landtagswahlkreis</i>	
	<i>Bundestagswahlkreis</i>	
	<i>Raumkategorie (LEP)</i>	
	<i>Mittelbereiche (LEP)</i>	
	<i>Mittelzentren (LEP)</i>	
	<i>Mittelbereiche (LEP) ohne Zentren</i>	
	<i>Oberzentren (LEP)</i>	
	<i>Finanzbezirk</i>	
	<i>Landgerichtbezirk</i>	
	<i>Amtsgerichtbezirk</i>	
	<i>Hochschulort</i>	
	<i>Hochschule</i>	
	<i>Hochschularten</i>	

Tout essai de composition d'un recueil de données harmonisées pour un territoire transfrontalier spécifique n'est possible qu'au prix d'un effort important. Il ne peut donc se faire que s'il s'inscrit dans un programme général impliquant les producteurs et diffuseurs d'information de chaque pays. Il faut une grande détermination car cela nécessite de franchir des barrières administratives, politiques et juridiques. La question est donc de savoir si l'enjeu du transfrontalier est suffisant pour déclencher un véritable processus politico-administratif.

On sait que le système allemand de protection des données est très rigoureux. Le principe d'« autodétermination informationnelle » introduit en 1983 par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe protège fortement les individus et les entreprises. Cela dit, cette contrainte n'empêche pas la constitution de bases de données localisées dès qu'elles sont publiques. Le problème avec les instituts statistiques allemands c'est qu'ils rechignent à appliquer largement l'*open data*, pourtant décidé au niveau européen. En gros : les institutions françaises font de l'*open data* de mauvaise grâce (d'où la présentation souvent illisible pour l'utilisateur non professionnel), mais elles jouent le jeu ; les institutions allemandes font juste le minimum.

Un peu d'histoire

Une première base de données communales portant sur le territoire compris entre Jura, Vosges et Forêt-Noire a été composée en 1971 à la suite d'une initiative conjointe du président de l'office de Stuttgart et du directeur de l'Insee-Alsace, initiative à laquelle se sont joints d'autres services officiels comme l'Office fédéral de la statistique de Bern, avec le concours de la Regio Basiliensis. A l'époque, les directions régionales (DR) disposaient d'une grande liberté d'initiative (une situation de déconcentration un peu dans l'esprit de la subsidiarité). Ce n'est que beaucoup plus tard que les relations entre direction générale et DR ont été codifiées, chaque région recevant, au nom de l'efficacité, la charge de traiter pour les besoins nationaux des fonctions jusqu'alors traitées dans chacune des régions. En conséquence, les initiatives des DR ont été limitées à la portion congrue, et de ce fait elles ont assez largement perdu leurs liens privilégiés avec les territoires.

Au niveau international, le corpus des données officielles comprend des informations harmonisées, parfois depuis plus d'un siècle et demi, sur la base de concepts et de nomenclatures communs comme les données sur les causes de maladie, le commerce extérieur, la démographie, le chômage..., mais aussi d'autres qui sont produites selon des procédures liées aux besoins des pays.

2. De quelles données disposons-nous ?

Même quand une cohérence existe au niveau européen, comme c'est le cas des statistiques des recensements, de l'emploi ou de l'appareil productif, chaque pays diffuse les résultats à sa guise pourvu

qu'il envoie à Eurostat les tableaux normalisés, au niveau géographique souhaité, que l'institution a décidé de publier en fonction des missions qui lui ont été confiées.

La diffusion de données locales est tributaire du choix des pays. Par exemple, les Français diffusent de l'information au niveau des IRIS, les Anglais le font au niveau des *wards*, etc. Eurostat n'a pas encore réussi à fixer la brique élémentaire, appelée UAL. Mais rien n'empêche, bien au contraire, de travailler au cas par cas, d'où la préférence pour des initiatives locales.

Que doit-on chercher à mesurer localement ?

Soulignons que l'information localisée n'a pas systématiquement du sens. C'est la raison pour laquelle le PIB n'est, au mieux, diffusable qu'au niveau *nuts2*. En effet, le PIB est un concept de comptabilité nationale, établi à l'origine dans le cadre keynésien du milieu du 20^{ème} siècle, où l'économie du pays pouvait être modélisée comme un système relativement fermé. En son sein, les revenus issus de la production (somme des valeurs ajoutées des agents résidents) sont utilisés pour acheter cette même production. Tant que les balances extérieures commerciales, courantes et financières sont modestes et équilibrées, le système boucle sur lui-même et les deux visages du PIB se reflètent comme dans une glace. Dans le contexte de l'économie mondialisée actuelle, avec de surcroît les changements qualitatifs permanents qu'apporte l'innovation en continu, de plus en plus d'économistes doutent du sens de cet agrégat macroéconomique. Au niveau local, la notion de revenu national perd encore plus de sens car sur des périmètres fins on n'observe en réalité aucun *système* (ou alors tellement ouvert que c'est proche d'une absence de système). D'où les analyses célèbres de Laurent Davezies qui souligne à quel point la valeur ajoutée en un lieu est dépensée ailleurs selon des circuits qui demandent un travail de fourmi pour être décrits. Bref, le PIB régional est au mieux une vague règle de trois calculée sur des critères forcément arbitraires, et au niveau d'une métropole il perd tout intérêt (à la différence d'autres mesures comme le revenu des ménages résidents).

Un problème supplémentaire est constitué par l'erreur sur les mesures, même lorsqu'on sait de quoi on parle. Par exemple, les données obtenues par sondage sur les comportements des ménages supposent plusieurs centaines d'observations pour que les chiffres soient crédibles. Les chiffres des enquêtes trimestrielles sur l'emploi posent donc problème dès qu'on est sur des échelles géographiques fines.

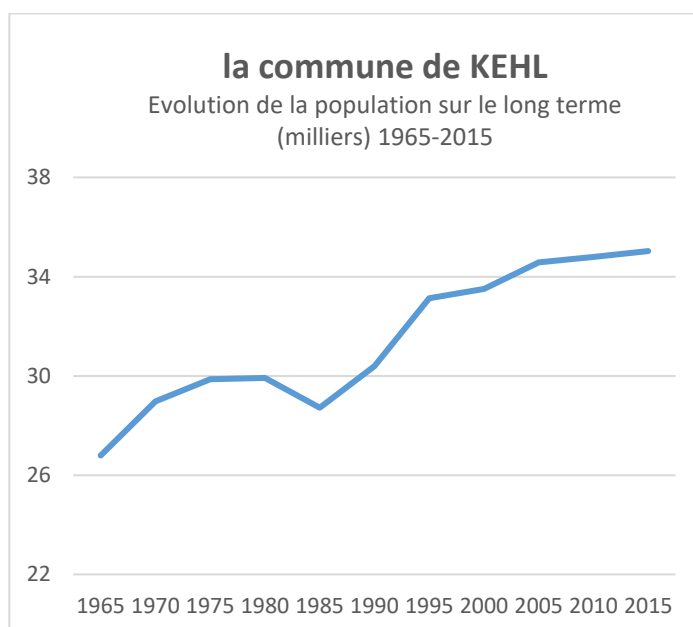
Les comparaisons internationales

On est frappé par la diversité des domaines traités sur les différents sites. Nous donnons en Annexe la liste exhaustive des thèmes pris en compte sur le site du Bade-Wurtemberg. On ne peut pas établir une liste semblable à partir du site de l'Insee.

Les données locales du site de l'Insee proviennent essentiellement des recensements, des enquêtes sur l'équipement des communes (services publics, commerces, services privés), ainsi que sur l'emploi et l'appareil productif. On trouve aussi des informations concernant les revenus fiscaux des ménages. Cette information statistique est le résultat du traitement exhaustif de documents administratifs

par l’Insee. Contrairement à ce qui se passe dans le système allemand, l’Insee ne diffuse qu’une partie des chiffres officiels. Ce sont les ministères (agriculture, éducation, équipement, environnement, intérieur...) qui, disposant chacun d’un service statistique propre, exploitent et diffusent leurs chiffres, l’Insee n’ayant qu’un rôle de coordination (ce sont souvent des agents de l’Insee qui sont détachés dans ces services ministériels). A Stuttgart, le Statistisches Landesamt (Stala) est au contraire chargé de traiter des questions d’agriculture, d’utilisation de sols, des élections, des budgets communaux, etc. - ce qui n’est pas étonnant puisqu’il s’agit d’un Etat fédéré qui gère lui-même toutes ses fonctionnalités.

Une autre différence majeure entre les systèmes allemand et français concerne les séries longues. Le site de Stuttgart propose des séries historiques annuelles, même communales, remontant parfois aux années 1970 ou 1960.



L’Insee au contraire, ne diffuse que les séries du moment ou à court terme. Pour quelle raison ? En réponse à la question posée (pourquoi l’Insee ne s’est jamais intéressé à la constitution de séries historiques longues, alors que les recensements sont quasiment harmonisés depuis 1962), on entend des réponses - non officielles - assez abruptes : « L’Insee a une culture statique et non dynamique », « On ne travaille pas pour Historia », « Nous ne sommes pas un institut de recherche ». Le problème est qu’il y a une demande de la part des usagers, comme les chercheurs et d’autres acteurs intéressés par leur territoire, pour une information statistique en série longue. Comme nous l’avons souligné dans une autre publication, les séries historiques sur les anciennes régions avaient jusqu’à 70 ans pour certaines variables, et cesser de les alimenter sous le prétexte de la réforme régionale est juste incompréhensible pour des analystes des évolutions à long terme.

Au plan local, les séries communales historiques sont souvent cassées du fait des modifications territoriales (fusions, défusions, transferts de parcelles). Prenons un exemple particulièrement marquant : avec la réforme territoriale instaurée par la loi Maptam, plus de 100 communes du Maine-et Loire, ont fusionné au cours de l'année 2016. Ces irrégularités sont parfois un casse-tête pour ceux qui travaillent sur ces chiffres alors qu'il aurait été simple de redresser de façon rationnelle les séries communales, avec néanmoins des bases changeantes (une fois tous les dix ans par exemple), comme on le fait pour les indices des prix. Toute analyse territoriale fine sera impossible si la statistique publique française ne procède pas à un minimum de redressement sur les séries.

3. Quel découpage ?

A priori, les zonages transfrontaliers qui reposent par exemple sur le jeu des navettes, n'ont pas de raisons de s'accorder avec les découpages administratifs existants. Disposer d'une base d'information communale autorise toutes sortes de regroupements. Les besoins d'information sont différents selon les services : aménagement du territoire, emploi des frontaliers, sécurité, santé, formation professionnelle, zones de chalandises, etc. Certains territoires déjà constitués, comme l'Eurodistrict pourraient être nourris d'informations de base, facilement mises à jour, mais au-delà on pourra s'interroger sur d'autres découpages, d'études, d'aménagement ou de projet.

A ce propos, l'Insee s'intéresse aux territoires urbains dont on sait qu'ils dépassent de plus en plus souvent les territoires administratifs. En témoignent les villes de Strasbourg, de Bâle, de Karlsruhe ou de Sarrebruck. Les publications françaises fournissent des données sur la seule partie française des *unités urbaines* et des *aires urbaines*.

Les unités urbaines, appelées aussi *agglomérations*, correspondent à une vue du ciel de l'habitat. Au fur et à mesure qu'ils s'étendent par des lotissements nouveaux, les centres urbains agrègent de nouvelles communes. Par convention, une commune est agrégée à une unité urbaine si la zone d'habitation de la partie agglomérée de la commune s'éloigne de moins de 200 mètres de l'unité centrale, sachant l'on ne tient pas compte des cours d'eau éventuels. Dans ces conditions, la commune de Kehl se trouverait-elle agrégée à Strasbourg ? Cela augmenterait alors significativement la population de l'agglomération.

Dans le même esprit, qu'en serait-il de *l'aire urbaine de Strasbourg* ? Le critère est alors non celui de l'agglomération de l'habitat, mais celui de l'attraction vers le pôle d'emplois que constitue la ville. C'est ainsi que l'AU de Strasbourg comprend 258 communes (dont deux hors du Bas Rhin !). Mais selon la définition de l'attraction de l'emploi, Strasbourg s'étendrait de diverses manières. Les mouvements frontaliers se font-ils quasiment à sens unique vers l'Allemagne ? Quid des résidents français à Kehl ? Et des gens de Kehl qui préfèrent habiter Strasbourg ? On pourrait imaginer que le pôle d'emploi (ensemble des communes du niveau central) servant au démarrage de l'algorithme intègre la ville de Kehl, auquel cas quelques communes un peu plus éloignées de la frontière pourraient être intégrées à Strasbourg. On voit la fragilité, la labilité, de ces découpages. En revanche, la commune d'Offenbourg échapperait de toute évidence à Strasbourg puisque le critère est un taux d'attraction de 40%.

4. Proposition pour une démarche innovante en matière d'information statistique

Comme indiqué au début de cette note, notre problématique concernant les données statistiques transfrontalières va au-delà de l'Eurodistrict, puisqu'elle pose des questions de fond sur la nature et la disponibilité des données en général et dans un cadre international. Cependant, commencer par un travail sur un territoire restreint s'étendant sur deux pays est un commencement. De plus, il nous semble que des acteurs locaux seraient directement intéressés par une opération permettant d'améliorer la visibilité statistique de l'espace transfrontalier qui les concerne – et pour lequel certains construisent des politiques ou font de la communication.

Le travail de mise à plat et traitement des données disponibles sur les sites officiels demande un minimum d'investissement personnel, non seulement des promoteurs de l'idée (l'APR), mais aussi d'une personne dédiée pendant un certain temps. Il faudrait pour cela recruter un profil raisonnablement bilingue, avec des compétences statistiques et informatiques. L'idéal serait d'avoir en plus l'aide bienveillante des institutions concernées des deux côtés du Rhin.

Le travail démarrerait sur l'examen des sites français et allemands, mais aussi d'Eurostat. Il y aurait également à faire de l'information sur ce qui se fait ailleurs : dans plusieurs pays d'Europe, particulièrement au Royaume-Uni et en Scandinavie, et sur des espaces transfrontaliers dont l'Union Européenne tient la liste. Un premier document ferait le point sur les difficultés méthodologiques mais donnerait aussi déjà un premier résultat pour les données qui ne posent pas trop de problème.

Un partenariat avec les institutions transfrontalières comme la Conférence du Rhin supérieur est souhaitable. Quelques institutions académiques phares, particulièrement à Strasbourg et Kehl pourraient être intéressées à l'opération.

Si les premiers résultats suscitent un intérêt assez large, il est envisageable d'étendre l'opération à l'Alsace entière (en partenariat avec les cantons suisses voisins) ainsi qu'au Grand Est, et de penser à un soutien d'Interreg.

Annexe : Liste des domaines proposés dans la base de données territoriales du BW

LEBEN UND ARBEITEN
Bevölkerung und Gebiet
Bevölkerung im Überblick
Alterstruktur
Migranten und Nationalität
Ehe und Scheidung
Geburten und Sterbefälle
Zu und Fortzüge
Vorausrechnung
Private Haushalte
Haushalte sowie durchschnittliche Größen
Haushaltschätzung nach Haushaltgröße
Haushaltsvorausschätzung
Familie
Gründung und Strukturen
Kindheit und Jugend
Einkommenlager
Gesundheit
Ärzte und Einrichtungen
Behinderte und Pflegebedürftige
Wohnen
Gebäude und Wohnungen
Wohnkosten und -verhältnisse
Bildung und Kultur
Kinderbetreuung
Berufliche Schule, Hochschule
Kultur
Arbeit
Erwerbstätige
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte...
Arbeitslose
STAAT UND GESELLSCHAFT
Soziale Versicherung
Kinder und Jugendhilfe
Pflege
Wohngeld
Mindestsicherung

Finanzen und Steuern
Schulden
Steuern
Rechtspflege
Wahlen
Kommunalwahlen
Landtagswahlen
Bundestagswahlen
Europawahlen
VOLKSWIRTSCHAFT UND BRANCHEN
Gesamtwirtschaft und Konjunktur
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
Unternehmen und Betriebe
Konjunktur und Preise
Land und Forstwirtschaft
Agrarstruktur
Bodenstruktur
Ernte
Viehwirtschaft
Industrie
Strukturdaten
Handwerk und Bau
Baugewerbe
Bautätigkeit
Handel und Dienstleistung
Binnenhandel
Tourismus und Gastgewerbe
Tourismus
UMWELT UND VERKEHR
Umwelt
Umwelt und Ökonomie
Klima und Luft
Wasser
Abfälle
Energie
Verkehr
Kfz und Verkehrsbelastung
Unfälle