



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

CES/2001/19
26 mars 2001

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

**COMMISSION DE STATISTIQUE et COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE
CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS**

Quarante-neuvième réunion plénière
(Genève, 11-13 juin 2001)

**STRATÉGIES ET APPROCHES DES STATISTIQUES SUR LES ZONES
GÉOGRAPHIQUES RESTREINTES**

Communication sollicitée établie par le Bureau des statistiques nationales
du Royaume-Uni¹

I. INTRODUCTION

1. Lors de la réunion de la Conférence des statisticiens européens du mois de juin 2000, il a été décidé qu'au cours de la réunion plénière de 2001 un débat serait consacré au thème "Les statistiques sur les zones géographiques restreintes et les statistiques pour les petits pays". La présente communication porte sur la première de ces deux questions. Après quelques brèves considérations sur l'augmentation de la demande de statistiques et informations sur les zones géographiques restreintes, la présente communication décrit la situation au Royaume-Uni, où a été élaboré un vaste programme de travail destiné à mettre en place un système de statistiques sur les quartiers. Ce nouveau système sera basé sur tout un éventail de sources : données administratives, recensement de la population, enquêtes par sondage et estimations modélisées reposant sur les techniques d'estimation synthétique. Les données administratives seront étayées par des systèmes de références géographiques, qui relieront les différentes statistiques à des lieux

¹ Communication préparée par Dev Virdee, Directeur de l'Unité des statistiques régionales et locales du Bureau des statistiques nationales du Royaume-Uni.

géographiques précis. Cette communication décrit également les problèmes qui se posent avec une acuité particulière pour les zones géographiques restreintes (divulgaration et confidentialité des données, évolution des contours géographiques des zones couvertes), ainsi que les solutions envisagées au Royaume-Uni.

II. POURQUOI DES STATISTIQUES SUR LES ZONES GÉOGRAPHIQUES RESTREINTES ?

2. Depuis quelques années, la place des statistiques locales et régionales ne cesse de croître dans de nombreux pays, du fait de la décentralisation. Les responsables politiques doivent veiller à concentrer efficacement un maximum de ressources sur les zones les plus sensibles. Les citoyens souhaitent, eux aussi, en savoir plus sur leur zone et pouvoir la comparer aux autres. Il existe certes de profondes disparités entre les régions, mais indéniablement aussi des différences importantes à l'intérieur même des régions. Par exemple, la partie centrale de Londres a le PIB par habitant le plus élevé de l'Union européenne, mais c'est aussi là que se trouvent certains des quartiers les plus défavorisés du Royaume-Uni (Tower Hamlets, notamment), juste à côté de la City, le "quartier le plus riche de la planète". L'information locale peut aider à identifier les différents secteurs, à prendre des mesures adaptées, puis à surveiller la mise en œuvre des politiques et à évaluer leurs résultats.

3. La question de l'opportunité de disposer de tel ou tel type de statistiques peut également se poser aux niveaux régional et local. Il n'est pas toujours judicieux d'utiliser localement des statistiques du même type que celles qui sont établies à l'échelon national. Par exemple, le PIB par habitant permet de comparer le niveau de revenu et de bien-être dans différents pays, mais il ne convient pas toujours d'utiliser cet indicateur à l'échelle régionale ou sous-régionale. En effet, le PIB mesure l'activité économique générée dans une zone par les personnes qui y travaillent et non par les personnes qui y vivent. Pour comparer le niveau de vie des personnes résidant dans une zone géographique donnée, il faut recourir à un indicateur mieux adapté, tel que le revenu disponible des ménages.

4. Les zones géographiques restreintes peuvent constituer des unités de base qui permettent, avec beaucoup de flexibilité, de produire des statistiques sur des entités géographiques très diverses. Par exemple, les politiques à élaborer peuvent porter sur des problèmes, bassins d'emploi ou secteurs sanitaires urbains ou ruraux. Il est possible d'utiliser de petites unités de base géographiques pour définir des zones d'habitat et des bassins d'emploi urbains et ruraux, et d'agréger les données à leur niveau.

5. Actuellement, la disponibilité de statistiques sur des zones géographiques restreintes varie considérablement d'un pays à l'autre. Les pays qui, à l'instar des pays scandinaves, disposent de registres de population, peuvent plus facilement que les autres produire des statistiques émanant de leurs structures administratives. À l'inverse, certains pays ne disposent de données sur les zones géographiques restreintes qu'une fois tous les 10 ans, grâce aux recensements de population. Cependant, il serait possible de produire bien plus de statistiques en utilisant de façon plus systématique des sources administratives telles que les déclarations de revenus et les archives de la sécurité sociale; un certain nombre de pays examinent actuellement ces possibilités. La suite de la présente communication est consacrée à l'étude de la situation au Royaume-Uni, pays qui ne dispose d'aucun registre général sur lequel s'appuyer.

6. L'expérience des uns et des autres est porteuse d'enseignements qui intéressent tous les pays; à long terme, il sera envisageable de produire des statistiques sur les zones géographiques restreintes compatibles d'un pays à l'autre, ce qui rendra possibles les comparaisons au niveau international. Les travaux d'Eurostat sur des nomenclatures et des cadres statistiques régionaux contribueront à la réalisation de cet objectif au sein de l'Union européenne, et d'autres organisations internationales, telles que l'OCDE et l'ONU, pourront contribuer à élargir ce travail en se fondant sur l'expérience européenne.

III. UNE DEMANDE DE PLUS EN PLUS GRANDE AU ROYAUME-UNI

7. Ces dernières années, certains événements ont conduit à un renforcement de la demande de statistiques sur des zones géographiques de plus en plus restreintes. La politique de décentralisation menée en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, ainsi que la création de neuf agences régionales de développement en Angleterre, ont stimulé la demande d'informations sur ces différentes régions et au sein même de chacune d'entre elles. À peu près au même moment, les collectivités locales ont été réorganisées, notamment par la création d'organes exécutifs uniques en Écosse, au pays de Galles et dans une grande partie de l'Angleterre. Ces instances ont remplacé l'ancienne double structure des comtés formés de nombreux districts, et les deux niveaux de responsabilité correspondants. Suite à cette réorganisation, ces organes exécutifs uniques et les districts ont eu besoin de données jusque-là disponibles uniquement au niveau de la région ou du comté.

8. Cependant, l'augmentation de la demande d'informations locales s'explique avant tout par l'initiative prise par le Gouvernement du Royaume-Uni pour lutter contre l'exclusion. En 1998, le Premier Ministre a créé le Groupe de l'exclusion sociale (SEU), qu'il a chargé de faire rapport sur "l'élaboration de démarches intégrées et viables visant à résoudre les problèmes des cités d'habitation où la situation est le plus déplorable (criminalité, drogue, chômage, éclatement des communautés, écoles médiocres, etc.)". Le SEU a publié un rapport dans lequel il a fait état de la nécessité d'élaborer une stratégie nationale de rénovation des quartiers destinée à atteindre les objectifs suivants :

- "comblent le fossé qui sépare les quartiers les plus défavorisés du reste de l'Angleterre; et
- dans les quartiers les plus défavorisés, faire diminuer le chômage de longue durée et la délinquance; améliorer la santé et le niveau d'instruction."

9. Après avoir mis en évidence la méconnaissance de l'ampleur du phénomène de l'exclusion dans les quartiers défavorisés, le SEU a fait observer ce qui suit : "Si la connaissance de la situation sociale d'un secteur donné est si limitée, comment est-il possible d'élaborer des programmes efficaces de lutte contre l'exclusion ? Si le degré de pauvreté n'est pas connu ou s'il n'est pas possible de définir la situation de départ de façon fiable, il sera difficile de savoir si la rénovation entreprise est un succès".

10. Puis le SEU a créé 18 équipes pluridisciplinaires d'investigation chargées de mener une réflexion approfondie en vue d'élaborer des orientations d'ensemble. Composées, notamment, d'experts indépendants, ces équipes avaient pour mission de s'assurer que les recommandations reposaient sur des éléments d'information suffisants et étaient attestées

par les faits. Le travail des 18 équipes a porté sur les grands domaines suivants : emploi; compétences; entreprises; gestion des quartiers; gestion des logements; responsables de quartier; logements impopulaires; comportements asociaux; auto-assistance des communautés; art et sport; "écoles plus"; jeunesse; commerces; services financiers; technologies de l'information; tirer les enseignements du passé; coopération au niveau local; et, enfin, améliorer l'information (Équipe 18).

11. La plupart des équipes ayant déploré un incontestable manque d'information, l'Équipe 18 s'est attachée à rechercher des moyens de développer l'information au niveau local.

Une meilleure information a été jugée essentielle pour atteindre les objectifs suivants :

- identifier et cibler les zones les plus vulnérables;
- diagnostiquer les problèmes spécifiques à chaque zone;
- participer à l'élaboration de stratégies définissant les interventions nécessaires;
- surveiller l'application des stratégies pour s'assurer de leur efficacité;
- évaluer les effets des stratégies grâce à des études antérieures et postérieures à leur mise en œuvre; et
- comparer les quartiers défavorisés aux autres, pour mesurer l'écart.

12. Il a été estimé que des statistiques locales devaient être produites dans les "domaines" statistiques suivants : accès aux services; bien-être des communautés, environnement social; délinquance; pauvreté; enseignement, qualifications et formation; santé; logement; environnement physique; et chômage. Une cinquantaine de thèmes sous-jacents ont été identifiés.

13. L'Équipe 18 a ensuite recensé les problèmes et les obstacles qui empêchaient la production de statistiques locales de qualité et a proposé des solutions pour les surmonter. Ses principales recommandations étaient les suivantes :

- Le Gouvernement doit s'attacher rapidement et en priorité à mettre en œuvre une politique et une stratégie de l'information cohérentes dans tous les secteurs, particulièrement en ce qui concerne l'action contre l'exclusion. Il doit adopter des pratiques visant à faire de l'information une ressource largement partagée et non un bien jalousement conservé. Cette stratégie doit être coordonnée par plusieurs des principaux ministres du Gouvernement.
- Le Gouvernement doit, au plus tard en avril 2001, assurer la diffusion électronique gratuite de "statistiques de quartier", sous la forme d'un fichier de données par circonscription (le Royaume-Uni compte environ 11 000 circonscriptions). Il s'agit d'une mesure provisoire destinée à fournir une base d'information à l'appui de la Stratégie nationale de rénovation des quartiers.

- Après la publication des résultats du recensement de 2001, en 2002 ou 2003, le Gouvernement devra aller plus loin, pour obtenir une série chronologique cohérente de données, en associant les données du recensement et les données administratives et en utilisant un système normalisé de références géographiques.
- Une organisation unique, le Bureau des statistiques nationales, doit devenir le centre névralgique du travail de synthèse et de diffusion des statistiques de quartier, chargé d'assurer la synthèse et la diffusion de toutes les données détenues par les ministères, les collectivités locales et les organismes (qui resteront "propriétaires" de leurs données).
- En coopération avec l'Autorité pour la protection des données, l'Association des collectivités locales et le Ministère de l'intérieur, le Bureau des statistiques nationales devra élaborer des directives sur la façon dont le partage des statistiques est autorisé, en donnant des exemples de bonnes pratiques.
- Le Gouvernement devra veiller à ce que des considérations de coût ne fassent pas obstacle à l'accès aux statistiques de quartier.
- Le Bureau des statistiques nationales devra jouer un rôle moteur dans la formation et l'appui technique à l'utilisation et l'interprétation des données. Les collectivités locales et les organismes publics devront être étroitement associés à ce travail.

14. Les recommandations ont toutes été acceptées par le Gouvernement du Royaume-Uni et leur mise en œuvre est actuellement en cours. Le Bureau des statistiques nationales a été invité à chiffrer le coût des propositions et à solliciter le financement nécessaire à la mise en œuvre des recommandations. Des moyens ont déjà été débloqués pour mettre en place le Service des statistiques de quartier, un processus qui sera décrit dans les sections suivantes.

Avantages

15. Le projet relatif aux statistiques de quartier vise à surmonter enfin certaines des principales difficultés auxquelles sont confrontés tous ceux qui ont besoin d'informations cohérentes, fiables et à jour sur des zones géographiques restreintes. Il permettra d'attirer l'attention sur certains événements et d'étudier de façon plus approfondie les interactions entre des facteurs locaux tels que le chômage, le logement et l'environnement physique, la santé et les réalisations en matière scolaire. Il aidera à mieux cibler les politiques, à améliorer la conception des activités pilotes et à assurer des services complets et efficaces. Des statistiques cohérentes sur les zones géographiques restreintes permettront de mieux connaître l'impact local des politiques et les effets de déplacement (c'est-à-dire le phénomène de transfert d'un problème vers le quartier voisin). Un sous-groupe de l'Équipe 18 a passé en revue toutes les statistiques existantes et a estimé qu'il était nécessaire d'en produire bien davantage.

16. Des statistiques cohérentes sur les zones géographiques restreintes faciliteront l'élaboration et le suivi de nombreuses initiatives des pouvoirs publics. Cela sera le cas par exemple de la "Nouvelle politique en faveur des communautés", qui concerne la réhabilitation et la modernisation locales. De même, le *Report on Modernising Government* souligne la nécessité de mieux utiliser les informations disponibles et les résultats des travaux des chercheurs

dans l'administration. Pour sa part, le rapport "Adding It Up", établi par le Groupe des performances et de l'innovation, mentionne ce qui suit : "les pouvoirs publics doivent savoir de quelles connaissances ils disposent. Une meilleure gestion et une meilleure organisation des connaissances au sein de l'appareil de l'État permettraient de mieux communiquer les résultats des études et les techniques employées". Par ailleurs, les auteurs du *Review of Crime Statistics* du mois de juillet 2000 ont souligné l'importance de données géographiques et ont recommandé d'aider la police à renforcer ses moyens d'analyse géographique. Lorsqu'elles sont fiables, les statistiques sur les zones géographiques restreintes permettent de mieux adapter les mesures de performance aux communautés locales et aux individus.

17. Ce projet aura pour principal avantage de répondre aux besoins des organismes publics et, plus particulièrement, des départements et organismes de l'État central et des collectivités locales, en mettant à leur disposition d'abondantes ressources statistiques. Le Bureau des statistiques nationales s'emploiera activement à encourager une utilisation de ces ressources à des fins très diverses. Les principales applications entreront dans les grands domaines d'activité suivants :

- La fourniture d'éléments d'information sur lesquels fonder les politiques : celles-ci ciblent de plus en plus les quartiers centraux défavorisés ou d'autres zones délimitées avec précision. Le Service des statistiques de quartier donnera aux responsables politiques la possibilité de réunir toutes les données disponibles concernant un quartier, d'identifier les différentes interactions de facteurs et de repérer les quartiers présentant une combinaison particulière de caractéristiques. Ainsi, nombre de politiques, de programmes ou d'initiatives (Stratégie nationale pour la rénovation des quartiers, Partenariats stratégiques locaux, Nouvelle politique en faveur des parents isolés, Stratégie gouvernementale de lutte contre la criminalité, Zones d'action sanitaire, etc.) doivent être expérimentés dans quelques zones pilotes avant d'être appliqués de façon systématique. Les zones pilotes doivent être sélectionnées avec soin pour permettre un suivi et une évaluation efficaces. Les statistiques sur les zones géographiques restreintes faciliteront la sélection systématique des zones sur la base de critères précis, mais aussi le suivi de l'impact des projets. Plus généralement, toutes les politiques – y compris celles qui portent sur de grands domaines tels que la santé et qui ne sont d'ordinaire pas considérées comme des politiques axées sur des zones particulières – doivent faire l'objet d'un suivi, et la plupart d'entre elles sont assorties d'objectifs quantitatifs. Les statistiques sur les zones géographiques restreintes apportent les données de base nécessaires à un tel suivi, mais permettent aussi un ciblage plus précis des objectifs. Lorsque des projets portent sur des zones particulièrement défavorisées, les statistiques sur les zones géographiques restreintes permettent une sélection systématique et transparente des zones cibles.
- L'amélioration de l'utilisation des informations existantes : les fichiers administratifs en possession des ministères, des bureaux locaux et des collectivités locales, les bases de données du Service national de santé (NHS), etc., seront réunis et analysés de façon cohérente sur le plan géographique. Dans les cas où la confidentialité des données ne sera pas menacée, il sera intéressant de présenter des données émanant de sources différentes pour une même zone géographique. Par exemple, il sera possible de déterminer si un quartier dont le recensement a montré qu'il comportait une proportion importante de logements surpeuplés se caractérise également par un taux

de réussite scolaire relativement faible (données du Ministère de l'éducation et de l'emploi), de mauvaises conditions sanitaires (données du NHS) et un chômage élevé (données du Bureau des statistiques nationales). Par conséquent, un des principaux avantages de cet investissement sera une meilleure utilisation des données administratives existantes.

- L'affectation des crédits : l'amélioration de la base statistique facilitera la conception et l'évaluation des initiatives proposées au titre de programmes tels que le "Budget unique en faveur de la réhabilitation" ou la "Nouvelle politique en faveur des communautés". Une identification plus précise des quartiers prioritaires du point de vue des dépenses et de l'action à mener devrait favoriser une affectation plus efficace des ressources.
- Analyse : l'amélioration des statistiques aidera les responsables politiques à examiner toutes sortes de données économiques et sociales sur les zones géographiques restreintes. Par exemple, il serait possible, à l'aide de ces instruments, d'analyser le rassemblement de certaines activités économiques dans un secteur géographique et les interactions entre ces activités et ce secteur, de même que les retombées des grands projets d'infrastructure et des investissements d'origine externe. Les instruments d'analyse statistique et géographique permettront, par exemple, d'alimenter en données des études consacrées aux effets de la proximité d'émetteurs radio ou d'autoroutes sur la santé des habitants ou sur l'incidence de certaines maladies. Le service accessible au public ne permettra pas l'analyse de données relatives à des individus, mais le système de référence géographique des enregistrements facilitera les travaux des chercheurs qui, à titre exceptionnel, auront accès aux enregistrements sources.
- Gains d'efficacité pour les organismes de services : par exemple, les organismes sociaux pourront définir de façon plus rationnelle le lieu d'implantation d'installations telles que les crèches, ou l'itinéraire de services tels que la distribution de repas à domicile.
- Plus généralement, amélioration de la qualité et élargissement de l'éventail des données locales : le projet permettra une plus grande exactitude et une décomposition géographique plus poussée d'indicateurs essentiels tels que le PIB, les dépenses de consommation ou les comptes de l'État aux niveaux régional et sous-régional.

IV. SATISFAIRE LA DEMANDE DE STATISTIQUES SUR LES ZONES GÉOGRAPHIQUES RESTREINTES : STRATÉGIE DU ROYAUME-UNI

Organisation du programme de travail

18. Le Bureau des statistiques nationales sera chargé de mettre en place et de gérer le Service des statistiques de quartier et d'appliquer toutes les recommandations visant à améliorer la qualité de l'information fournie. Le Groupe de l'exclusion sociale et le Groupe de la rénovation des quartiers seront les principaux utilisateurs d'une information améliorée, mais les autres utilisateurs seront nombreux (État central, collectivités locales, associations locales, entreprises et particuliers). Les principaux partenaires sont le Service cartographique du Royaume-Uni,

qui participera à la conception et à la mise en œuvre du système de références géographiques décrit plus loin, et l'Association des collectivités locales, qui coordonnera l'action des collectivités locales en tant qu'utilisateurs et fournisseurs de statistiques de quartier.

19. Le projet requiert également une étroite coopération avec de nombreux autres organismes et notamment les ministères et les collectivités locales en tant que fournisseurs de données. En particulier, le Ministère de la sécurité sociale, le Ministère de l'intérieur, le Ministère de la santé, le Ministère de l'éducation et de l'emploi et le Ministère de l'environnement, du transport et des régions savent qu'il est essentiel qu'ils fournissent des données au Service des statistiques de quartier. En outre, comme ils sont tenus de lutter contre l'exclusion, ils seront des utilisateurs des statistiques.

Description du projet

20. Le Service des statistiques de quartier utilisera de nombreux mécanismes pour la production de statistiques, en vue de donner une représentation aussi complète que possible de chaque zone géographique. En particulier, les stratégies suivantes (dont certaines sont décrites de façon plus détaillée plus loin) seront appliquées parallèlement :

- faire le meilleur usage possible des données administratives qui sont actuellement conservées sans être utilisées au sein de l'administration;
- attribuer une référence géographique aux données conservées par l'administration, afin de pouvoir les agréger au niveau de n'importe quelle zone géographique;
- créer les moyens techniques et les systèmes permettant aux organismes publics de s'acquitter des deux tâches susmentionnées sans frais ou à des coûts modiques;
- élaborer des méthodes d'estimation synthétique pour les zones géographiques restreintes, afin de pouvoir établir des statistiques sur des questions pour lesquelles il n'existe ni données administratives ni possibilité de réaliser de grandes enquêtes;
- on procédera à des estimations de la population de zones géographiques restreintes, pour obtenir les dénominateurs d'autres statistiques (indépendamment de leur utilité intrinsèque);
- des protocoles de sécurisation seront mis au point, pour qu'aucune information concernant des individus ne puisse être consultée ou déduite à partir des diverses bases de données qui seront constituées;
- des instruments d'analyse seront mis à la disposition des utilisateurs pour les aider à manipuler et à exploiter la grande quantité de données à laquelle ils auront accès;
- les résultats du recensement de 2001 seront intégrés aux données du Service et, grâce aux stratégies susmentionnées, la plupart des variables de type recensement seront ensuite régulièrement mises à jour, pour éviter aux utilisateurs de devoir attendre 10 ans jusqu'au recensement suivant;

- fourniture de conseils quant aux méthodes et à l'élaboration des questionnaires : pour les données collectées localement ou aux fins d'enquêtes locales, des conseils sur des questions et méthodes types seront proposés. Ces conseils contribueront à favoriser la cohérence et, par conséquent, la comparabilité entre les zones géographiques, ainsi qu'à rationaliser les activités, en évitant aux auteurs d'enquêtes locales de devoir "réinventer la roue";
- assistance aux utilisateurs, pour leur permettre de tirer le meilleur parti du Service. Ce travail, qui devra s'opérer en partenariat avec l'Association des collectivités locales, portera sur la mise en place de structures telles qu'un club d'utilisateurs, une ligne d'assistance téléphonique, des circulaires d'information et la mise en ligne d'informations précises sur tout ce qui existe et les moyens de l'utiliser. Il sera tenu compte des réactions des utilisateurs quant à l'utilité des données, à leur présentation, aux services proposés et à la façon dont le Service des statistiques de quartier devra se développer;
- les meilleures pratiques seront mises en commun : des directives seront élaborées et diffusées concernant les meilleures pratiques à adopter pour partager les données et renforcer la compatibilité entre les fichiers, afin d'éliminer la confusion et les incertitudes observées dans ce domaine par l'Équipe 18;
- la diffusion et la consultation gratuite des données se feront principalement sur Internet, grâce à des interfaces cartographiques conviviales; des outils permettant des analyses particulières pourront en outre être proposés.

Systèmes de références géographiques et données administratives

21. Pour mettre en œuvre le système de statistiques de quartier, il faudra impérativement veiller à ce que les fichiers administratifs stockés dans les ordinateurs de centaines d'organismes publics soient traités à la source, de manière à produire des informations géographiques précises selon une méthode novatrice. Cette mesure purement technique contribuera de façon décisive à l'unification et à l'exploitation optimale des systèmes d'information du secteur public. Elle exigera à la fois des logiciels novateurs et les références géographiques (quadrillage de référence) nécessaires à la création et à l'intégration de statistiques exactes sur les zones géographiques restreintes. Actuellement, la production de telles statistiques est rendue impossible par la multiplicité et l'imprécision des méthodes utilisées pour ajouter une dimension géographique à des données existantes.

22. Il est ainsi possible d'éviter le processus long et coûteux d'une nouvelle collecte de données. Pour atteindre le but recherché, il faut que les logiciels et les nouveaux fichiers de références géographiques requis (regroupés sous le terme générique de "cadre de références géographiques") soient développés par une entité unique, puis distribués gratuitement (de même que les directives et l'assistance requises pour leur mise en œuvre) aux organismes détenteurs des fichiers. Ces derniers pourront alors produire des statistiques sur les zones géographiques restreintes et en rester les "propriétaires", sans avoir à communiquer de fichiers potentiellement confidentiels au Bureau des statistiques nationales. Le terme "organisme" s'entend aussi bien des grands ministères qui, à l'image du Ministère de la sécurité sociale, détiennent des fichiers de données centralisés au niveau national, que du médecin installé à son compte et qui gère

une base de données contenant des prescriptions médicales. Il sera possible de généraliser l'emploi de la même solution technique. Les organismes ne seront pas obligés de coopérer, mais les propositions sont élaborées de façon à incorporer des mesures d'incitation efficaces :

- Utilisation gratuite d'un progiciel puissant contenant des modules actuellement coûteux et peu conviviaux.
- Le logiciel permettra l'automatisation d'une grande partie de la production de statistiques, si bien que la quantité de travail et les coûts à la charge des organismes resteront minimales.
- La possibilité de lier des codes géographiques à des fichiers administratifs permettra aux organismes d'exploiter pleinement les systèmes d'information géographique commerciaux pour accéder selon des méthodes nouvelles à leurs propres données administratives, ce qui aura pour effet de renforcer l'utilité de ces données pour les organismes eux-mêmes, et donc d'améliorer la productivité en général.
- Le cas échéant, les ministères, l'Association des collectivités locales et d'autres entités donneront des directives visant à assurer une utilisation aussi complète et cohérente que possible des logiciels.
- Les organismes locaux qui décideront d'utiliser ces instruments recueilleront rapidement les fruits de leur choix en termes d'informations sur leur secteur géographique : ils ne devront pas attendre une couverture nationale complète.

23. On résout aussi de cette façon le problème des modifications de découpages géographiques. Il est important de pouvoir mesurer par des données cohérentes l'évolution de la situation d'une zone déterminée, mais il est fréquent que cette évolution soit masquée par la modification des contours géographiques de cette zone, qui garde le même nom. Le recours aux références géographiques et la conservation des données brutes permettent, le cas échéant, de changer les données anciennes compte tenu des nouveaux contours géographiques.

Méthodes et instruments d'estimation applicables aux zones géographiques restreintes

24. Certaines statistiques importantes ne peuvent être directement produites pour des zones géographiques restreintes, faute de source administrative appropriée. C'est le cas notamment des revenus des ménages. En effet, suite à la décision de ne pas faire figurer de questions portant sur les revenus dans le recensement de 2001, le Bureau des statistiques nationales est tenu de produire des estimations sur les zones géographiques restreintes. Il existe des estimations aux niveaux national et régional, mais il n'est pas possible, dans la pratique, d'en obtenir pour les zones géographiques restreintes au moyen d'enquêtes, car il serait trop coûteux de réaliser celles-ci à partir d'échantillons suffisamment importants pour permettre des estimations fiables sur chaque zone. Il faut donc procéder d'une autre façon, comme c'est du reste le cas pour un grand nombre de sujets, qui vont de la santé à certaines variables économiques, en passant par l'éducation.

25. Avec l'aide d'universitaires, le Bureau des statistiques nationales mettra donc au point des méthodes permettant de réaliser des estimations sur les zones géographiques restreintes à partir

de données d'enquêtes nationales, en utilisant des techniques statistiques avancées et en se basant largement sur les données du recensement, afin de fournir sur chaque zone des informations d'aussi bonne qualité que possible qui soient cohérentes avec les données disponibles aux niveaux d'agrégation supérieurs. À titre d'exemple, il faut disposer d'estimations sur la population dans les zones restreintes pour les années sans recensement. Il y a longtemps que les collectivités locales expriment cette demande et, comme il est nécessaire de connaître les dénominateurs pour situer les statistiques de quartier dans leur contexte, il est prioritaire d'établir ces estimations.

26. Les avantages de ces techniques seront mis en évidence par les compléments d'information que les nouvelles estimations apporteront sur la situation locale en éclairant les zones d'ombre laissées par les données administratives. L'essentiel des travaux entrepris au cours de cette période portera sur le développement de méthodes et de logiciels, avec l'appui des milieux universitaires et de partenaires internationaux. Durant les deux ou trois premières années, le travail de développement visera à préparer la production régulière de statistiques.

Prévention de la divulgation des données

27. En l'absence de mesures de protection, il existe un risque de divulgation des informations confidentielles concernant des individus ou des ménages détenues par le Service des statistiques de quartier. Il est essentiel que les mesures prises pour éviter cela soient d'un très haut niveau de qualité sur le plan technique et ne puissent donc être critiquées par des observateurs issus de milieux universitaires, notamment. Le Bureau des statistiques nationales a établi un programme de travail pour faire en sorte que cette exigence minimum soit remplie, dans la perspective du recensement de 2001.

28. Il s'agit notamment de mettre au point des méthodes et des systèmes de lutte contre la divulgation susceptibles d'être utilisés par les organismes publics fournisseurs de données, avec le concours d'experts du Bureau des statistiques nationales, dans le but de protéger les données communiquées aux fins des statistiques de quartier. Ces méthodes pourraient également être adaptées par les organismes fournisseurs pour d'autres ensembles de données collectées à des fins autres que les statistiques de quartier. Elles auront l'avantage de permettre l'intégration au domaine public d'une quantité plus importante de données, contribuant ainsi à élargir le champ des informations disponibles, sans risquer de violer l'obligation de respecter la confidentialité. Par exemple, des organismes locaux pourraient utiliser ces méthodes pour mettre en commun leurs données dans le cadre des "observatoires de santé" actuellement en cours de création dans de nombreuses régions du pays : ces données ne sont peut-être disponibles que dans les zones concernées et n'intéressent que ces organismes, alors qu'elles ne sont peut-être ni disponibles ni sollicitées au niveau national. Les instruments proposés feraient partie des méthodes harmonisées que le Bureau des statistiques nationales s'attachera à promouvoir au niveau national.

29. Dans le cadre de la prévention de la divulgation, le Service des statistiques de quartier proposera de se mettre d'accord sur une petite unité géographique de base au niveau de laquelle on disposera d'informations qui auront été traitées pour empêcher leur divulgation. Ces unités de base seront probablement les mêmes que celles utilisées pour le recensement de 2001 (environ 200 000 au total) et comprendront chacune entre 100 et 125 ménages. Les utilisateurs bénéficieront alors de la possibilité de produire des données agrégées à partir de ces unités de base.

Phases de développement

30. La mise en place du Service prendra plusieurs années. Les principales phases sont les suivantes :

- **Phase de lancement** (février 2001) : une première base de données, réalisée à partir de sources existantes, principalement pour l'Angleterre, contenant des données au niveau des circonscriptions et quelques instruments d'analyse. Cette phase s'accompagne d'un important travail d'explication et de promotion du service.
- **Phase d'étoffement** (en 2001 et 2002) : adjonction, durant un certain nombre de mois, de fichiers supplémentaires provenant de sources existantes.
- **Phase de consolidation** (à partir de 2002) : cette phase se situe encore principalement au niveau des circonscriptions, mais elle porte sur un large éventail de nouvelles estimations (réalisées à l'aide des techniques d'estimation sur les zones restreintes) et intègre des instruments d'analyse plus performants.
- **Phase de mise en œuvre du Système d'information géographique** (2002) : un système d'information géographique sera intégré et les premières données référencées par points (emplacement des services et des infrastructures matérielles et sociales) seront ajoutées.
- **Phase de lancement du recensement** (2003) : une grande quantité de données du recensement (ainsi que d'autres statistiques) sera ajoutée, au niveau de l'unité de recensement (soit des informations 20 fois plus détaillées que les informations au niveau des circonscriptions).
- **Phase opérationnelle du service** (à partir de 2003 ou 2004) : de nouveaux fichiers seront ajoutés au niveau des unités géographiques du recensement, y compris des données locales spécialisées, et d'autres données référencées par points seront incorporées, dans les limites autorisées par le respect de la confidentialité. Le développement du service se poursuivra, pour offrir aux utilisateurs un maximum de souplesse dans le choix des unités géographiques.

31. La phase de lancement a débuté et les bases de données sur les circonscriptions sont largement utilisées (adresse Internet : www.statistics.gov.uk/neighbourhood). Par ailleurs, le travail à plus long terme de mise au point des systèmes plus complexes et plus flexibles est sur le point de commencer et sera encore en cours lors de l'arrivée des résultats du recensement, en 2003.

Avantages économiques

32. Les avantages des données sur les zones géographiques restreintes, étayées par un système de références géographiques et par les autres éléments du projet, devraient se faire sentir dans un large éventail de politiques et d'activités, et être particulièrement importants dans un certain nombre de cas. Si les retombées risquent d'être relativement peu sensibles dans certains domaines, l'impact général devrait être considérable et de loin supérieur aux coûts.

L'existence des statistiques de quartier permettra, dans une large mesure, d'optimiser les dépenses publiques, que ce soit en dépensant la même somme pour de meilleurs résultats, en dépensant moins pour des résultats équivalents ou même en obtenant de meilleurs résultats tout en réduisant les dépenses.

33. Il est possible de se faire une idée de l'ampleur des retombées bénéfiques potentielles du projet en étudiant les programmes de dépenses dans les secteurs géographiques pour lesquels des données locales pourraient avoir leur place, puis en examinant l'effet d'un gain d'efficacité marginale sur l'ensemble des dépenses. En Angleterre, de tels programmes représentent un budget global supérieur à 2 milliards de livres par an. Une estimation économique a révélé que des gains d'efficacité annuels cumulés inférieurs à 0,5 % dans les dépenses engagées au titre d'un ensemble sélectionné de programmes locaux de ce type permettraient de récupérer au bout de trois ans environ l'intégralité du coût des statistiques de quartier.

V. RÉSUMÉ

34. La présente communication a évoqué la demande croissante de statistiques sur les zones géographiques restreintes et décrit le programme de travail que le Royaume-Uni vient de lancer pour répondre à cette demande. L'évolution de la situation au Royaume-Uni a montré à quel point les organismes utilisateurs étaient conscients de l'importance des statistiques locales. Il était donc logique que des ressources soient affectées au développement d'une information locale de meilleure qualité. Une démarche progressive a été adoptée pour traduire cette idée dans les faits. Elle consiste à concrétiser des avancées rapides sur la base de l'information immédiatement disponible, tout en initiant un travail de développement de plusieurs années destiné à apporter progressivement souplesse et diversité au service.

Références

- National Strategy for Neighbourhood Renewal - Report of Policy Action Team 18: Better Information, The Stationery Office, avril 2000
- Adresse Internet de Neighbourhood Statistics (Service des statistiques de quartier) : www.statistics.gov.uk/neighbourhood
- Adresse Internet du Groupe de l'exclusion sociale (Social Exclusion Unit) : www.cabinet-office.gov.uk/seu
