

La désignation des délégués à la protection des données dans les communes françaises

État des lieux national, dynamique historique et facteurs explicatifs des écarts territoriaux

Antoine Bourdin

Délégué à la protection des données — expert de la conformité RGPD des collectivités territoriales

JUILLET 2026

Cette étude repose exclusivement sur des données publiques : fichier de la CNIL recensant les organismes ayant désigné un délégué à la protection des données, référentiels de l'INSEE et de la Direction générale des collectivités locales, comptes des communes publiés par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, annuaires du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Éducation nationale et de la Direction de l'information légale et administrative. L'ensemble a été agrégé commune par commune à partir du Code officiel géographique de l'INSEE au 1er janvier 2026, soit 34 875 communes couvrant la France entière, métropole et cinq départements d'outre-mer. Tous les chiffres procèdent donc de fichiers publics et librement téléchargeables. Une version interactive accompagne le rapport et permet d'explorer chaque carte et chaque graphique.

Synthèse

Huit ans après l'entrée en application du Règlement général sur la protection des données, 43,2 % des communes françaises n'ont toujours pas déclaré de délégué à la protection des données auprès de la CNIL, alors que cette désignation constitue une obligation légale dépourvue de tout seuil, qui s'impose à l'ensemble des collectivités indépendamment de leur taille et de leurs ressources.

Au-delà de ce constat, l'étude établit trois résultats qui, à notre connaissance, n'avaient jamais été démontrés sur l'ensemble du territoire.

- 1** Le retard ne s'explique ni par la taille des communes ni par leur richesse. La population et les capacités financières exercent une influence réelle mais secondaire, et les communes dépourvues de délégué ne se distinguent que très marginalement, sur le plan financier, de celles de même taille qui en ont désigné un.
- 2** La variable la plus discriminante est le département d'appartenance. Il rend compte, à lui seul, de trois fois plus d'écarts entre communes que la démographie et les finances locales réunies, et les taux départementaux s'échelonnent de 6,6 % à 100 %.
- 3** Ce que le département apporte de propre tient à la performance d'une structure de mutualisation. Deux routes mènent à la conformité : l'équipement individuel, réservé aux communes assez grandes pour s'en charger seules, et l'adhésion collective portée par un opérateur, seule accessible aux autres. Les écarts entre territoires se logent presque entièrement dans la seconde.

La conformité des petites communes au RGPD apparaît ainsi moins comme une question de moyens propres que comme une question d'organisation collective de l'offre de mutualisation.

Sommaire

Introduction Une obligation universelle, un respect très inégal

Partie I État des lieux : la situation au premier semestre 2026

Partie II La dynamique : huit années de désignations

Partie III Les facteurs explicatifs des écarts

Partie IV Pourquoi l'opérateur s'impose ici et pas là

Conclusion et recommandations

Annexes méthodologiques

Une obligation universelle, un respect très inégal

Le délégué à la protection des données, fondement de la conformité

Depuis le 25 mai 2018, l'article 37 du Règlement général sur la protection des données impose à tout organisme public de désigner un délégué à la protection des données. L'obligation ne comporte aucun seuil et ne connaît aucune exception : elle vaut pour la métropole de plusieurs centaines de milliers d'habitants comme pour la commune rurale de cinquante âmes. Le législateur européen n'a pas ignoré la difficulté qu'une telle universalité fait naître pour les plus petites structures : le paragraphe 3 du même article autorise expressément plusieurs autorités ou organismes publics à désigner un délégué unique, compte tenu de leur structure organisationnelle et de leur taille. La mutualisation, dont ce rapport montrera qu'elle commande tout, n'est donc pas un arrangement pratique toléré en marge du texte ; elle est la solution que le règlement lui-même a prévue. Cette universalité se comprend aisément dès lors que l'on considère la nature de l'activité communale. Une mairie, quelle que soit sa taille, gère l'état civil, tient les listes électorales, procède aux inscriptions scolaires et périscolaires, instruit l'aide sociale par l'intermédiaire de son centre communal d'action sociale, exploite parfois des dispositifs de vidéoprotection et administre les données de ses agents. Elle figure ainsi, structurellement, parmi les responsables de traitement les plus exposés.

Le délégué à la protection des données occupe une fonction centrale dans ce dispositif. Il établit et tient à jour le registre des activités de traitement, conseille l'exécutif local, instruit les demandes d'exercice des droits formulées par les administrés et assure la liaison avec la CNIL, en particulier lors d'un contrôle ou à l'occasion d'une violation de données.

Une précision de vocabulaire s'impose avant toute chose. Le fichier de la CNIL n'enregistre pas les désignations mais les **notifications** de désignation, lesquelles constituent une obligation distincte prévue par le même article 37 du règlement. Une commune ayant désigné un délégué sans en informer la CNIL y figure donc comme dépourvue. Dans tout ce rapport, « commune ayant désigné » signifie ainsi « commune ayant notifié sa désignation », et les taux présentés mesurent le respect de ces deux obligations prises ensemble.

Il importe par ailleurs de mesurer exactement ce que la désignation d'un délégué atteste, et ce qu'elle n'atteste pas. Cette désignation représente le premier acte de la mise en conformité, son préalable, et non son aboutissement. Une commune peut parfaitement avoir déclaré un délégué à la CNIL sans avoir constitué son registre des traitements, sans avoir sécurisé ses systèmes d'information ni satisfait à son obligation d'information des personnes. Nos observations de terrain conduisent d'ailleurs à penser qu'une part importante des communes ayant désigné un délégué demeurent éloignées de la conformité. Nous ne cherchons pas à quantifier ce phénomène : aucune donnée ouverte ne le permet et nous nous interdisons toute extrapolation que les faits ne soutiendraient pas. Cette réserve commande néanmoins la juste lecture des chiffres présentés dans ce rapport. Le taux de désignation constitue donc une borne haute de la conformité réelle : il en donne l'estimation la plus favorable possible. Si plus de quatre communes sur dix n'ont pas même accompli ce premier geste, l'ampleur du

chantier qui reste à mener est, en réalité, considérablement supérieure à ce que les seuls taux de désignation laissent paraître.

Un sujet rarement quantifié

Le retard des collectivités territoriales en matière de protection des données est un constat répandu. L'on admet communément que les petites communes éprouvent des difficultés et l'on impute ce retard, par habitude, à leur taille et à l'insuffisance de leurs moyens. Ces explications n'ont cependant jamais été confrontées de manière systématique aux données disponibles, à l'échelle de chaque commune, de chaque département et sur l'ensemble de la période écoulée depuis 2018.

Tel est l'objet de la présente étude. En rapprochant le fichier ouvert de la CNIL des référentiels de l'INSEE, de la Direction générale des collectivités locales, de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales ainsi que de plusieurs annuaires publics, il devient possible de reconstituer le taux de désignation effectif de chaque commune, de chaque département et de chaque région, son évolution mensuelle depuis l'entrée en application du règlement, l'identité et la nature publique ou privée de l'organisme qui a porté les désignations dans chaque département, et enfin le mécanisme qui distingue les territoires parvenus à un taux élevé de ceux qui demeurent en retrait. Plusieurs de ces résultats n'avaient, à notre connaissance, encore jamais été établis.

Une précision sur l'auteur

L'auteur de cette étude exerce comme délégué à la protection des données auprès de collectivités territoriales, dans le cadre d'une activité privée. Il paraît honnête de le dire, puisque le rapport porte sur ce métier. Le lecteur constatera que la démonstration ne plaide pas pour le secteur dont l'auteur relève : elle établit que la mutualisation publique, centres de gestion, agences départementales et syndicats mixtes, porte l'essentiel des désignations et constitue le levier décisif, et elle recommande d'en renforcer l'action. Les rares développements consacrés aux opérateurs privés concluent qu'ils ne réussissent que là où ils reproduisent le comportement d'un mutualisateur public. Aucune conclusion de ce rapport ne dépend d'une donnée que l'auteur serait seul à détenir : toutes procèdent de fichiers ouverts et de traitements décrits en annexe.

Ce que l'on savait déjà

Le sujet n'est pas vierge, et il serait malvenu de le laisser croire. Le fichier ouvert de la CNIL a déjà donné lieu à des exploitations publiques, dont la présente étude prolonge le sillon.

L'association Déclic, réseau des opérateurs publics de services numériques, a publié en octobre 2025 une analyse établissant que 52,1 % des communes avaient désigné un délégué, contre 80 % des communautés de communes et d'agglomération, et mettant en évidence, cartes à l'appui, la corrélation entre la présence d'un opérateur public de mutualisation et le taux de désignation d'une région. L'Observatoire Data Publica et Dataactivist maintiennent depuis 2022 une enquête sur les délégués des communes, actualisée en juin 2025. La CNIL elle-même a mis en demeure vingt-deux communes en

2022, puis prononcé, le 12 décembre 2023, une sanction de cinq mille euros assortie d'une injonction sous astreinte à l'encontre d'une commune de Guyane, astreinte liquidée l'année suivante.

Un écart doit être expliqué avant d'aller plus loin, car il saute aux yeux : ce rapport annonce 56,8 % là où l'analyse précédente annonçait 52,1 %. Cet écart ne traduit aucun désaccord, et deux différences suffisent à en rendre compte. La première est le temps, les deux mesures ne portant pas sur la même date alors que la progression nationale se poursuit d'année en année. La seconde tient à la méthode de rattachement : un décompte fondé sur la seule jointure par numéro d'identification ne peut pas voir les désignations déposées sans ce numéro, que le présent rapport réintègre. Les deux chiffres mesurent donc la même chose à deux dates et selon deux conventions de rattachement, et il n'y a pas lieu de chercher lequel serait le bon. Le lecteur qui voudrait refaire lui-même le rapprochement prendra garde à un point : ce qui compte est la date d'extraction du fichier de la CNIL, non la date de publication de l'analyse qui s'en sert, et les deux peuvent être éloignées de plusieurs mois.

Un second écart, plus spectaculaire, tient à une différence de définition. Cette analyse retient une part mutualisée de près de 45 %, ce rapport de 84,4 %. Le premier chiffre ne compte que les désignations portées par les opérateurs publics de services numériques d'un réseau donné ; le second compte toute structure desservant au moins dix communes d'un même département, centres de gestion, agences départementales, syndicats mixtes, intercommunalités et prestataires compris. Les deux mesurent des choses différentes, et le rapport entre eux donne une idée de ce que le champ retenu ici ajoute.

La présente étude s'en distingue sur trois points. D'abord, elle corrige un biais de comptage qui affecte les décomptes fondés sur la seule jointure par SIREN : le rattrapage des désignations déposées sans numéro d'identification relève le taux national de 53,3 % à 56,8 %, et il ne le relève pas uniformément, puisque les lignes concernées proviennent de lots déposés par des structures mutualisées et se concentrent donc sur les départements les plus mutualisés, c'est-à-dire précisément ceux que l'analyse cherche à distinguer. Ensuite, elle reconstitue la chronologie mensuelle département par département sur l'ensemble de la période, là où les travaux existants comparent deux points dans le temps. Enfin, elle identifie l'organisme désignateur dominant de chaque département, mesure la perte d'adhérence des offres portées hors de leur territoire d'origine, et qualifie un à un le mécanisme d'échec des départements en retard.

Méthode d'exposition

Le rapport est conçu sur le mode de l'enquête. Il part du constat chiffré, en répondant d'abord aux questions du nombre et de la localisation, puis soumet à l'examen, dans l'ordre où le sens commun les présente, les explications habituellement avancées : la taille des communes, puis leurs moyens financiers. Chacune se révélera impuissante à rendre compte de l'essentiel. La variable réellement discriminante, le département, sera alors mise en évidence, avant que n'en soit exposé le ressort : la performance de la structure de mutualisation qui y opère. La dernière partie s'attachera enfin à comprendre pourquoi cette structure s'impose sur certains territoires et échoue sur d'autres.

État des lieux : la situation au premier semestre 2026

1.1 Plus de quatre communes sur dix dépourvues de délégué

Au 6 juillet 2026, sur les 34 875 communes françaises, 19 801 avaient déclaré un délégué à la protection des données auprès de la CNIL, soit 56,8 %. Il en résulte que 15 074 communes, représentant 43,2 % du total, n'en avaient toujours pas désigné.

Ce chiffre, déjà préoccupant, prend une autre dimension lorsqu'on le rapporte à la population. Ce sont en effet 12,4 millions d'habitants, soit près d'un Français sur cinq, qui résident dans une commune dépourvue de délégué à la protection des données. La différence entre les deux proportions n'est pas anodine : 43,2 % des communes sont concernées, mais seulement 18,1 % de la population, ce qui signifie que les communes sans délégué sont en moyenne moins peuplées que les autres. Cette première observation paraît accréditer l'explication par la taille. Nous montrerons en partie III qu'elle est trompeuse.

ENCADRÉ MÉTHODOLOGIQUE — LA LECTURE DES TAUX.

Le taux national rapporte le nombre de communes ayant désigné un délégué au nombre total de communes, Paris compris. En revanche, l'ensemble des statistiques départementales et régionales du présent rapport excluent Paris, dont le statut de commune-département unique fausserait les comparaisons, intègrent les cinq départements d'outre-mer et traitent la Corse de manière homogène. Tous les chiffres procèdent d'un référentiel unique : les 34 875 communes du Code officiel géographique de l'INSEE au 1er janvier 2026, auxquelles le fichier de la CNIL est rattaché par le numéro SIREN. Cette jointure appelle une précaution que le présent rapport applique et qu'il faut signaler, car elle conditionne la validité de l'ensemble des chiffres. Le registre de la CNIL autorise un organisme à déposer sa désignation sans renseigner son numéro SIREN : la ligne existe, la désignation est valide, mais aucune clé ne permet de la rattacher à la commune. Une jointure fondée sur le seul SIREN perd ainsi 1 212 communes et 51 intercommunalités, qui apparaissent à tort comme n'ayant jamais désigné de délégué. L'enjeu n'est pas mince : le taux national tombe alors à 53,3 % au lieu de 56,8 %, soit un écart de plus de trois points. Ces désignations ne sont pas réparties au hasard : elles proviennent de lots déposés par des structures mutualisées dont la pratique de saisie omet le SIREN, de sorte que l'erreur se concentre sur quelques départements et y déforme fortement la mesure. Nous les avons donc rapprochées du référentiel par le nom de l'organisme et son code postal, et réintégrées. Une réserve de sens inverse doit être signalée avec la même franchise. Le registre de la CNIL est déclaratif et n'est pas purgé : une désignation enregistrée en 2018 y demeure quand bien même l'agent aurait quitté ses fonctions, la convention avec le centre de gestion aurait été résiliée ou le prestataire n'aurait pas été reconduit. Le taux mesuré comporte donc aussi des désignations devenues caduques, dont aucune donnée ouverte ne permet d'évaluer le nombre. Les deux biais jouent en sens contraire, le premier à la baisse, le second à la hausse.

1.2 Une géographie en archipel

La moyenne nationale ne correspond à la réalité d'aucun territoire. D'un département à l'autre, l'écart est considérable : la Charente-Maritime a doté d'un délégué la totalité de ses 462 communes quand la Haute-Loire n'en compte que 6,6 %, soit un rapport de un à quinze. Le cas de la Charente-Maritime tient à une opération de grande ampleur menée en une seule journée de février 2024, qui a converti d'un coup trois cents communes ; un dépôt de cette nature appelle une réserve, car c'est le profil où le risque qu'une désignation demeure enregistrée après être devenue caduque est le plus élevé. La carte ci-dessous le montre d'un coup d'œil. Les départements en vert sont ceux où la plupart des communes ont désigné un délégué ; ceux en rouge, ceux où la désignation reste rare. Les deux se côtoient fréquemment, y compris au sein d'une même région.

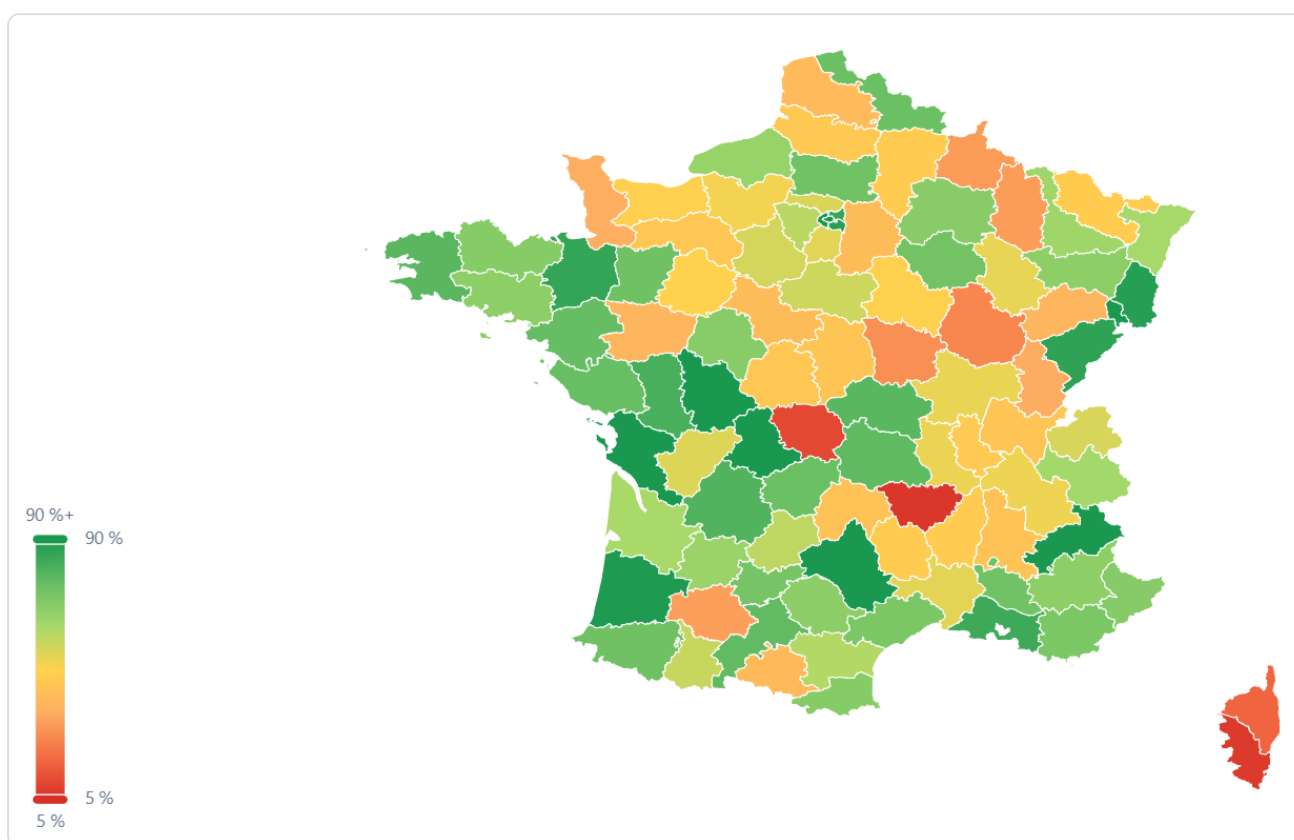


Figure 1 – Taux de désignation d'un délégué par département. Chaque département est coloré selon son taux de désignation, du rouge pour les plus faibles au vert pour les plus élevés. Paris est exclu, les cinq départements d'outre-mer sont inclus. Source : fichier CNIL rapproché du Code officiel géographique 2026, calculs de l'auteur.

Le constat est tout aussi net à l'échelle des régions. Nous retenons ici le découpage des régions d'avant 2016, plus fin et donc plus parlant que celui des grandes régions actuelles. Parmi les régions métropolitaines, le Poitou-Charentes arrive en tête : 82,9 % de ses communes ont un délégué. Viennent ensuite Provence-Alpes-Côte d'Azur (76,3 %) et la Bretagne (75,1 %). À l'opposé, la Bourgogne plafonne à 37,1 %, la Basse-Normandie à 41,1 % et la Corse à 13,9 %. La Réunion, que le graphique fait figurer parmi les régions puisqu'elle en constitue une, devance l'ensemble avec 83,3 %. Le chiffre demande toutefois d'être lu avec prudence : ce département-région ne compte que vingt-quatre communes, de sorte que quatre désignations de plus ou de moins y déplacent le taux de près de

dix-sept points. Il n'est pas comparable aux régions métropolitaines, qui en rassemblent plusieurs centaines.

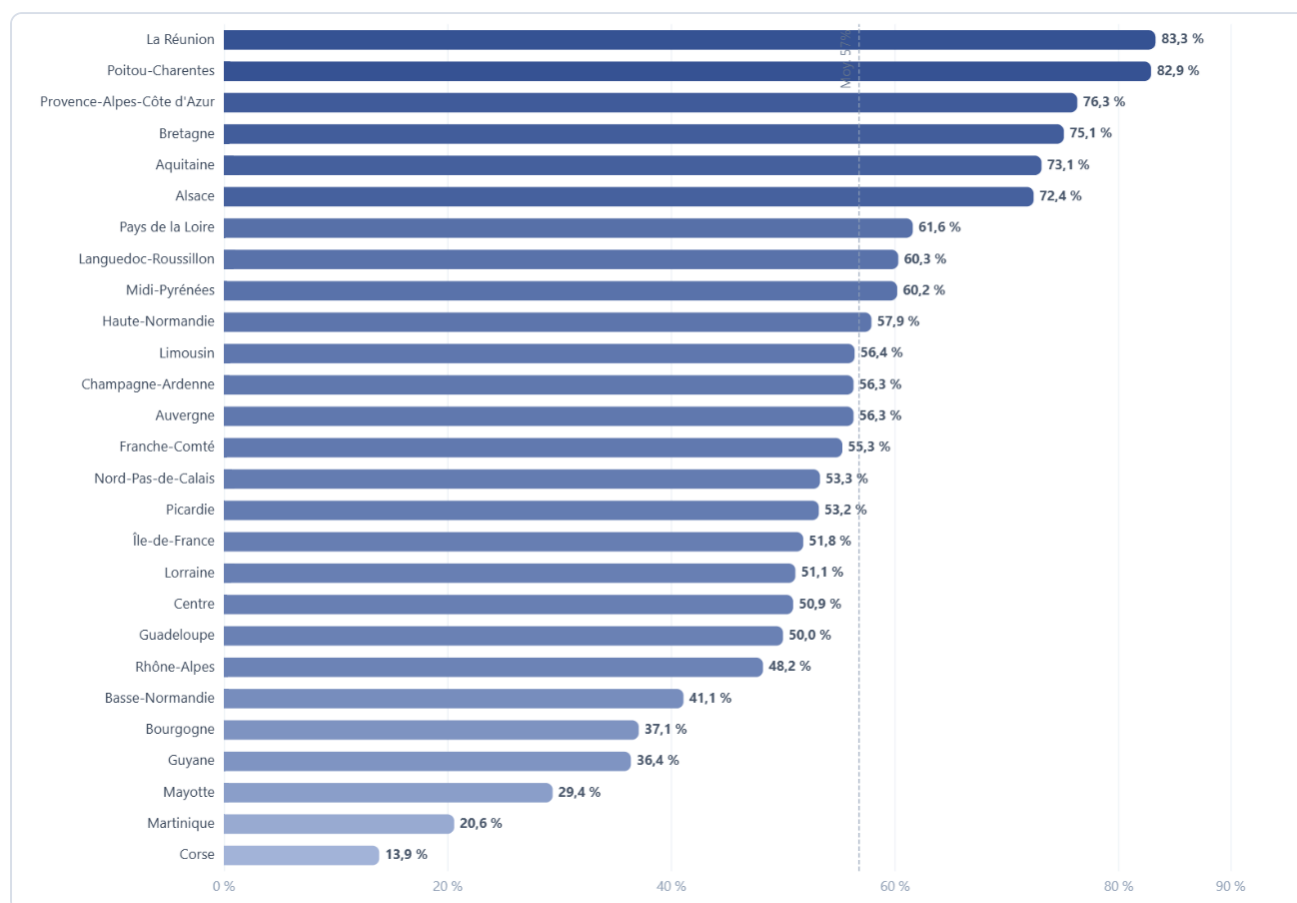


Figure 2 — Taux de désignation par région historique (découpage d'avant 2016, régions d'outre-mer comprises). En tête, La Réunion (83,3 %) et le Poitou-Charentes (82,9 %) ; en bas, la Corse (13,9 %). La ligne pointillée marque la moyenne nationale de 56,8 %. Source : fichier CNIL des désignations rapproché du Code officiel géographique 2026, calculs de l'auteur.

Une observation s'impose dès maintenant : les régions les mieux dotées ne sont pas systématiquement les plus riches ni les plus urbaines. Le Poitou-Charentes, la Bretagne et l'Aquitaine, dont le tissu communal demeure largement rural et de petite taille, devancent des régions nettement plus urbanisées et plus dotées en ressources. Voilà un premier indice que le retard ne s'explique pas par les seuls moyens des collectivités.

1.3 L'échelon intercommunal : une situation un peu meilleure, sans être satisfaisante

On pourrait attendre de l'intercommunalité qu'elle compense le retard des communes. Les communautés de communes et les communautés d'agglomération disposent de moyens plus importants et de services structurés, et peuvent mettre un délégué à la protection des données à la disposition de leurs communes membres.

Les chiffres confirment en partie cette intuition. Parmi les communautés de communes et d'agglomération, 82,2 % ont désigné un délégué, soit 1002 sur 1219. C'est bien davantage que les

communes prises une à une. Deux réserves s'imposent toutefois. D'abord, près d'une intercommunalité sur cinq reste sans délégué. Ensuite, la désignation d'un délégué par l'intercommunalité ne conduit pas toutes ses communes membres à suivre. Nous établirons en partie III que les communes dont l'intercommunalité a désigné affichent au minimum dix points de taux de désignation supplémentaires, une fois neutralisés les effets du département et de la taille, mais qu'une part importante d'entre elles, et notamment les plus petites, demeure sans délégué.



Figure 3 — Désignation d'un délégué par les communautés de communes et d'agglomération. 1 002 des 1 219 intercommunalités concernées ont désigné un délégué, soit 82,2 %. Source : fichier CNIL et référentiel des identifiants des intercommunalités (DGCL), calculs de l'auteur.

1.4 L'outre-mer : un retard d'ensemble, des situations contrastées

Les cinq départements et régions d'outre-mer rassemblent 129 communes, dont 56 ont désigné un délégué à la protection des données, soit 43,4 %. Ce taux se situe treize points et demi en deçà de la moyenne nationale, ce qui traduit un retard d'ensemble de ces territoires sur la métropole.

Ce retard n'est cependant pas uniforme. La Réunion se classe dans le haut du tableau national, avec 83,3 % de ses communes pourvues d'un délégué. La Guadeloupe se tient à mi-chemin, avec la moitié de ses communes concernées. La Guyane (36,4 %), Mayotte (29,4 %) et la Martinique (20,6 %) figurent en revanche parmi les territoires les moins avancés du pays. L'amplitude qui sépare ces cinq départements demeure toutefois plus resserrée que celle observée en métropole, où les taux départementaux s'échelonnent de 6,6 % à 100 %.

Cette dispersion appelle une réserve de lecture. Chacun de ces départements compte un nombre de communes très inférieur à celui des départements métropolitains, de dix-sept pour Mayotte à trente-quatre pour la Martinique. Une poignée de désignations supplémentaires y déplacerait le taux de plusieurs points, de sorte que les écarts constatés reposent sur des effectifs réduits. Le constat vaut donc comme ordre de grandeur davantage que comme classement fin.

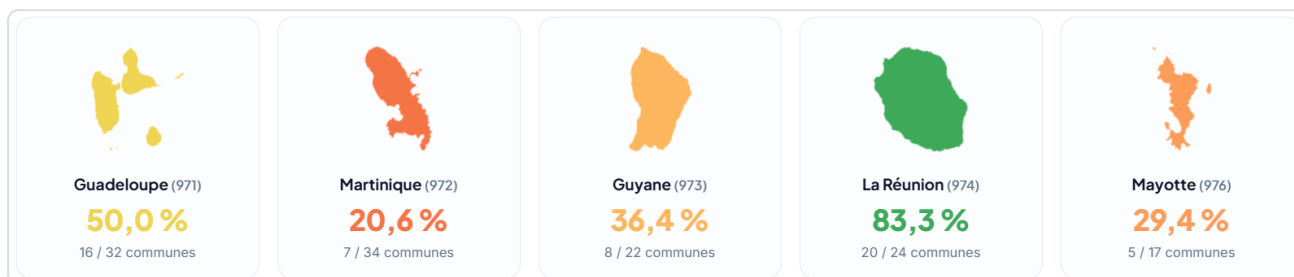


Figure 4 — Taux de désignation dans les cinq départements et régions d'outre-mer. La Réunion en tête (83,3 %, 20/24 communes), devant la Guadeloupe (50,0 %, 16/32), la Guyane (36,4 %, 8/22), Mayotte (29,4 %, 5/17) et la Martinique (20,6 %, 7/34). Source : fichier CNIL rapproché du Code officiel géographique 2026, calculs de l'auteur.

1.5 Une exposition concrète : des communes présentes en ligne et traitant des données sensibles

L'absence de délégué n'est pas un simple manquement formel. Elle laisse sans pilote de la conformité des communes qui, dans le même temps, collectent des données personnelles, parfois sensibles, parfois celles de mineurs.

La présence en ligne en donne une première mesure. Dès qu'une mairie dispose d'un site internet, et plus encore lorsqu'elle propose un téléservice pour les démarches en ligne, elle recueille des données personnelles par voie numérique. Or 35,6 % des communes ayant un site internet n'ont pas de délégué. Cette proportion reste de 31,5 % parmi celles qui offrent un téléservice à leurs administrés.

Deux traitements particulièrement sensibles confirment cette exposition. Les communes de 1500 habitants et plus doivent constituer un centre communal d'action sociale, qui traite des données sociales, parfois relatives à la santé ou à la précarité : 24,3 % d'entre elles n'ont pas de délégué. Les communes gérant au moins une école publique manipulent quant à elles des données concernant des mineurs, de l'inscription scolaire à la restauration et aux activités périscolaires : 37,0 % sont sans délégué.

Ces proportions sont, toutes, inférieures au taux d'ensemble de 43,2 %, et il faut dire pourquoi : une commune dotée d'un site internet, d'un téléservice ou d'une école est en moyenne plus peuplée que les autres, donc plus souvent pourvue d'un délégué. Ce n'est pas la présence en ligne qui protège, c'est la taille. Le constat n'en perd rien de sa portée : il ne s'agit pas de dire que ces communes sont plus exposées que les autres, mais que plusieurs milliers d'entre elles collectent effectivement des données personnelles, parfois sensibles, sans que personne ne pilote la conformité.

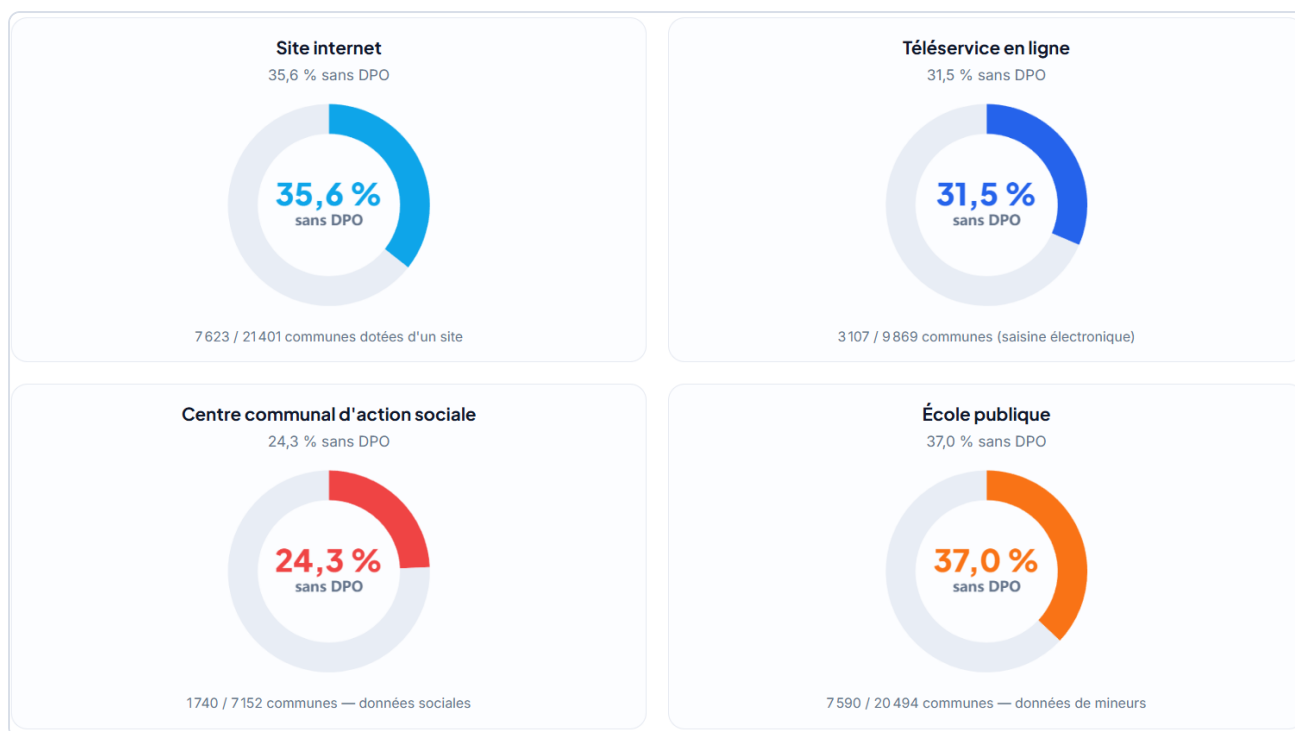


Figure 5 — Communes exposées en l'absence de délégué. Quatre situations dans lesquelles une commune collecte des données personnelles sans que personne ne pilote la conformité, et part des communes concernées qui n'ont pas de délégué : site internet 35,6 % (7 623 sur 21 401), téléservice 31,5 % (3 107 sur 9 869), centre communal d'action sociale 24,3 % (1 740 sur 7 152) et école publique 37,0 % (7 590 sur 20 494). Source : annuaire de l'administration (DILA) et annuaire de l'éducation, croisés au fichier CNIL ; calculs de l'auteur.

Une limite doit être signalée. La vidéoprotection, qui est pourtant un traitement très sensible, n'est pas prise en compte ici : aucun jeu de données ouvert ne recense, commune par commune, les collectivités qui en sont équipées. Sur ce point aussi, l'exposition réelle est donc sous-estimée.

1.6 La portée du constat

Deux conclusions peuvent être retenues à ce stade. Plus de quatre communes françaises sur dix n'ont pas franchi la première étape de la conformité. Surtout, le taux de désignation varie fortement d'un département à l'autre : les communes d'un territoire donné se ressemblent davantage entre elles qu'elles ne ressemblent à des communes comparables situées ailleurs. Cette ressemblance est affaire de niveau moyen et non d'uniformité, et il faut le préciser pour éviter un contresens : à l'intérieur d'un même département, les communes continuent de différer largement les unes des autres, mais c'est autour d'une moyenne propre à leur territoire qu'elles se distribuent. Cette régularité connaît une exception qu'il faut signaler : elle vaut surtout pour les petites communes. Au-delà de vingt mille habitants, le taux de désignation atteint 95,9 % partout, et le département n'y change presque rien. Les grandes villes s'équipent quel que soit leur territoire ; ce sont les petites qui dépendent de lui. Cette régularité géographique ne recoupe ni la richesse ni le caractère urbain des collectivités, ce qui invite à chercher l'explication du côté de ce qui se joue à l'échelle du département lui-même.

Reste la question qui commande toute action publique : qu'est-ce qui conduit une commune à désigner, ou non, un délégué à la protection des données ? Pour y répondre, il faut d'abord

comprendre comment la situation actuelle s'est formée. C'est l'objet de la partie suivante, consacrée à huit années de désignations.

La dynamique : huit années de désignations

L'état des lieux de la partie précédente est une photographie. Pour comprendre comment la France en est arrivée là, il faut le mettre en mouvement. La CNIL enregistre la date de chaque désignation, ce qui permet de reconstituer mois par mois, depuis mai 2018, la progression du nombre de communes pourvues d'un délégué. Cette reconstitution révèle une trajectoire qui n'a rien de régulier : elle procède par à-coups, par vagues, et son rythme s'essouffle.

2.1 Le choc de 2018, puis l'essoufflement

L'entrée en application du règlement, le 25 mai 2018, a produit un effet immédiat. En huit mois à peine, jusqu'à la fin de l'année 2018, 3 439 communes ont désigné un délégué. À elles seules, elles représentaient déjà près de 10 % du total national. L'année 2019 a prolongé cet élan et constitue, à ce jour, le millésime le plus actif, avec 3 841 nouvelles communes.

Cette dynamique initiale ne s'est pas maintenue. À partir de 2020, le rythme a nettement ralenti. Le renouvellement des conseils municipaux de mars 2020, puis la crise sanitaire, ont relégué la protection des données au second plan : 1 724 désignations en 2020, 1 720 en 2021, soit moitié moins qu'en 2019. Une reprise s'est dessinée en 2022 (2 892 nouvelles communes), avant un nouveau creux en 2023 (1 661) et surtout en 2024, année la plus faible de la période avec 1 577 désignations. Ce chiffre demande d'ailleurs une précaution de lecture : une seule opération départementale, menée en février 2024 en Charente-Maritime, y représente à elle seule près d'un cinquième du total national de l'année. Une année faible à l'échelle du pays peut ainsi recouvrir une campagne majeure sur un territoire. L'année 2025 a marqué un rebond sensible (2 201), dont nous verrons en partie IV qu'il s'explique par des opérations de mutualisation très localisées.

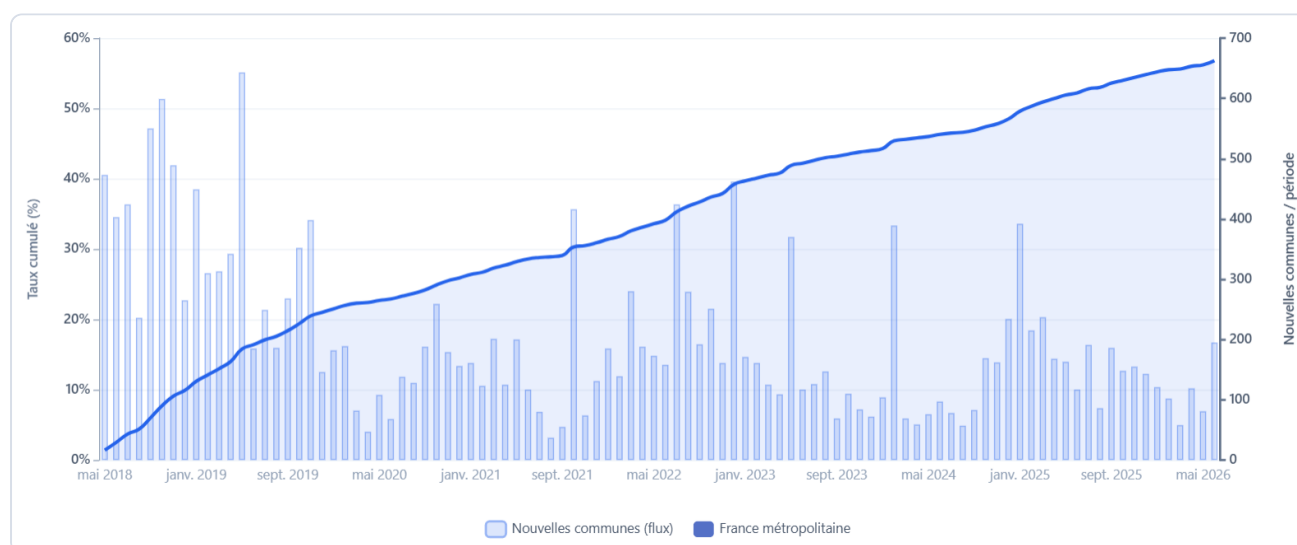


Figure 6 — Progression du taux de désignation, mai 2018 – juin 2026. Les barres claires comptent les nouvelles communes désignées chaque mois (axe de droite) ; la courbe pleine suit le taux cumulé national, jusqu'à 56,8 % (axe de gauche). Décompte arrêté à fin juin 2026, dernier mois complet. Source : dates de désignation du fichier CNIL, calculs de l'auteur.

Deux enseignements se dégagent de cette chronologie. D'une part, l'obligation réglementaire a joué son rôle déclencheur, mais son effet s'est dissipé en deux ou trois ans. D'autre part, et c'est plus inattendu, la progression ne se fait pas de manière diffuse et continue : elle se concentre sur quelques périodes courtes et intenses. Les mois les plus actifs de toute la période se situent presque tous fin 2018 et début 2019, mais des pointes ponctuelles réapparaissent ensuite, ça et là, sans suivre le calendrier national. Cette observation est essentielle pour la suite : la désignation avance par vagues, et non au fil de l'eau.

2.2 Une moyenne nationale que peu de territoires suivent

La courbe nationale est une résultante. Elle agrège des trajectoires départementales qui, prises séparément, lui ressemblent rarement. Certains territoires ont connu une vague massive sur une ou deux années, puis se sont stabilisés à un niveau élevé. D'autres ont progressé lentement, sans jamais décoller. D'autres encore sont restés durablement à l'écart avant qu'une opération récente ne les fasse bondir.

La figure ci-dessous superpose les régions, dont le nombre restreint rend le graphique lisible ; la version interactive permet de descendre au département et de comparer la trajectoire de chacun à la moyenne nationale. La superposition de l'ensemble des territoires fait apparaître cet éventail de parcours : à une même date, des départements voisins par leur taille ou leur richesse peuvent se trouver à des niveaux de désignation très éloignés, selon qu'une vague s'y est produite ou non.

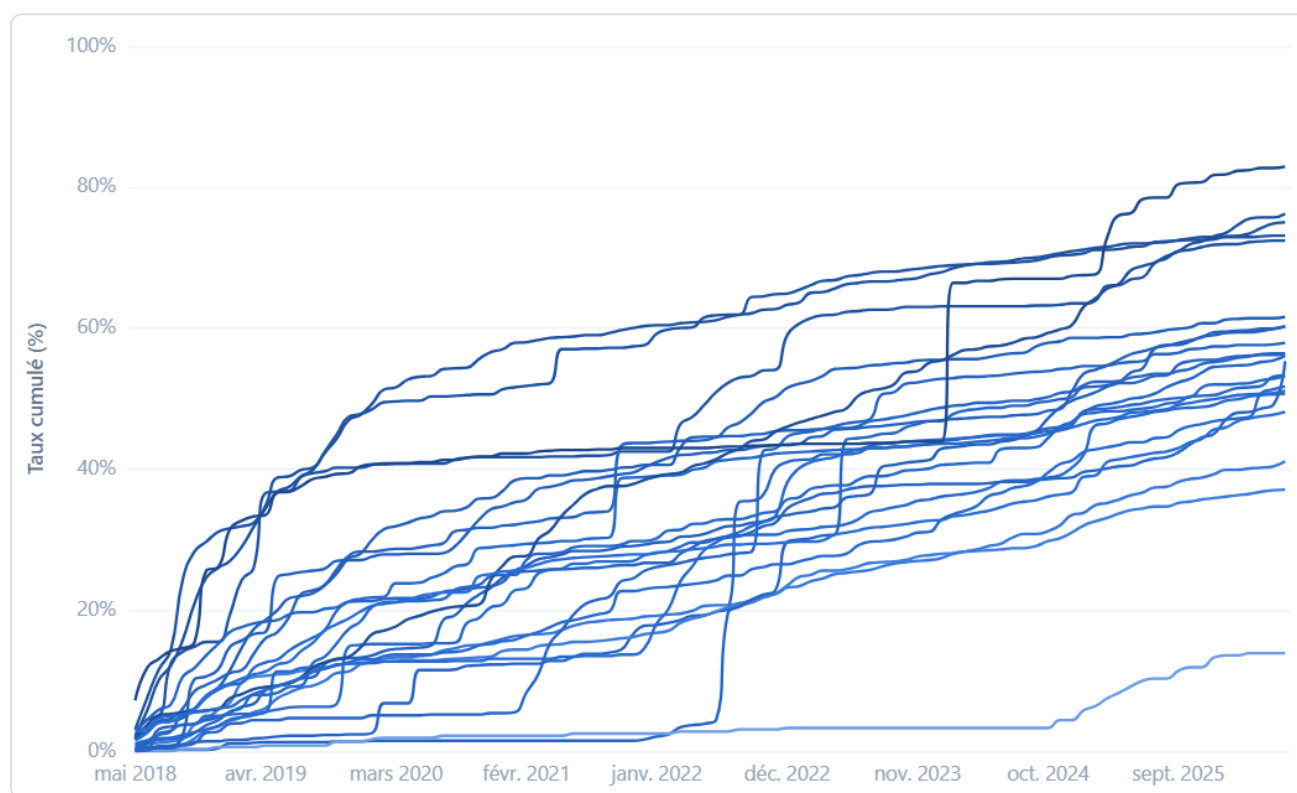


Figure 7 — Trajectoires cumulées des régions superposées, 2018-2026. Chaque courbe représente une région historique ; leur dispersion croissante illustre la divergence des rythmes de désignation. Source : dates de désignation du fichier CNIL, calculs de l'auteur.

Cette diversité des parcours est le premier indice du mécanisme que nous établirons en partie III. Si la taille ou la richesse commandaient la désignation, les trajectoires se ressembleraient, à un décalage près. Or elles divergent radicalement. Ce qui sépare un territoire qui décolle d'un territoire qui stagne ne tient pas à ses caractéristiques propres, mais à ce qu'un opérateur y ait mené, ou non, une campagne d'adhésion d'ampleur. La partie III établira ce point.

2.3 À ce rythme, la conformité totale n'est pas pour demain

La question se pose naturellement : si la tendance actuelle se prolonge, quand l'ensemble des communes françaises auront-elles désigné un délégué ? La réponse donne la mesure du retard accumulé.

En prolongeant la progression observée sur les trois dernières années, le taux national gagne environ 0,43 point par mois. À ce rythme, partant de 56,8 % en juin 2026, le seuil de 100 % ne serait pas atteint avant l'automne 2034, soit encore huit années, et seize ans après l'entrée en application de l'obligation. Les hypothèses alternatives, fondées sur des fenêtres d'observation plus courtes ou plus longues, situent toutes l'échéance entre 2033 et 2035. Aucune ne place l'atteinte d'un taux de désignation de 100 % à un horizon proche. Le premier semestre 2026, qui tourne à un rythme un peu inférieur, de l'ordre de 0,36 point par mois, invite d'ailleurs à tenir cette échéance pour la plus favorable des hypothèses plutôt que pour la plus probable.

Cette droite constitue toutefois l'hypothèse la plus favorable, et il faut le dire. Elle suppose que la dernière commune se convertira aussi aisément que la première, alors que les communes restantes sont, par construction, les plus petites, les plus isolées et celles dont le département n'offre aucune solution mutualisée. Tout processus de diffusion finit par saturer, et l'on dispose pour le décrire de courbes dont la forme est connue de longue date. La plus courante est la courbe logistique, dite en S : la progression est d'abord lente, s'accélère lorsque la nouveauté se répand, puis ralentit à mesure qu'il reste moins de candidats à convaincre, jusqu'à s'arrêter sur un plafond. La courbe de Gompertz obéit au même principe mais freine plus tard, ce qui la rend plus optimiste. L'une et l'autre ont un avantage sur la droite : leur plafond n'est pas décidé à l'avance, il est estimé à partir des données. Ajustées sur l'intégralité de la série depuis 2018, elles restituent la trajectoire observée aussi fidèlement que la droite, mais ne franchissent jamais 100 % : la logistique plafonne à 60 %, la courbe de Gompertz à 67 %. Autrement dit, si rien de nouveau ne se produit, le mouvement spontané ne conduit pas à la conformité générale en 2034 : il s'arrête entre 60 et 67 % des communes selon la courbe retenue, et le reste n'est jamais atteint.

Ces deux projections encadrent le champ des possibles plutôt qu'elles ne le déterminent. La droite décrit ce qu'il adviendrait si le rythme des campagnes de mutualisation se maintenait indéfiniment ; la courbe logistique, ce qu'il adviendrait si l'offre existante avait déjà converti tout ce qu'elle pouvait convertir. La réalité se situera entre les deux, et sa position dépendra précisément de ce que la suite du rapport s'attache à comprendre : la conduite, ou non, de nouvelles campagnes d'adhésion.

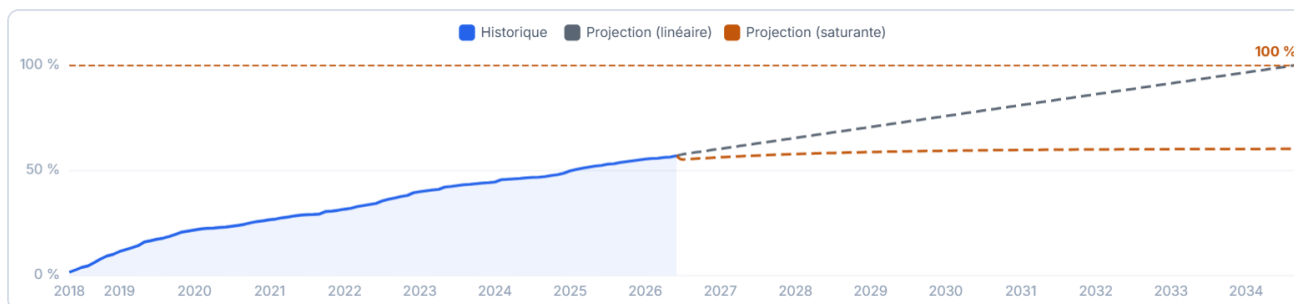


Figure 8 — Projection du taux national : deux scénarios. La courbe pleine retrace l'historique jusqu'à 56,8 % en 2026. Le prolongement linéaire en tirets, fondé sur le rythme des trois dernières années (+0,43 point par mois), atteint 100 % à l'automne 2034. La courbe saturante, ajustée sur l'ensemble de la série, plafonne à 60 % et ne l'atteint jamais. Les deux encadrent le champ des possibles selon que de nouvelles campagnes d'adhésion sont menées ou non. Source : dates de désignation du fichier CNIL, ajustements de l'auteur.

Ce constat justifie à lui seul l'enquête qui suit. Attendre que le mouvement spontané comble le retard reviendrait à admettre qu'une partie substantielle des communes demeure sans délégué jusqu'au milieu des années 2030, soit plus de quinze ans après l'entrée en application du règlement. La véritable question n'est donc pas de savoir si ce rythme se poursuivra, mais ce qui pourrait l'accélérer. Pour y répondre, il faut identifier ce qui distingue les territoires en avance de ceux qui restent en retrait. C'est l'objet de la partie suivante.

Les facteurs explicatifs des écarts

Les deux premières parties ont établi deux faits : la désignation d'un délégué est très inégalement répartie sur le territoire, et cette répartition se forme par vagues plutôt que de manière continue. Reste à comprendre ce qui décide de tout cela. Pourquoi telle commune a-t-elle désigné un délégué, et telle autre, comparable, ne l'a-t-elle pas fait ?

L'explication la plus répandue tient en un mot : les moyens. Les petites communes, dit-on, seraient trop peu peuplées et trop pauvres pour assumer cette obligation ; on ajoute souvent qu'elles y seraient réfractaires, faute d'être familières des enjeux liés aux données personnelles. Cette intuition mérite d'être prise au sérieux et examinée. Nous allons donc la soumettre à l'épreuve des données, en isolant successivement chacune de ses composantes : la taille du département, la taille de la commune, puis ses ressources financières. Aucune ne résistera à l'examen. C'est seulement après avoir écarté ces fausses pistes que nous pourrions identifier le facteur réellement déterminant.

3.1 La taille du département n'explique rien

On entend parfois que les départements comptant un très grand nombre de petites communes seraient pénalisés, la dispersion communale rendant la mutualisation plus difficile. Les données ne confirment pas cette hypothèse. Si l'on rapporte, pour chaque département, le taux de désignation au nombre de communes qu'il compte, aucune relation n'apparaît. La corrélation est quasi nulle (de l'ordre de $-0,13$). Parmi les départements qui comptent le plus grand nombre de communes, certains affichent d'excellents taux et d'autres restent très en retrait ; il en va exactement de même parmi ceux qui en comptent le moins. La Charente-Maritime, avec 462 communes, les a toutes dotées d'un délégué, tandis que la Côte-d'Or, qui en compte 698, plafonne à 24,6 %. Le taux varie ainsi de 6,6 % à 100 % d'un département à l'autre, sans lien avec le nombre de communes, qui s'échelonne de moins d'une vingtaine à près de neuf cents.



Figure 9 — Nombre de communes du département et taux de désignation. Chaque bulle est un département ; l'absence d'alignement confirme que le morcellement communal n'explique pas le taux (corrélation de $-0,13$). Source : fichier CNIL rapproché du Code officiel géographique 2026, calculs de l'auteur.

Le nombre de communes que compte un département n'est donc pas en cause. La question pertinente n'est pas combien de communes doivent désigner un délégué, mais lesquelles le font. C'est vers la taille de la commune elle-même qu'il faut alors se tourner.

3.2 La taille de la commune : un effet réel, mais qui ne suffit pas

À l'échelle de la commune, la taille joue, et de façon visible. Le taux de désignation s'élève régulièrement avec la population. Il n'est que de 43,4 % pour les communes de moins de 200 habitants, atteint 52,1 % entre 200 et 500 habitants, 58,0 % entre 500 et 1 000, 63,9 % entre 1 000 et 2 000, 73,3 % entre 2 000 et 5 000, 80,8 % entre 5 000 et 10 000, puis 87,3 % entre 10 000 et 20 000 habitants, pour culminer à 95,9 % au-delà de 20 000 habitants. La progression est nette, continue, et ne souffre aucune exception sur ce découpage. Les effectifs la rendent solide : la strate la moins peuplée réunit 8 617 communes et la plus peuplée 488, de sorte que la marge d'incertitude n'excède nulle part trois points, quand les écarts entre strates voisines en font huit ou neuf.

Le graphique ci-dessous détaille la même progression sur un découpage plus fin, par tranches de cent habitants jusqu'à 1 500, puis plus larges au-delà. À ce degré de finesse, quelques tranches font apparaître un léger recul par rapport à la précédente, ainsi celle de 1 400 à 1 500 habitants, qui revient à 62,8 % après les 66,3 % de la tranche antérieure. Ces décrochages n'ont pas de portée : ils résultent du faible nombre de communes que rassemblent les tranches étroites situées au-delà d'un millier d'habitants, où quelques dizaines de désignations suffisent à déplacer le taux de plusieurs points. La tranche de 1 400 à 1 500 habitants ne compte ainsi que 406 communes, contre 5 375 pour celle de 100 à 200. Le lecteur retiendra donc le découpage large exposé ci-dessus, dont les strates sont assez peuplées pour être stables, et lira le graphique comme une illustration de la même tendance.

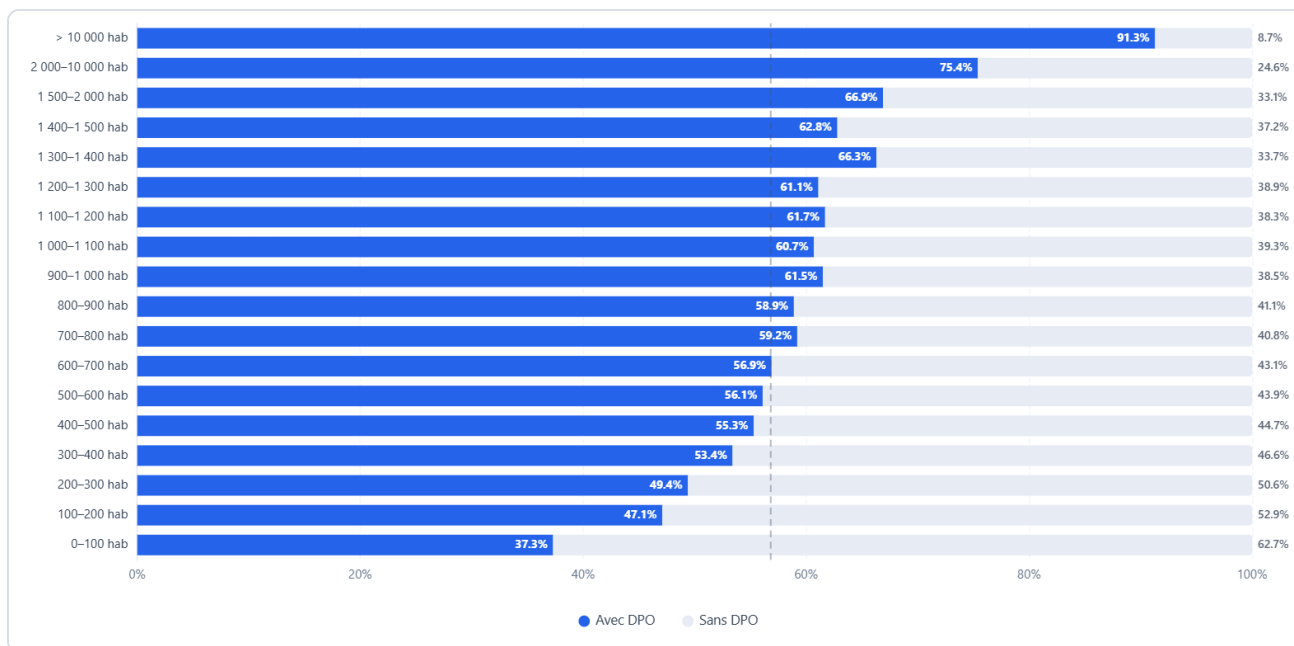


Figure 10 — Taux de désignation par strate de population, sur le découpage fin : des communes de moins de 100 habitants (37,3 %) à celles de plus de 10 000 habitants (91,3 %). Sur le découpage large retenu dans le texte, ces valeurs vont de 43,4 % en dessous de 200 habitants à 95,9 % au-delà de 20 000. La ligne pointillée marque la moyenne nationale de 56,8 %. Source : population légale 2026 (INSEE) croisée au fichier CNIL, calculs de l'auteur.

Ce résultat paraît, à première vue, donner raison à l'explication par la taille. Il appelle néanmoins deux réserves décisives. D'abord, l'effet, pour réel qu'il soit, demeure d'ampleur limitée au regard des écarts observés entre départements, comme nous le montrerons. Ensuite et surtout, la taille de la commune se confond largement avec ses ressources : une commune plus peuplée dispose de davantage de moyens. Pour savoir si c'est la population qui compte, ou la richesse qu'elle apporte, il faut examiner directement la dimension financière.

3.3 La masse salariale : un autre visage de la richesse

Les frais de personnel d'une commune constituent un bon indicateur de ses capacités administratives, indépendant du budget rapporté à l'habitant. Une commune dotée de personnel peut absorber une obligation nouvelle ; une commune sans agent à temps plein éprouvera davantage de difficultés.

Là encore, la relation existe. Le taux de désignation passe de 40,8 % pour les communes dont la masse salariale est inférieure à 20 000 euros à 62,4 % au-delà de 250 000 euros, et atteint 88,9 % au-delà de cinq millions. Mais cette courbe épouse presque exactement celle de la population. Les deux indicateurs ne disent au fond qu'une seule et même chose : plus une commune est grande, plus elle est dotée en moyens, et plus elle a désigné un délégué. La masse salariale n'apporte pas d'explication nouvelle ; elle confirme que ce que mesure la « taille », c'est la richesse.



Figure 11 — Taux de désignation selon la population (courbe bleue) et la masse salariale (courbe orange). Les deux courbes se confondent presque : de 43,4 % à 95,9 % pour la population, de 40,8 % à 88,9 % pour les frais de personnel. Source : comptes des communes 2023 (OFGL) et population légale 2026 (INSEE), croisés au fichier CNIL.

L'explication par les moyens se ramène donc à une seule proposition : les communes désignent à proportion de leur richesse. Cette proposition est partiellement vraie. Il reste à savoir si elle est déterminante, et c'est précisément là que l'examen des données la met en défaut.

3.4 Ni le niveau de dépense, ni le renouvellement des équipes

Si la richesse commandait la désignation, alors les communes sans délégué devraient être, à population égale, plus pauvres que celles qui en ont désigné un. Il suffit donc de comparer chaque commune sans délégué aux communes de même taille qui, elles, ont franchi le pas.

Le résultat dément l'explication par les moyens. Près de la moitié des communes sans délégué, soit 46 %, disposent d'une dépense de fonctionnement par habitant au moins égale à celle de la commune médiane de leur strate ayant, elle, désigné un délégué. Dans les communes les plus petites, là où le retard est le plus marqué, cette proportion atteint 48 %.

Rapportée aux montants eux-mêmes, la différence est ténue. La commune médiane dépourvue de délégué engage 666 euros de dépenses de fonctionnement par habitant, contre 702 euros pour la commune médiane ayant désigné. Encore ces trente-six euros tiennent-ils pour l'essentiel à la taille : une fois neutralisée la strate de population, l'écart médian revient à douze euros par habitant. Il s'inverse même dans les deux strates extrêmes, celles des communes de moins de deux cents habitants et celles de plus de vingt mille, où les communes sans délégué dépensent un peu plus que celles qui en ont désigné un.

La lecture de ce chiffre demande une précaution qu'il faut énoncer, car elle en commande le sens. Une médiane partage par définition une population en deux parts égales : si les communes sans délégué avaient exactement le même profil financier que celles qui en ont désigné un, la proportion mesurée serait de 50 %. Le point de comparaison n'est donc pas zéro, mais cinquante. Nos 46 % signifient que les communes dépourvues de délégué sont légèrement moins bien dotées que leurs homologues de même taille, et l'écart existe bel et bien. Mais il est de quatre points, quand l'écart entre départements,

nous allons le voir, se compte en dizaines de points. C'est cette disproportion qui importe, et non l'idée, qui serait fausse, que la richesse ne joue aucun rôle.

Ainsi comprise, la comparaison neutralise simultanément la taille et la richesse, puisqu'elle met en regard des communes semblables sur ces deux plans. Ce qui les distingue se situe donc ailleurs.

Dit plus simplement : près de la moitié des communes sans délégué à la protection des données ont la taille et les moyens d'en désigner un, au sens où elles ne se distinguent quasiment pas, financièrement, de celles qui l'ont fait. Le retard qu'elles accusent ne s'explique donc pas, pour l'essentiel, par leur incapacité à financer la démarche.

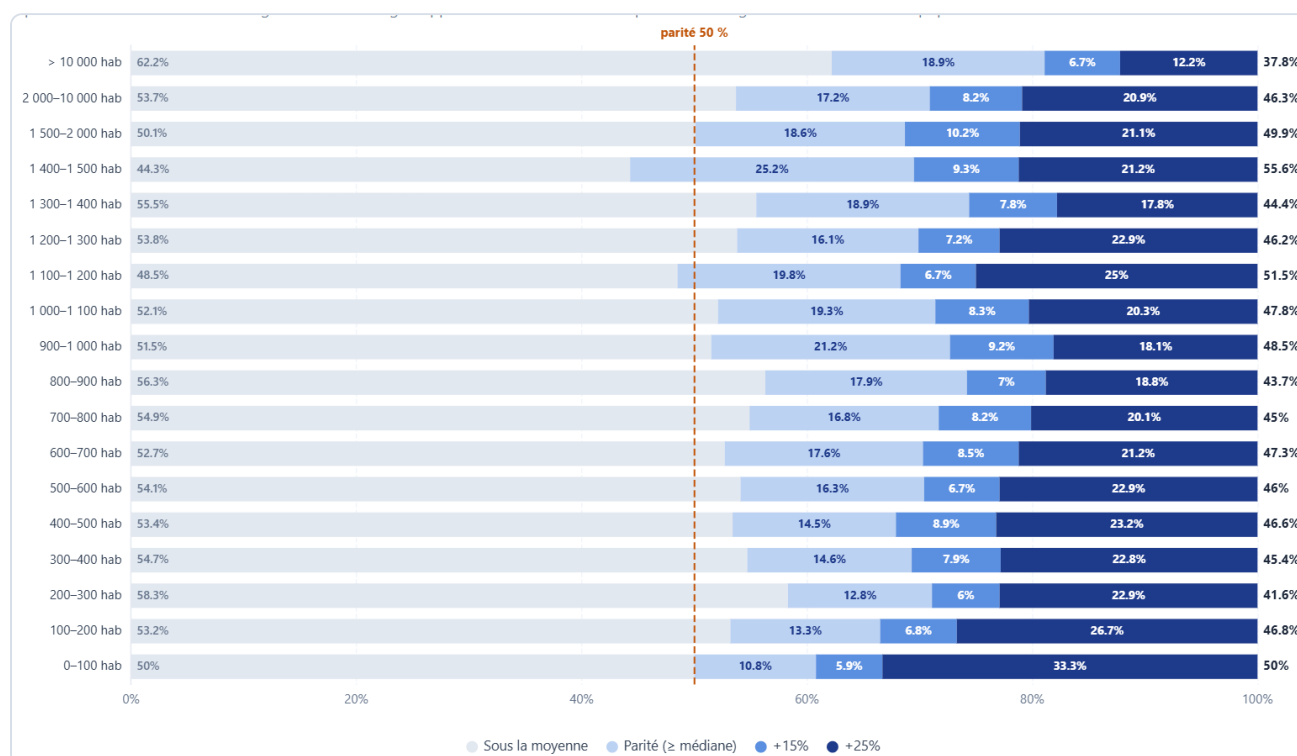


Figure 12 — Communes sans délégué comparées à leurs pairs de même strate ayant désigné. Par strate de population, part des communes sans délégué dont la dépense de fonctionnement par habitant atteint ou dépasse la médiane de leurs pairs avec délégué (segments colorés) : près de la moitié à chaque niveau, là où l'égalité parfaite des deux populations donnerait exactement 50 %. Source : comptes des communes 2023 (OFGL) croisés au fichier CNIL, calculs de l'auteur.

Un autre facteur souvent invoqué peut être écarté au passage : le renouvellement politique. On pourrait penser qu'un changement d'équipe municipale, porteur d'un regard neuf, favorise la mise en conformité. Le test décisif est celui du scrutin municipal, et il porte sur celui de mars 2020, seul renouvellement dont on ait aujourd'hui le recul nécessaire. Une réserve s'impose sur ce que la mesure saisit : les fichiers publics donnent l'identité du maire, non la composition de la liste élue, de sorte que le changement de maire y tient lieu de renouvellement politique et qu'un maire nouveau issu de la même majorité est compté comme un changement. Le protocole est le suivant : parmi les communes qui n'avaient pas encore de délégué à la veille de l'installation de leur conseil, celles qui ont changé de maire à cette occasion en ont-elles désigné un plus souvent, dans les six années qui ont suivi, que celles qui ont reconduit le leur ?

Les deux groupes sont de taille comparable : 12 348 communes ont changé de maire en 2020 sans disposer alors d'un délégué, contre 14 372 qui ont reconduit le leur. Six ans plus tard, 46,0 % des premières avaient désigné un délégué, contre 42,5 % des secondes.

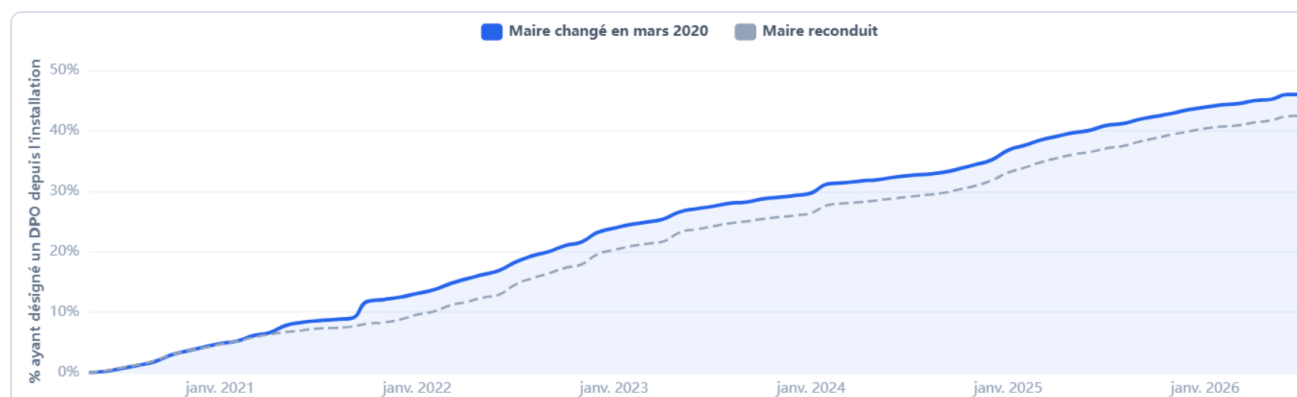


Figure 13 – Effet du renouvellement de mars 2020 sur la désignation. Communes dépourvues de délégué à la veille de l'installation de leur conseil, suivies mois par mois de mai 2020 à juin 2026 (12 348 communes à maire changé, 14 372 à maire reconduit). Celles qui ont changé de maire au scrutin (courbe pleine) atteignent 46,0 % de désignation, celles qui ont reconduit le leur (pointillés) 42,5 %. Les deux courbes restent confondues durant l'année qui suit l'installation, s'écartent au cours de 2021 et progressent ensuite en parallèle, l'écart demeurant stable autour de trois points et demi. Source : répertoire national des élus et liste des maires sortants (ministère de l'Intérieur), croisés au fichier CNIL ; calculs de l'auteur.

La courbe éclaire le mécanisme, et invite à nuancer l'idée d'un effet immédiat du scrutin. Durant les douze mois qui suivent l'installation, les deux groupes se confondent, les communes à maire nouveau étant même très légèrement en retard jusqu'à l'automne 2020. L'écart ne se forme qu'au cours de l'année 2021, une fois les équipes en place et les priorités du début de mandat traitées, puis se stabilise au début de 2022 pour ne plus bouger jusqu'au terme de la période. Le renouvellement ne provoque donc aucun sursaut de conformité au lendemain de l'élection : il déplace légèrement, et avec un an de décalage, le moment où la commune franchit le pas.

Surtout, l'écart brut de 3,5 points ne doit pas être pris pour la mesure de cet effet. Il est certes statistiquement significatif, les effectifs étant amplement suffisants, mais il agrège deux différences étrangères au renouvellement : les communes qui ont changé de maire sont un peu plus grandes que les autres, leur population médiane s'établissant à 449 habitants contre 374, et elles se répartissent inégalement entre les départements, dont nous avons vu qu'ils commandent le taux de désignation bien davantage que toute autre variable. Il faut donc comparer des communes placées dans le même contexte. À département égal, l'écart tombe à 3,2 points ; à département et strate de population comparables, à 2,5 points. C'est ce dernier chiffre qui mesure l'effet propre du renouvellement, et c'est lui qu'il faut retenir. Deux points et demi, cela se compare à la dispersion des taux départementaux. Celle-ci se mesure par l'écart-type, qui indique de combien un département s'écarte en moyenne de la moyenne nationale : il s'établit ici à 21,4 points, ce qui signifie qu'un département typique se situe à une vingtaine de points de la moyenne, dans un sens ou dans l'autre. Changer de département vaut donc, pour une commune, presque dix fois ce que vaut un changement de maire. Le renouvellement électoral accélère marginalement la désignation ; il ne la déclenche pas.

Deux vérifications complémentaires confortent ce constat. Les changements de maire survenus en cours de mandat, hors période électorale, produisent un écart du même ordre, de 2,2 points, sur des

effectifs toutefois trop réduits pour être concluants à eux seuls, de 265 à 400 communes par année. Quant au renouvellement de mars 2026, il ne peut rien apprendre à ce stade : quatre mois après l'installation des conseils, les taux des deux groupes s'établissent à 3,0 % et 2,7 %, écart non significatif et de toute manière prématuré, puisque la mesure de 2020 montre qu'aucune divergence n'apparaît avant la deuxième année. Une dernière donnée achève d'écarter l'explication par le renouvellement : au lendemain du scrutin de 2026, 42,4 % des communes ayant changé de maire demeuraient dépourvues de tout délégué, soit 5 697 communes et plus de cinq millions d'habitants.

3.5 Conclusion intermédiaire : ni la taille, ni la richesse

À ce point de l'analyse, les explications les plus immédiates ont été écartées une à une. Le nombre de communes d'un département ne montre aucune relation avec son taux. La taille de la commune et sa richesse jouent un rôle réel mais limité, et qui se ramène à un seul et même facteur. Surtout, ce facteur n'est pas déterminant : une part importante des communes qui n'ont pas désigné de délégué en avaient parfaitement les moyens, et le renouvellement politique ne pèse que de deux à trois points.

Il faut donc chercher ailleurs ce qui décide de la désignation. Si ce n'est ni la taille ni l'argent, qu'est-ce qui fait qu'une commune de cinquante habitants désigne un délégué dans tel département et pas dans tel autre ? La réponse, nous allons le voir, ne se trouve pas dans les caractéristiques de la commune, mais dans celles de son département.

3.6 Le facteur déterminant : le département

Une première observation, purement descriptive, saisit le regard. Classées par strate de population, les communes présentent une amplitude de taux de 53 points ; classées par tranche de masse salariale, de 48 points ; classées par département, de 93 points, puisque le territoire le mieux doté a pourvu d'un délégué la totalité de ses communes quand le moins doté n'en a pourvu que 6,6 %.

Cette comparaison ne démontre pourtant rien par elle-même, et il serait imprudent d'en tirer un classement des causes. L'amplitude d'un classement croît en effet mécaniquement avec le nombre de catégories : cent départements offrent bien davantage d'occasions d'atteindre un extrême qu'une dizaine de strates de population, et l'écart obtenu s'en trouve gonflé sans qu'aucun phénomène réel n'y soit pour rien. Un contrôle simple le confirme. En redistribuant au hasard les communes entre les cent départements, sans rien changer d'autre, on obtient encore une amplitude moyenne de 28 points, et jusqu'à 45 points dans les tirages les plus favorables. Une part de l'écart de 93 points est donc gratuite. Il en reste beaucoup, mais l'amplitude ne permet pas de dire combien, et une autre mesure s'impose.

Cette mesure est celle du pouvoir explicatif. Elle consiste à modéliser directement, commune par commune, la probabilité qu'un délégué y ait été désigné, en fonction de sa population, de sa masse salariale et de son département d'appartenance, puis à comparer ce que chacun de ces facteurs apporte à la compréhension de l'ensemble. Le calcul porte sur 34 852 des 34 875 communes du référentiel : Paris en est écarté, ainsi que treize communes dont la population n'est pas renseignée et neuf que les fichiers d'identifiants ne permettent pas de rattacher.

Le résultat est net, et il va au-delà de ce que la comparaison des amplitudes laissait supposer. La taille et la richesse, prises ensemble, rendent compte de 4,8 % de la variabilité observée entre les communes. Le département, à lui seul, en rend compte de 12,5 %. Les trois réunis atteignent 16,3 %. La comparaison décisive est celle des apports marginaux, c'est-à-dire de ce que chaque facteur ajoute une fois l'autre déjà pris en compte : ajouter le département à un modèle qui connaît déjà la taille et la richesse fait gagner 11,5 points de pouvoir explicatif, tandis qu'ajouter la taille et la richesse à un modèle qui connaît déjà le département n'en fait gagner que 3,8. Le département pèse ainsi trois fois plus que la démographie et les finances locales réunies.

Un contrôle s'imposait avant de retenir ce chiffre, et il faut en rendre compte. La Charente-Maritime ayant doté d'un délégué la totalité de ses communes, son indicatrice départementale les prédit toutes sans erreur, ce qui accroît d'autant le pouvoir explicatif attribué au département. Le calcul a donc été refait en écartant ce seul territoire, non parce qu'il ferait exception mais parce qu'il est le seul à produire cet effet : l'apport marginal du département revient alors à 10,6 points contre 3,9 pour la taille et la richesse, soit un rapport de deux et trois quarts au lieu de trois. Le constat ne tient donc pas à ce cas particulier, et c'est la version prudente que le lecteur retiendra.

Une seconde lecture, plus intuitive, conduit au même constat. Si l'on demande quelle part de la variabilité totale se joue entre les départements plutôt qu'à l'intérieur de chacun d'eux, on obtient 19,5 %. Cette part demeure de 16,8 % lorsque l'on a préalablement neutralisé la taille et la richesse des communes, ce qui établit le point essentiel : l'effet départemental ne transite pour l'essentiel ni par la démographie ni par les budgets, mais tient à quelque chose que le département apporte en propre. Ces proportions ne doivent pas être jugées faibles parce qu'elles sont inférieures à la moitié. La grandeur mesurée ici vaut zéro ou un pour chaque commune, qui a désigné ou n'a pas désigné, de sorte qu'une part considérable de la variabilité reste par nature interne à chaque territoire et qu'aucun modèle ne peut la résorber. Rapportée à cette limite, une part départementale de près d'un cinquième est élevée.

Exprimés en points de taux, ces effets se comparent enfin sans difficulté. À département constant, multiplier par dix la population d'une commune, c'est-à-dire passer de cent à mille habitants, élève sa probabilité de désignation de 16,9 points ; multiplier par dix sa masse salariale ne l'élève que de 5,1 points. Or l'écart-type des taux départementaux s'établit à 21,4 points, et il demeure de 21,7 points lorsque l'on raisonne à taille et à richesse comparables. Pour une commune, appartenir à un département situé un écart-type au-dessus de la moyenne vaut donc davantage que d'être dix fois plus peuplée. C'est, de très loin, la variable la plus discriminante.

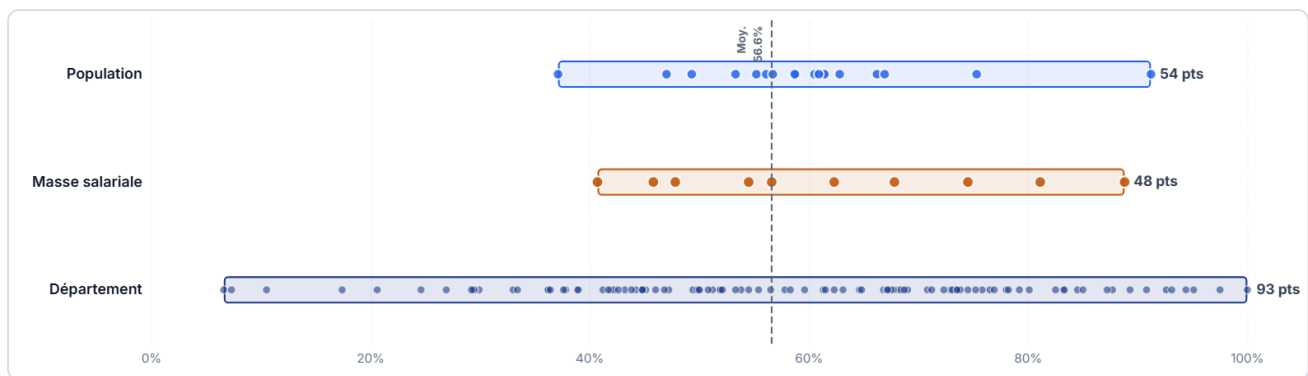


Figure 14 — Amplitude du taux de désignation selon le critère de classement. Lecture descriptive : classées par département, les communes s'échelonnent sur 93 points, contre 53 points par strate de population et 48 points par tranche de masse salariale. Cette représentation illustre la dispersion, elle ne mesure pas le pouvoir explicatif, qui est établi dans le texte par la comparaison des modèles. Source : fichier CNIL rapproché du COG 2026 et des comptes OFGL 2023, calculs de l'auteur.

On objectera que le département pourrait n'être qu'un cumul des effets de population et de richesse. La régression l'exclut déjà : si le département ne faisait que résumer la taille et la richesse de ses communes, il n'apporterait rien une fois celles-ci prises en compte, alors qu'il apporte trois fois plus qu'elles. Et la corrélation intra-classe demeure de 16,8 % après neutralisation de ces deux facteurs, ce qui signifie que l'effet départemental ne transite pas par eux.

Il faut se garder d'en conclure que la taille et la richesse ne jouent pas. Elles jouent, et dans le sens attendu : les départements aux communes les plus grandes et les mieux dotées affichent en moyenne des taux plus élevés. Simplement, ce qu'elles expliquent est trois fois moindre que ce qu'explique le territoire d'appartenance.

3.7 Une mutualisation le plus souvent portée par un organisme public

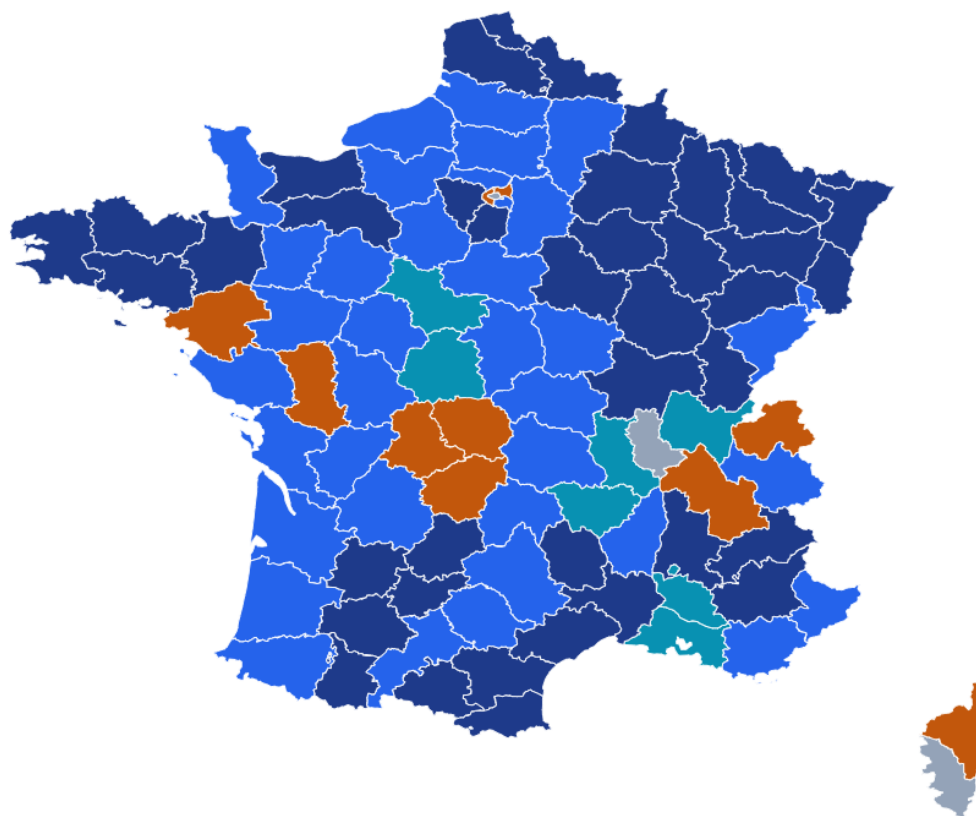
L'examen des organismes qui ont effectivement procédé aux désignations confirme cette piste. Dans chaque département, on peut identifier l'organisme « dominant ». Le terme demande une définition précise, car tout le raisonnement en dépend. Le fichier de la CNIL indique, pour chaque désignation, l'organisme désigné comme délégué, et à défaut le domaine de l'adresse de contact ; en regroupant les désignations d'un département par organisme ainsi identifié, on obtient un classement, et le dominant est celui qui arrive en tête. Deux limites en découlent. Les organismes distincts qui partagent un même domaine de messagerie sont confondus, et les désignations dont ni l'organisme ni le domaine ne sont exploitables restent non attribuées. Le classement porte donc sur les désignations attribuables, qui représentent l'essentiel du total, et le dominant s'entend au sein de cet ensemble.

Ainsi défini, le dominant relève du secteur public dans 85 des 96 départements métropolitains, et il faut d'emblée distinguer deux situations que ce total réunit. Dans 83 d'entre eux, il s'agit d'une véritable structure de mutualisation : centre de gestion de la fonction publique territoriale, agence départementale, syndicat mixte, groupement d'intérêt public, association de mutualisation, intercommunalité. Dans les deux derniers, le désignateur dominant est un délégué interne à une commune, ce qui relève bien du secteur public mais non de la mutualisation. Dix départements ont pour principal désignateur un prestataire privé, et un seul n'a pu être qualifié de manière fiable. Les

centres de gestion, à eux seuls, sont à l'origine de la plus forte part des désignations, suivis de près par les agences, associations et syndicats.

Encore faut-il mesurer ce que « dominant » signifie dans ces dix départements, car le mot y recouvre le plus souvent une position acquise à peu de frais. Rapporté non pas aux seules communes ayant désigné, mais à l'ensemble des communes du département, l'organisme dominant couvre 32,8 % du territoire à la médiane lorsqu'il est public ou mutualisé. Dans sept des dix départements à dominante privée, il n'en couvre que 11,1 % à la médiane, et jamais plus de 15,4 %. Le prestataire y est premier faute de concurrent, aucun organisme n'ayant emporté de désignation massive : en Creuse, il a désigné 18 communes sur 255, en Isère 40 sur 512, en Haute-Corse 27 sur 236, dans les Hauts-de-Seine 4 sur 36. Ces sept organismes réunis ne totalisent que 166 communes, moins de 1 % des désignations nationales, et les dix dominants privés ensemble 635 communes, soit 3,2 %. La prééminence du privé dans ces départements traduit donc l'absence d'une offre mutualisée structurée bien davantage qu'une conquête effective du marché.

Trois départements font toutefois exception, et méritent d'être signalés comme tels : en Deux-Sèvres, en Haute-Vienne et en Corrèze, un opérateur privé a bel et bien porté une vague de grande ampleur, couvrant respectivement 72,6 %, 62,1 % et 59,6 % des communes du département. Ces trois cas montrent qu'un opérateur privé peut pénétrer son territoire aussi profondément qu'un centre de gestion, constat sur lequel s'appuiera la partie IV. Ils demeurent l'exception : hors ces trois départements, le secteur privé n'a nulle part emporté de mouvement significatif.



■ Centre de gestion (CDG) ■ Agence / asso. / syndicat ■ Intercommunalité (EPCI) ■ Prestataire privé ■ Interne / autre

Figure 15 — Nature de l'organisme ayant désigné le plus de communes dans chaque département.

Couleur du principal désignateur : centre de gestion (bleu foncé), agence, association ou syndicat de mutualisation (bleu), intercommunalité (turquoise), prestataire privé (orange), solution interne ou autre (gris). Les structures publiques ou mutualisées dominent la quasi-totalité du territoire ; le prestataire privé ne s'impose que dans dix départements. Source : fichier CNIL, organismes désignés qualifiés un à un par l'auteur.

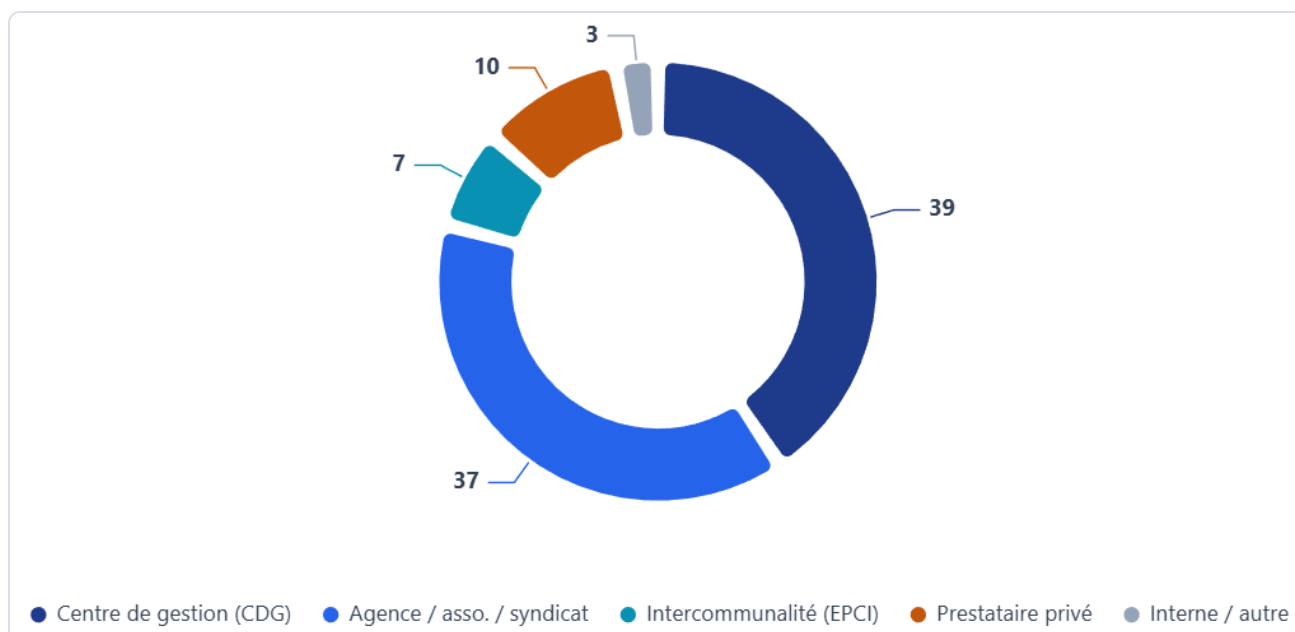


Figure 16 — Répartition des quatre-vingt-seize départements métropolitains selon la nature de leur principal désignateur. Le centre de gestion domine dans 39 départements, une agence, association ou syndicat de mutualisation dans 37, un prestataire privé dans 10, une intercommunalité dans 7 et une solution interne ou autre dans 3. Les catégories publiques ou mutualisées, qui réunissent centres de gestion, agences et syndicats et intercommunalités, couvrent 83 départements ; en y ajoutant les deux départements dont le désignateur dominant est une solution interne à une commune, on atteint 85 des 96. Source : fichier CNIL, organismes désignés qualifiés un à un par l'auteur.

Deux précisions méthodologiques s'imposent ici. D'une part, la nature publique ou privée de chaque organisme a été établie par identification directe des structures concernées, à partir de leur dénomination et de leur statut ; les associations de mutualisation, créées par et pour les collectivités, ont été classées dans le secteur public. Le mode de désignation ne peut toutefois être déterminé avec certitude pour toutes les communes : il ne l'est que pour celles dont les coordonnées publiques permettent de remonter à l'organisme. D'autre part, et à la différence du reste du rapport, cette analyse des organismes porte sur les seuls quatre-vingt-seize départements métropolitains, Corse-du-Sud et Haute-Corse comptées séparément et Paris compris : les cinq départements d'outre-mer en sont écartés, faute d'une qualification fiable de leurs organismes désignateurs. Ces réserves n'affectent pas le constat d'ensemble.

Un dernier trait mérite d'être relevé, car il tempère à son tour l'explication par la taille. Les structures de mutualisation ne servent pas seulement les communes les plus modestes : elles désignent des délégués pour des communes de toutes les strates de population. Le graphique ci-dessous répartit, par tranche de population, les modes de désignation identifiés parmi les communes ayant désigné un délégué. Les organismes mutualisateurs, centres de gestion, agences et intercommunalités, y sont présents aussi bien parmi les communes de quelques dizaines d'habitants que parmi les plus peuplées. Nous faisons ici le choix de ne pas détailler chaque type de désignation commune par commune, car la déduction du mode à partir des seules coordonnées publiques comporte une part d'incertitude et ne saurait avoir de valeur statistique ; la vue d'ensemble suffit néanmoins à établir que la mutualisation irrigue l'ensemble des strates.

Cette présence dans toutes les strates ne signifie pas une présence égale, et il faut le dire nettement. La part des désignations attribuables à un centre de gestion ou à une intercommunalité atteint 48 % chez

les communes de moins de cent habitants, se maintient autour de 35 à 40 % dans les strates intermédiaires, puis chute à 18 % au-delà de dix mille habitants, où plus de huit désignations sur dix ne peuvent être rattachées à aucun organisme identifiable. Le graphique ci-dessous sépare les deux catégories au lieu de les additionner, de sorte que les valeurs qu'il porte sont un peu inférieures : 46 % et 10 % pour les seuls centres de gestion. Cette chute est logique : une ville de cette taille dispose des moyens de recruter son propre délégué et n'a nul besoin d'une structure mutualisée. La mutualisation irrigue donc toutes les strates, mais elle est d'autant plus décisive que la commune est petite, ce qui est précisément le cas de l'immense majorité des communes françaises.

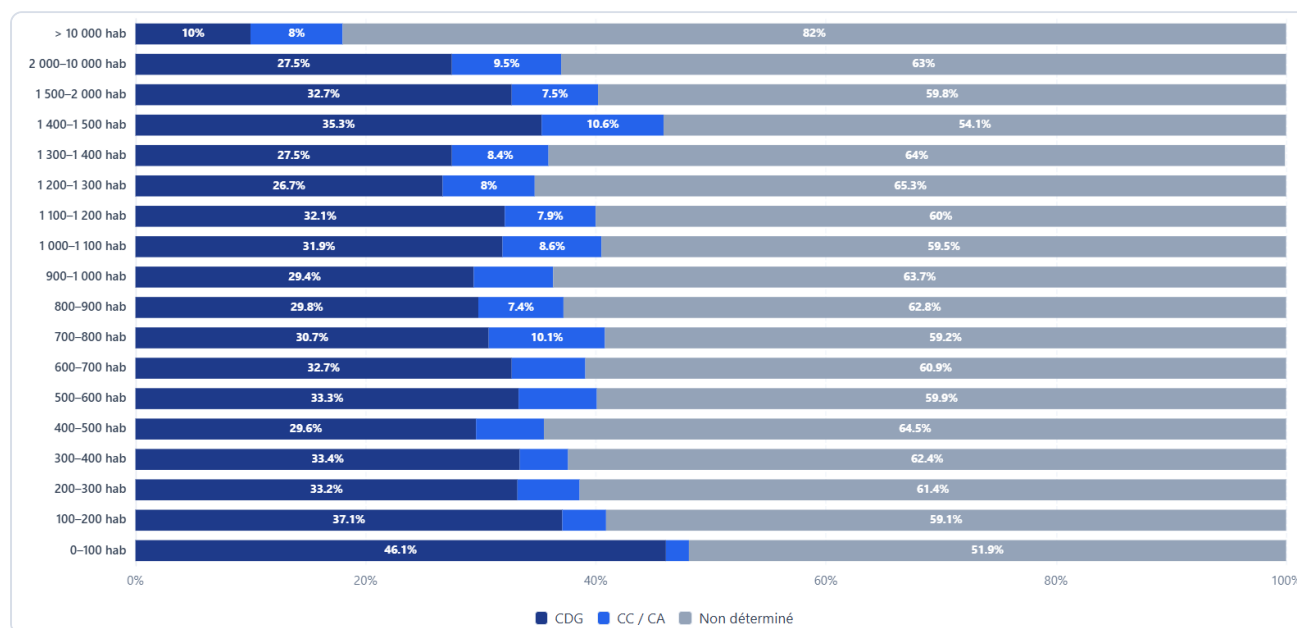


Figure 17 — Modes de désignation par strate de population. Pour chaque tranche de population, part des communes ayant désigné un délégué selon le mode identifié : centre de gestion (bleu foncé), communauté de communes ou d'agglomération (bleu), mode non déterminé (gris). Le centre de gestion est le premier mode repéré dans toutes les strates, et d'autant plus présent que la commune est petite : il concerne 46 % des communes de moins de 100 habitants, contre 10 % au-delà de 10 000. La part « non déterminée », majoritaire partout faute de coordonnées publiques permettant de remonter à l'organisme, explique que l'on renonce à détailler chaque mode commune par commune. Source : fichier CNIL, mode de désignation déduit des coordonnées du délégué par l'auteur.

3.8 La présence d'un organisme public ne suffit pas

On serait tenté de conclure que la solution tient à la présence d'un organisme public de mutualisation. Ce serait aller trop vite. Si l'on isole les quatre-vingt-cinq départements métropolitains dont l'organisme dominant relève du secteur public, structures de mutualisation dans quatre-vingt-trois cas et délégué interne à une commune dans les deux autres, on constate qu'ils se répartissent des deux côtés de la moyenne nationale, presque à parts égales : quarante-cinq la dépassent, quarante restent en deçà. Certains, dotés d'un centre de gestion actif, affichent des taux très élevés. D'autres, pourtant pourvus eux aussi d'un organisme public, demeurent largement en dessous. La seule existence d'une structure publique de mutualisation ne garantit donc pas la conformité.

La réciproque mérite d'être établie avec la même rigueur, car elle est contre-intuitive. Une dominante privée ne condamne pas un département à un taux faible : les dix départements dont le principal désignateur est un prestataire privé affichent un taux médian de 75,1 %, supérieur à celui des

départements à dominante publique ou mutualisée, qui s'établit à 59,0 %, et six d'entre eux dépassent la moyenne nationale. Ce résultat ne doit pas être surinterprété. Nous avons vu que la dominante privée est, dans sept cas sur dix, une position acquise faute de concurrent, l'opérateur n'ayant couvert qu'une fraction marginale du département ; les taux élevés qu'on y observe, dans les Hauts-de-Seine ou en Seine-Saint-Denis notamment, tiennent alors à d'autres causes que son action. Restent trois départements où l'opérateur privé a réellement porté la désignation, et où le taux est effectivement élevé. C'est donc l'ampleur de la diffusion, non le statut de l'organisme, qui commande le résultat. Quelque chose distingue donc, parmi les départements possédant un organisme mutualisateur, ceux où la désignation a vraiment pris de ceux où elle est restée marginale. Ce n'est ni l'existence de l'organisme ni son statut. Les trois paragraphes qui suivent établissent ce dont il s'agit.

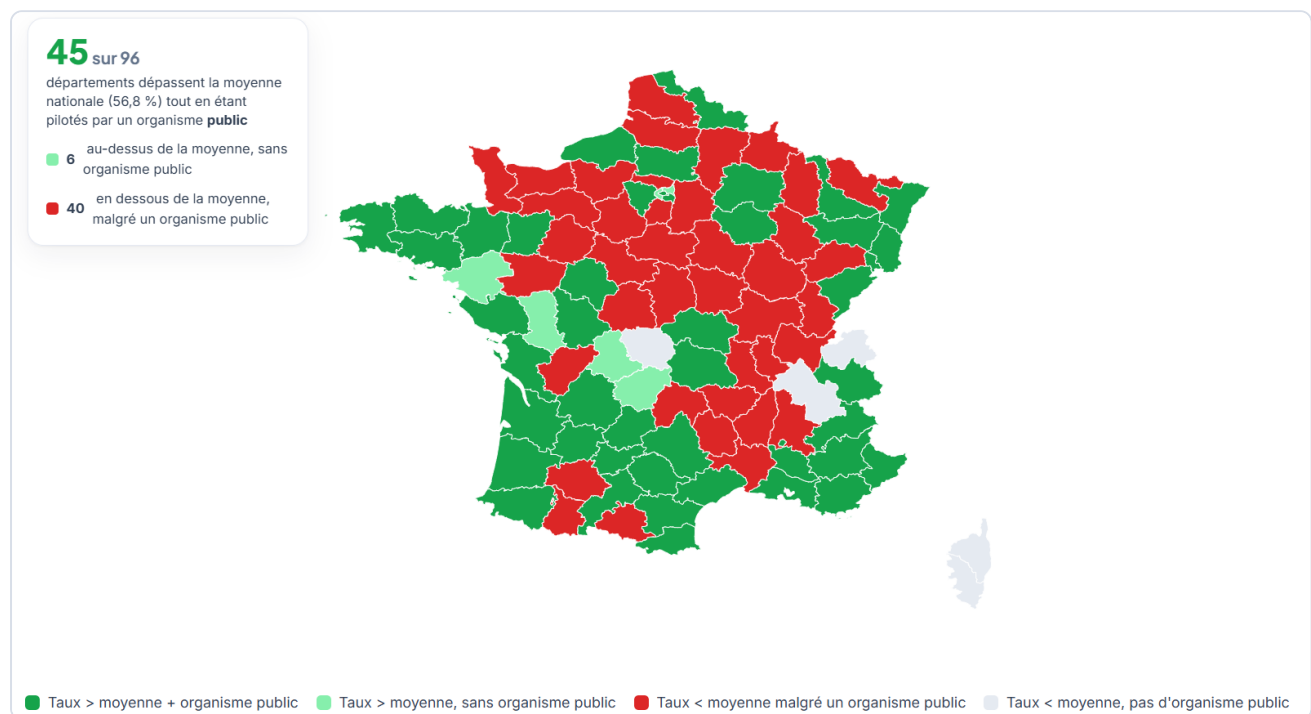


Figure 18 — Départements dotés d'un organisme public de mutualisation, selon qu'ils dépassent (vert) ou non (rouge) la moyenne nationale de 56,8 %. Sur les 85 départements métropolitains dont le désignateur dominant est public ou mutualisé, 45 dépassent la moyenne et 40 restent en deçà : la seule présence d'une structure publique ne suffit donc pas. Source : fichier CNIL, organismes désignés qualifiés un à un par l'auteur.

3.9 La désignation procède par campagnes, et non au fil de l'eau

Avant de chercher ce qui distingue les départements, il faut établir un fait qui vaut pour tous et qui commande la lecture de ce qui suit : la désignation d'un délégué n'est presque jamais une démarche individuelle.

Quatre désignations communales sur cinq, 84,4 % exactement, ont été portées par une structure desservant au moins dix communes d'un même département. Encore faut-il savoir sur quoi repose cette attribution : **85,3 % de ces désignations portent le numéro d'identification d'un organisme nommément désigné**, le reste étant regroupé sur le domaine de messagerie du délégué, lequel désigne le plus souvent une structure parfaitement reconnaissable. La part réellement opaque, celle qui repose sur un domaine de fournisseur d'accès sans identification possible, se limite à

297 communes, soit 1,8 % de la route collective. Cent soixante-douze structures couvrent ainsi l'essentiel du territoire français. La conformité des communes au règlement n'est donc pas la somme de trente-cinq mille décisions indépendantes ; elle est le produit de l'activité d'un petit nombre d'opérateurs.

Ce chiffre dépend du seuil de dix communes dont le paragraphe 3.10 expose la convention, et il faut donner au lecteur de quoi le situer. La part collective s'établit à 88,4 % lorsque le seuil est ramené à cinq communes et à 79,0 % lorsqu'il est porté à vingt, le nombre de structures variant dans le même sens. Aucune conclusion du rapport n'en dépend, et l'annexe D donne le détail de cette sensibilité ; mais celui qui refait le calcul avec une autre convention doit savoir à quoi rapporter son résultat.

Ce caractère collectif laisse une trace nette dans le calendrier, et il faut expliquer comment on la met en évidence.

Si les communes d'un département décidaient chacune pour son compte, leurs désignations se répartiraient dans le temps sans se donner rendez-vous. Elles suivraient le rythme général du pays, plus dense en 2018 et 2019 qu'en 2023, mais sans se masser sur une année en particulier. Pour savoir à quoi ressemblerait un tel département, il suffit de le fabriquer : on prend son nombre réel de désignations, on les redistribue au hasard sur les neuf années en respectant le calendrier national, et on regarde quelle part tombe sur les deux années les plus chargées. En répétant l'opération plusieurs centaines de fois, on obtient la concentration qu'un département de cette taille produirait par le seul jeu du hasard. Il n'y a plus qu'à comparer avec la réalité.

L'écart est considérable. Un département concentre en moyenne 62,0 % de ses désignations sur ses deux meilleures années, là où le hasard n'en produirait que 39,1 %. Et le résultat vaut territoire par territoire, non seulement en moyenne : **quatre-vingt-douze départements sur cent dépassent leur propre attendu**, l'excès moyen s'établissant à vingt-trois points.

Les huit exceptions méritent d'être nommées, car elles ne contredisent pas le constat mais l'éclairent. Ce sont les Bouches-du-Rhône, le Calvados, la Lozère, le Pas-de-Calais, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, la Martinique et La Réunion. Quatre d'entre elles sont des territoires urbains dont nous verrons au paragraphe suivant que les communes ont désigné une à une, par leurs propres moyens : les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, La Réunion et les Bouches-du-Rhône. Pour celles-là, l'explication est celle que l'on attendait : là où les communes désignent une à une, il n'y a pas de campagne, donc pas de concentration. Les quatre autres, la Lozère, le Pas-de-Calais, le Calvados et la Martinique, n'ont pas ce profil, et leur faible concentration reste sans explication.

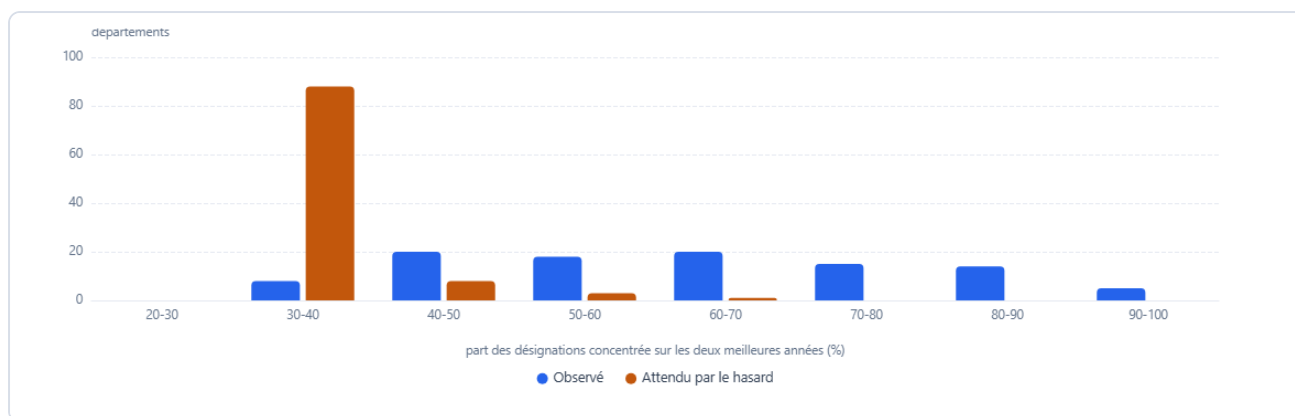


Figure 19 — Les désignations arrivent par campagnes, partout. Répartition des cent départements selon la part de leurs désignations concentrée sur leurs deux meilleures années. En bleu la répartition observée, en orange celle que produirait le hasard sur le même nombre de désignations et selon le calendrier national. Le hasard produirait un pic unique entre 30 et 40 % ; l'observé s'étale de 30 à 100 %. Source : dates de désignation du fichier CNIL, simulation de l'auteur.

Un avertissement s'impose toutefois avant d'aller plus loin. Que les désignations arrivent par campagnes est un fait solide, mais ce fait ne suffit pas à distinguer les territoires, puisqu'il vaut pour presque tous. La concentration dit comment la désignation progresse, elle ne dit pas pourquoi certains départements progressent davantage. C'est l'objet des paragraphes qui suivent, et ils reposent sur des mesures qui ne contiennent pas le résultat qu'elles expliquent.

3.10 Deux routes vers la conformité, et une seule est ouverte aux petites communes

Puisque la mutualisation porte l'essentiel des désignations, le taux d'un département se laisse décomposer en deux termes. D'un côté les communes dont le délégué a été désigné par une structure desservant au moins dix communes du département, que nous appellerons la route collective. De l'autre celles qui ont désigné par leurs propres moyens ou par l'intermédiaire d'un prestataire ne servant qu'elles, soit la route individuelle. Sur un taux départemental moyen de 58,2 points, la première en apporte 44,3 et la seconde 13,9.

Ces deux nombres ne se lisent pas comme le 84,4 % du paragraphe précédent, et la différence mérite un mot. Celui-ci rapporte les désignations les unes aux autres à l'échelle du pays, où les départements les plus peuplés pèsent le plus. Ceux-là décomposent une moyenne départementale, où chaque territoire compte pour un. La part collective y paraît donc moindre, les quelques départements urbains dont les communes ont désigné seules y pesant autant que tous les autres.

Le seuil de dix communes mérite lui aussi un mot, puisqu'il est de convention. Il sert à distinguer un opérateur de mutualisation d'un prestataire qui ne sert qu'une ou deux collectivités. Nous l'avons fait varier de trois à trente sans qu'aucune conclusion du rapport s'en trouve modifiée, et dix se trouve être la valeur qui sépare le plus nettement les deux routes, au sens où la route individuelle y épouse le mieux la taille des communes. L'annexe D donne le détail de cette vérification.

Cette décomposition n'aurait qu'un intérêt comptable si les deux routes s'ouvraient aux mêmes territoires. Ce n'est pas le cas, et c'est ce qui lui donne sa portée.

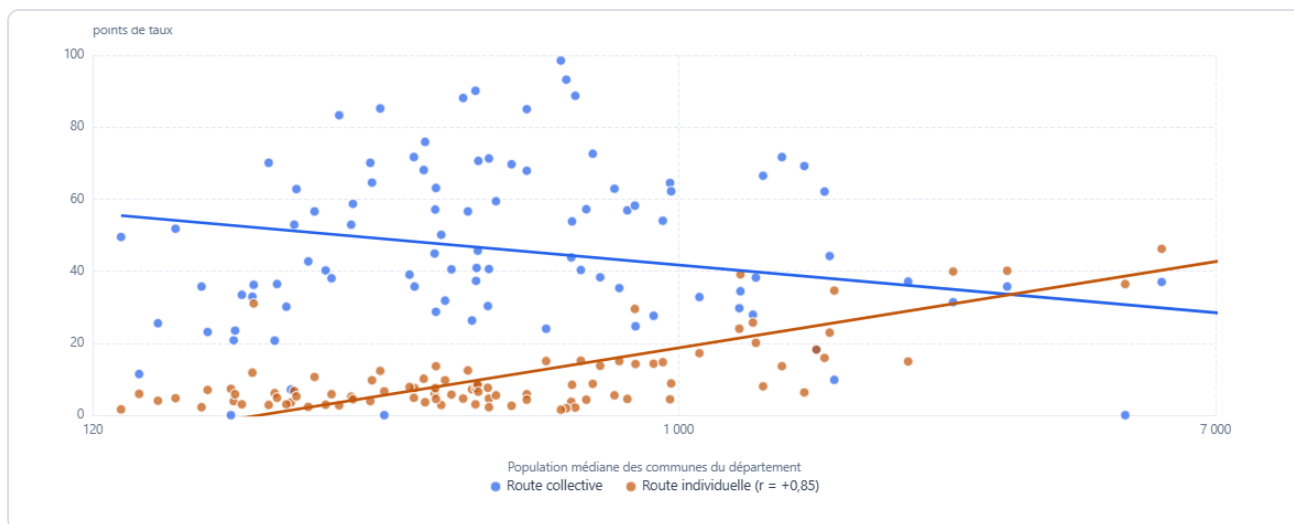


Figure 20 — La route individuelle est réservée aux communes assez grandes. Chaque point est un département. En abscisse, la population médiane de ses communes, en échelle logarithmique ; en ordonnée, les points de taux apportés par chacune des deux routes. La route individuelle croît fortement avec la taille des communes ($r = +0,85$) et demeure au ras de l'axe partout ailleurs. La droite tracée sur la route collective n'est donnée que pour situer le nuage : les deux routes étant complémentaires par construction, sa pente ne mesure rien. Source : fichier CNIL, population légale 2026 et référentiel des organismes désignés, calculs de l'auteur.

La route individuelle est presque entièrement commandée par la taille des communes : la corrélation atteint $+0,85$, ce qui est considérable pour une relation de ce type. Elle ne fonctionne que là où les communes sont assez grandes pour recruter un agent ou payer un prestataire, et elle demeure marginale partout ailleurs. Sa moyenne s'établit à 6,0 points de taux dans le quart des départements aux plus petites communes, contre 34,1 points dans le quart aux plus grandes.

On se gardera de tirer de ce constat la proposition symétrique, qui serait fausse. Les deux routes étant complémentaires, toute variable liée à la taille des communes entretient mécaniquement une relation de signe inverse avec la route collective, par simple soustraction. Dire que la mutualisation « réussit mieux » dans les départements ruraux n'aurait donc aucun sens : elle y occupe simplement toute la place, faute d'alternative. Ce que l'on peut affirmer est plus sobre et plus utile : là où les communes sont petites, la route individuelle est fermée, et la conformité du territoire dépend entièrement de l'existence d'un opérateur.

La conséquence pratique est immédiate. Dans un département de communes rurales, la route individuelle ne mènera jamais à la conformité, quel que soit l'effort de conviction déployé auprès des maires. Seule la route collective peut y conduire.

Reste à savoir laquelle des deux fait les écarts entre départements. La réponse est sans ambiguïté.

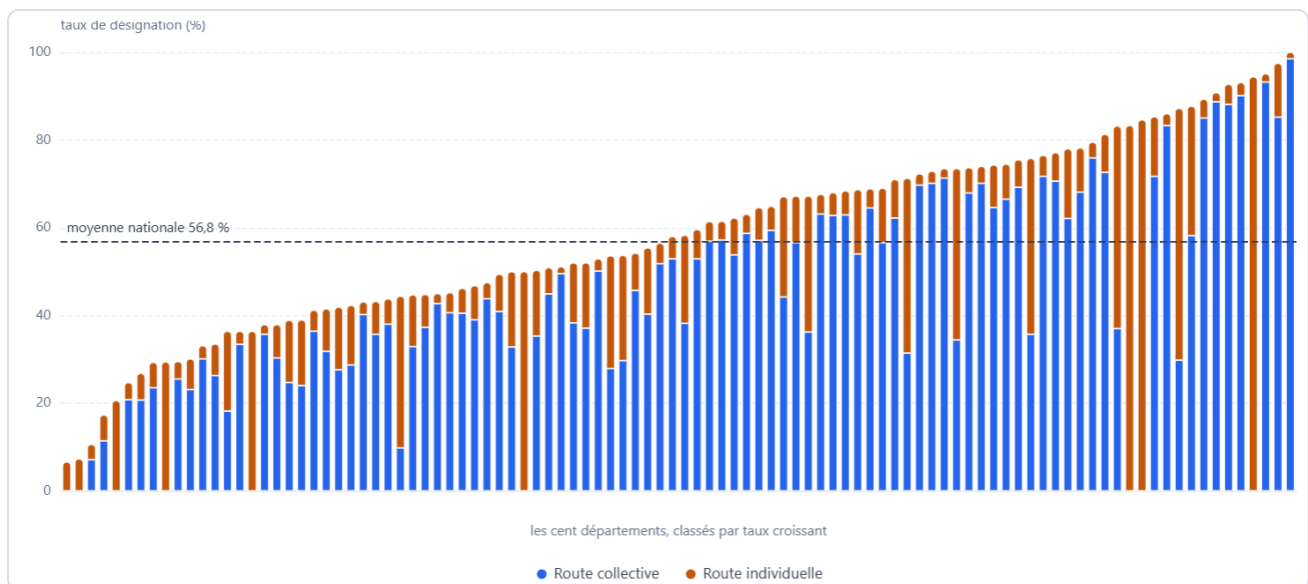


Figure 21 — Les écarts entre départements se logent dans la route collective. Les cent départements, Paris excepté comme partout dans ce rapport, classés du taux le plus faible au plus élevé. Chaque barre se partage entre les communes desservies par une structure de mutualisation (bleu) et celles qui ont désigné seules (orange). La bande orange demeure mince sur presque toute la longueur du classement, et ne s'épaissit que dans quelques départements urbains, dispersés dans la moitié droite du graphique. Source : fichier CNIL et référentiel des organismes désignés, calculs de l'auteur.

Quatre-vingt-un pour cent de la variance du taux départemental provient de la route collective, dix-neuf pour cent seulement de la route individuelle. Autrement dit, quand deux départements diffèrent, ils diffèrent d'abord par ce que la mutualisation y a accompli, et très peu par ce que leurs communes ont fait seules.

C'est ici que se dissout l'idée reçue dont nous étions partis. Ce qui sépare la Vienne de la Côte-d'Or n'est pas que les communes de la première soient plus grandes ou plus riches que celles de la seconde. C'est que l'agence départementale de la première dessert près de huit de ses communes sur dix, quand le centre de gestion de la seconde n'en dessert que 7,3 %. La conformité des petites communes ne se joue pas commune par commune ; elle se joue opérateur par opérateur.

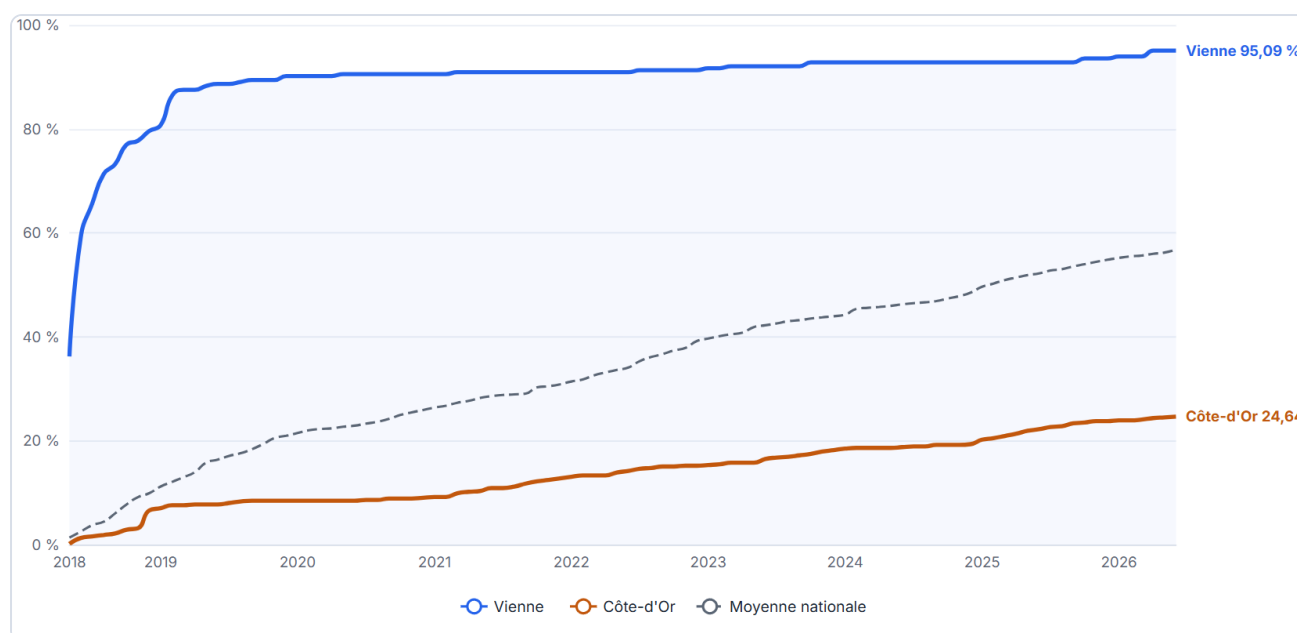


Figure 22 — Deux trajectoires contrastées. La Vienne, dont l'Agence des territoires a converti 211 communes dès 2018, atteint 95,1 %. La Côte-d'Or, dotée elle aussi d'un centre de gestion départemental mais dont l'offre n'a jamais dépassé quelques dizaines de communes par an, plafonne à 24,6 %, loin sous la moyenne nationale (pointillés). Source : dates de désignation du fichier CNIL, calculs de l'auteur.

La comparaison de ces deux départements mérite qu'on s'y arrête, car elle résume le propos. Ils sont voisins par leur profil : des communes petites, un tissu rural, un organisme public de mutualisation dans les deux cas. La Vienne a confié la sienne à l'Agence des territoires, qui a converti 211 communes dès la première année d'application du règlement, soit près de huit sur dix. La Côte-d'Or dispose elle aussi d'une structure publique de mutualisation, en l'espèce son centre de gestion, qui désigne d'ailleurs sans discontinuer depuis 2018, mais qui n'a jamais converti qu'une fraction des communes à la fois, sa meilleure année n'en ayant rassemblé que quarante-six sur près de sept cents. Même statut public, même mission, et des taux que tout oppose.

Restent les départements qui dépassent la moyenne nationale sans devoir grand-chose à la mutualisation. Sur les cinquante et un territoires situés au-dessus de la moyenne, quarante-trois y sont parvenus par la route collective ; huit seulement doivent davantage de points à la route individuelle qu'à la route collective. Ils ne constituent pas des anomalies : ce sont les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, La Réunion, les Bouches-du-Rhône, la Loire-Atlantique, le Var et le Vaucluse. Tous ont en commun un tissu communal sans rapport avec celui du reste du pays. Alors que la commune française médiane compte 469 habitants et dépense un peu moins de 300 000 euros par an, la commune médiane y est bien plus importante : 1253 habitants dans le Vaucluse, 2707 habitants et 3,1 millions d'euros dans le Var, 5761 habitants et 6,2 millions d'euros dans les Bouches-du-Rhône, et plus de vingt-quatre mille dans les trois départements de la petite couronne parisienne comme à La Réunion. Leurs communes ont eu les moyens de se passer d'aide. Ce n'est pas une poignée d'exceptions à écarter, c'est une seconde voie, qui concerne un peu moins d'un territoire sur six parmi ceux qui ont réussi, et dont il faut mesurer qu'elle est fermée à tous les autres.

3.11 Ce que vaut un point de couverture

Si le taux d'un département est d'abord l'œuvre d'un opérateur, il faut une mesure de ce que cet opérateur accomplit. Nous retenons la plus directe : la **couverture de l'opérateur principal**, c'est-à-dire la part des communes du département dont le délégué a été désigné par la structure qui en a désigné le plus.

Sa dispersion est considérable. La médiane nationale s'établit à 28,8 %, le premier quartile à 15,4 % et le troisième à 53,7 %, les valeurs extrêmes allant de 1,6 % à 98,5 %. Autrement dit, dans la moitié des départements français, la structure la mieux implantée ne dessert pas trois communes sur dix.

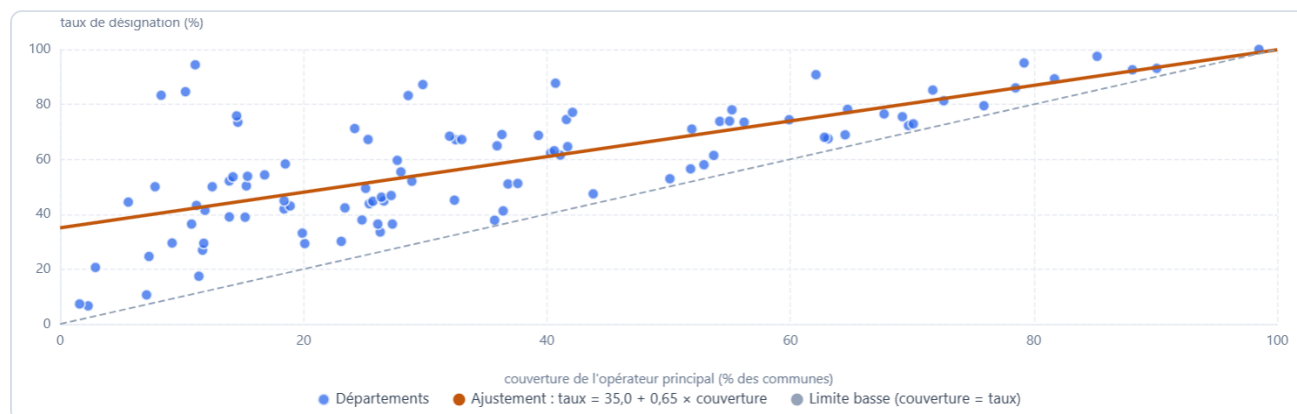


Figure 23 — Le taux d'un département suit la couverture de son opérateur principal. Chaque point est un département : en abscisse la part de ses communes desservies par la structure qui en dessert le plus, en ordonnée son taux de désignation. La droite d'ajustement passe par l'équation $\text{taux} = 35,0 + 0,65 \times \text{couverture}$ et rend compte de la moitié des écarts entre départements. La diagonale marque la limite en dessous de laquelle aucun département ne peut se situer, la couverture d'un opérateur étant nécessairement inférieure au taux total. Source : fichier CNIL et référentiel des organismes désignés, calculs de l'auteur.

La relation qui lie ces deux grandeurs est remarquablement simple, et elle se laisse écrire en une ligne :

taux du département = 35 % + 0,65 × couverture de l'opérateur principal

Cette équation rend compte de la moitié des écarts entre départements. Elle se lit ainsi : quand la structure principale d'un territoire gagne dix points de couverture, le département gagne six points et demi de taux de désignation.

Reste à comprendre pourquoi le coefficient vaut deux tiers et non un. On pourrait imaginer deux mécanismes contraires. Le premier serait un entraînement : au-delà d'un certain point, l'opérateur installerait le sujet dans le paysage local et des communes qu'il n'a jamais démarchées désigneraient d'elles-mêmes, de sorte que chaque point gagné en vaudrait plus d'un. Le second serait une éviction : en occupant le terrain, l'opérateur découragerait les autres acteurs, et chaque point gagné en vaudrait moins d'un.

Les données ne montrent ni l'un ni l'autre, et c'est ce qui rend la relation aussi régulière. Pour le vérifier sans se laisser piéger par l'arithmétique, il ne faut pas comparer le taux à la couverture, puisque le premier contient la seconde. Il faut mesurer ce que les autres acteurs font **du terrain que**

le premier opérateur leur laisse, c'est-à-dire la part des communes non desservies par lui qu'ils ont malgré tout converties.

Couverture de l'opérateur principal	moins de 20 %	20 à 30 %	30 à 40 %	40 à 50 %	50 à 60 %	plus de 60 %
Départements concernés	32	20	11	8	10	19
Part du reste convertie par les autres acteurs	36,9 %	32,6 %	34,1 %	43,9 %	29,4 %	37,7 %

Cette part ne suit pas la couverture du premier opérateur. Elle tourne autour d'un tiers quelle que soit l'ampleur qu'il a prise, et la pente de cette relation, de +0,08, est indiscernable de zéro dans un intervalle de confiance allant de -0,11 à +0,27. Il faut le dire avec la précision qui convient : les données ne permettent pas de détecter de relation, ce qui n'est pas la même chose que d'établir qu'il n'en existe aucune, et la borne haute de l'intervalle laisse place à un entraînement modeste. Le constat résiste en revanche aux deux vérifications que nous avons pu lui opposer : il tient en écartant les départements où il ne reste presque rien à convertir, et il tient en pondérant chaque territoire par le nombre de communes encore disponibles, la part passant alors de 35,7 à 30,9 %. Cette seconde valeur déplacerait l'équation de quelques points sans en changer la forme ; nous retenons la version non pondérée, cohérente avec un ajustement conduit département par département. **Les autres acteurs convertissent environ un tiers de ce que la structure principale n'a pas pris, et cette proportion ne dépend pas d'elle.**

Une précision s'impose pour éviter un contresens. Dire que cette part ne dépend pas du premier opérateur ne revient pas à dire qu'elle est stable d'un territoire à l'autre : elle varie considérablement, de 3 % à 100 % selon les départements, avec un écart-type de vingt-deux points. C'est même dans cette variation-là que loge la moitié des écarts que l'équation n'explique pas, et le rapport ne prétend pas en rendre compte.

L'équation en découle alors par simple addition, et c'est bien le tiers constant qui l'explique et non l'inverse : le taux d'un département vaut ce que son premier opérateur a pris, augmenté du tiers de ce qu'il a laissé, soit trente-cinq pour cent plus deux tiers de sa couverture. Les deux nombres de l'équation ne sont ainsi que deux façons d'écrire le même fait. Il n'y a donc ni palier à franchir, ni effet de seuil, ni masse critique. Chaque commune convertie par la structure principale compte pour elle-même, ni plus ni moins.

Une réserve doit accompagner l'usage pratique de ce coefficient. Il décrit ce que l'on observe entre départements à un instant donné ; en déduire qu'un opérateur qui convertirait dix communes de plus apporterait exactement six points et demi suppose que les autres acteurs continueraient d'en reprendre un tiers, ce qu'une comparaison entre territoires ne peut pas établir. Si l'opérateur et ses concurrents visent les mêmes communes, l'apport réel serait plus faible.

Ce résultat a une conséquence pratique qu'il faut énoncer sans détour, car elle est contre-intuitive. **Il n'existe aucun niveau magique à atteindre.** Un opérateur qui passe de dix à vingt pour cent de couverture apporte à son département exactement autant qu'un opérateur qui passe de soixante à soixante-dix. Aucune campagne n'est trop modeste pour valoir la peine, et aucune ne bénéficie d'un

effet d'entraînement qui la dispenserait de continuer. C'est une raison d'agir pour les territoires les plus en retard, qui pourraient croire qu'il leur faut un effort hors de portée avant d'en voir le moindre résultat.

Il faut enfin en tirer la conséquence inverse, moins agréable. Puisque les autres acteurs n'en reprennent qu'un tiers en moyenne, un département dont la structure principale reste faible ne peut pas espérer que le marché comble le vide. Là où la couverture est de dix pour cent, l'équation prévoit un taux de quarante et un pour cent, et c'est très exactement ce que l'on observe.

3.12 Ce qui décide de la performance d'un opérateur

Reste la question qui commande toute l'action publique : qu'est-ce qui fait qu'un opérateur pénètre son territoire, quand un autre, doté des mêmes outils, n'y parvient pas ?

Pour y répondre, il faut changer d'unité d'analyse et prendre l'opérateur pour objet plutôt que le département. Nous avons donc constitué l'ensemble des couples formés par une structure et un département où elle dessert au moins dix communes, puis mesuré ce qui explique la couverture atteinte. Ce déplacement a un mérite décisif : la couverture d'un opérateur s'explique par des propriétés de l'opérateur, mesurables indépendamment du taux du département.

Le champ demande à être délimité, car le regroupement brut des désignations par organisme fait apparaître des entrées qui ne sont pas des structures. Quatre règles, détaillées à l'annexe D, le circonscrivent : les domaines de messagerie de fournisseurs d'accès, qui rassemblent des délégués sans lien entre eux, sont écartés ; les institutions apparaissant deux fois, une fois par leur numéro d'identification et une fois par leur domaine, sont fusionnées ; les enregistrements au nom d'une commune prétendant desservir plusieurs départements sont écartés comme erreurs de saisie ; et les prestataires privés sortent de ce champ précis, car l'adresse déclarée d'un opérateur commercial n'a pas de valeur territoriale. Cette restriction ne vaut que pour l'analyse de l'implantation : la route collective, elle, continue de compter toute structure desservant au moins dix communes, prestataires privés compris, comme le veut sa définition du paragraphe 3.10.

Encore fallait-il s'assurer que ces propriétés soient bien mesurées indépendamment du résultat, ce qui n'allait pas de soi. Nous avons soumis chacune d'elles à un examen dont l'annexe D rend compte, et deux candidats pourtant convaincants n'y ont pas résisté. Le nombre d'opérateurs concurrents présents dans un département semblait le facteur le plus puissant ; une simulation montre que le hasard produit une relation plus marquée encore, la part du premier décroissant arithmétiquement avec le nombre de parts. La date de lancement de l'offre paraissait décisive ; l'examen montre que les campagnes récentes convertissent plus vite que les anciennes, et que seule joue la durée écoulée. Ces deux critères ont été écartés.

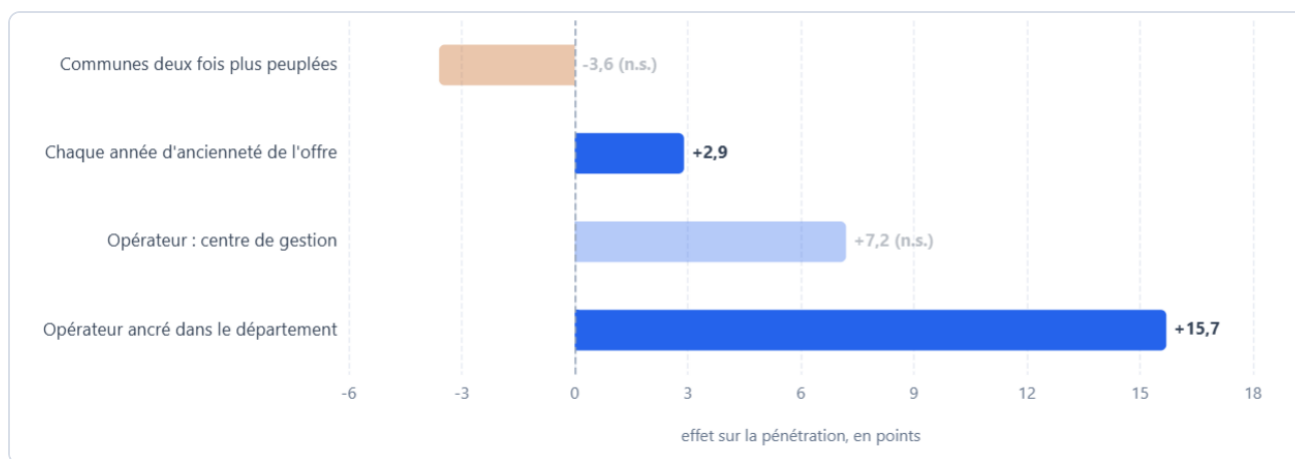


Figure 24 — Ce qui décide de la couverture d'un opérateur. Effet de chaque facteur sur la part des communes qu'une structure parvient à desservir, à caractéristiques égales par ailleurs. Cent un couples structure publique × département dont l'adresse de l'organisme est connue ; la barre pâle signale un effet non significatif au seuil de 5 %. Le nombre de communes du département figure dans le modèle comme contrôle d'échelle mais n'est pas représenté : la couverture étant une part de cet effectif, son coefficient serait lu à tort comme un facteur. Source : fichier CNIL et adresses déclarées des organismes désignés, régression de l'auteur.

Un seul facteur résiste à cet examen, et il résiste solidement. **Une structure implantée dans le département qu'elle dessert y pénètre 15,7 points plus profondément qu'une structure venue du dehors**, à taille de département, taille de communes et nature d'opérateur comparables. Le résultat est très significatif et il ne doit rien à la manière dont l'ancrage est défini : nous retenons ici l'adresse déclarée de l'organisme auprès de la CNIL, et non le département où il désigne le plus, cette seconde définition garantissant par construction ce qu'elle prétend établir. Rapporté aux moyennes, les structures que l'on peut suivre à la fois chez elles et au-dehors desservent 46,9 % des communes de leur propre département contre 19,4 % de celles où elles interviennent au-dehors. Dit autrement : une structure qui franchit une frontière départementale perd près des trois cinquièmes de sa capacité de conviction.

Un second facteur subsiste, plus modeste et de nature différente : **chaque année d'ancienneté de l'offre dans le département considéré vaut 2,9 points de couverture supplémentaires**. Il ne s'agit pas d'un mérite mais d'une durée. Une offre lancée en 2018 a eu huit ans pour convertir, une offre lancée en 2024 en a eu deux. Nous verrons en partie IV que cette ancienneté ne confère aucun avantage de rythme, et qu'une campagne engagée aujourd'hui convertit au moins aussi vite qu'une campagne de 2018.

Vient enfin ce qui ne joue pas, et c'est l'un des résultats les plus utiles de ce rapport pour l'action publique. **La taille des communes n'est pas le facteur déterminant de la capacité d'un opérateur à les convertir**. Le coefficient s'établit à -3,6 points pour un doublement de la population médiane, sans atteindre le seuil de signification, et son intervalle de confiance va de -7,4 à +0,2 points. Il faut le dire avec la précision qui convient : les données ne permettent pas de détecter un effet, ce qui n'est pas la même chose que d'établir qu'il n'y en a aucun. Un effet allant jusqu'à sept points ne peut être exclu, mais il resterait inférieur de moitié à celui de l'implantation. Une commune de cinquante habitants n'est ni plus ni moins difficile à embarquer qu'une commune de mille, dès lors qu'une structure vient la chercher. La nature de l'opérateur ne joue pas davantage : un centre de gestion pénètre son territoire 7,2 points plus profondément qu'une agence ou un syndicat, écart qui

n'atteint pas la signification statistique. Une réserve doit être signalée sur ce point : un centre de gestion est ancré par son ressort légal, de sorte que les deux variables sont presque confondues et que leurs effets propres ne peuvent être séparés avec certitude. Nous retenons la spécification la plus prudente, celle qui attribue le moins à l'ancrage.

Ce constat retire son principal argument au fatalisme rural. Il est vrai, nous l'avons établi en 3.10, que les petites communes ne parviennent pas à la conformité par leurs propres moyens. Mais elles y parviennent exactement aussi bien que les autres lorsqu'un opérateur les prend en charge. Ce n'est donc pas la petitesse des communes qui fait le retard d'un département, c'est l'absence d'un opérateur qui les démarche, ou son éloignement.

3.13 Le couple commune-intercommunalité : une solidarité, plus qu'un entraînement

La performance de l'opérateur départemental n'est pas le seul ressort de la désignation. Un second fait, distinct du premier, s'observe à l'échelon intercommunal : les communes dont l'intercommunalité a elle-même désigné un délégué désignent nettement plus souvent que les autres.

L'écart est considérable. Les communes appartenant à une intercommunalité pourvue d'un délégué affichent un taux de désignation de 60,1 %, contre 37,5 % pour les autres, soit 22,5 points. On pourrait objecter qu'il traduit simplement le fait que les intercommunalités les mieux organisées se situent dans des départements déjà en avance. La vérification confirme qu'une part de l'écart s'explique ainsi, mais une part seulement. Entre deux communes d'un même département, il reste 12,3 points ; entre deux communes d'un même département et de la même strate de population, 10,2 points. Le contexte territorial absorbe donc un peu plus de la moitié de l'écart brut, et ce qui subsiste ne lui doit rien. Ce résidu est solide, et il est important : à taille, à richesse et à département comparables, deux communes ne se comportent pas de la même manière selon que leur intercommunalité a franchi le pas ou non.

Reste à savoir ce que cet écart signifie. La lecture spontanée est celle d'un entraînement : l'intercommunalité désignerait la première, et ses communes suivraient. Cette lecture suppose une antériorité, que les dates permettent de vérifier directement. Nous avons donc comparé, pour les 17 840 couples où la commune et son intercommunalité ont l'une et l'autre désigné à une date connue, l'ordre dans lequel les deux désignations sont intervenues.

Le résultat invite à la prudence. La commune désigne après son intercommunalité dans 47,2 % des cas, le même mois dans 16,4 %, et avant elle dans 36,4 %. L'écart médian est nul. Hors désignations simultanées, l'intercommunalité précède dans 56,5 % des couples : l'asymétrie existe, elle est statistiquement incontestable compte tenu des effectifs, mais elle demeure modeste. Un entraînement au sens propre, c'est-à-dire une impulsion venue d'en haut à laquelle les communes répondraient ensuite, produirait une antériorité massive et non une quasi-symétrie. Considérées une à une, les intercommunalités précèdent la majorité de leurs communes dans 48 % des cas, les suivent dans 36 %, et désignent en même temps qu'elles dans 16 %.

Il faut donc dire ce que les données établissent, et rien de plus. Elles établissent une association forte et robuste entre la désignation de l'intercommunalité et celle de ses communes, association qui survit au contrôle du département et de la taille. Elles n'établissent pas que la première cause la seconde. L'explication la plus économe est que l'une et l'autre relèvent d'un même ensemble local : dans un territoire où une campagne de mutualisation a été menée, où un centre de gestion démarche, où les élus se parlent, la commune et l'intercommunalité franchissent le pas dans la même période, tantôt l'une d'abord, tantôt l'autre. L'intercommunalité désignatrice est alors le signe d'un environnement actif autant que sa cause.

Cette nuance ne prive pas le constat de portée pratique, elle la déplace. Il demeure vrai que les 5 042 communes dont l'intercommunalité n'a pas désigné de délégué constituent un ensemble très en retard, à 37,5 % de désignation contre 60,1 % pour les autres, et qu'elles se concentrent dans un petit nombre de départements, la Côte-d'Or, la Moselle, la Meuse et la Nièvre en tête. Que l'on agisse sur l'intercommunalité ou directement sur ses communes, c'est le couple qu'il faut viser. La cible symétrique est plus nombreuse encore : ce sont les communes qui demeurent sans délégué alors que leur intercommunalité en a désigné un, et la recommandation 5 y revient.

Ce constat connaît toutefois une limite, qui rappelle le rôle résiduel de la taille. Même lorsque leur intercommunalité a désigné un délégué, les communes ne suivent pas toutes, et ce sont les plus petites qui restent le plus souvent à l'écart. Le graphique ci-dessous donne, par strate de population, la part des communes qui n'ont pas désigné de délégué alors même que leur intercommunalité l'a fait. Cette résistance décroît régulièrement à mesure que la commune grandit : la solidarité entre les deux échelons joue, mais elle ne dispense pas entièrement les plus petites communes de l'effort de désignation. La taille de la commune conserve donc un effet propre, jusque dans sa réponse à l'impulsion de l'intercommunalité.

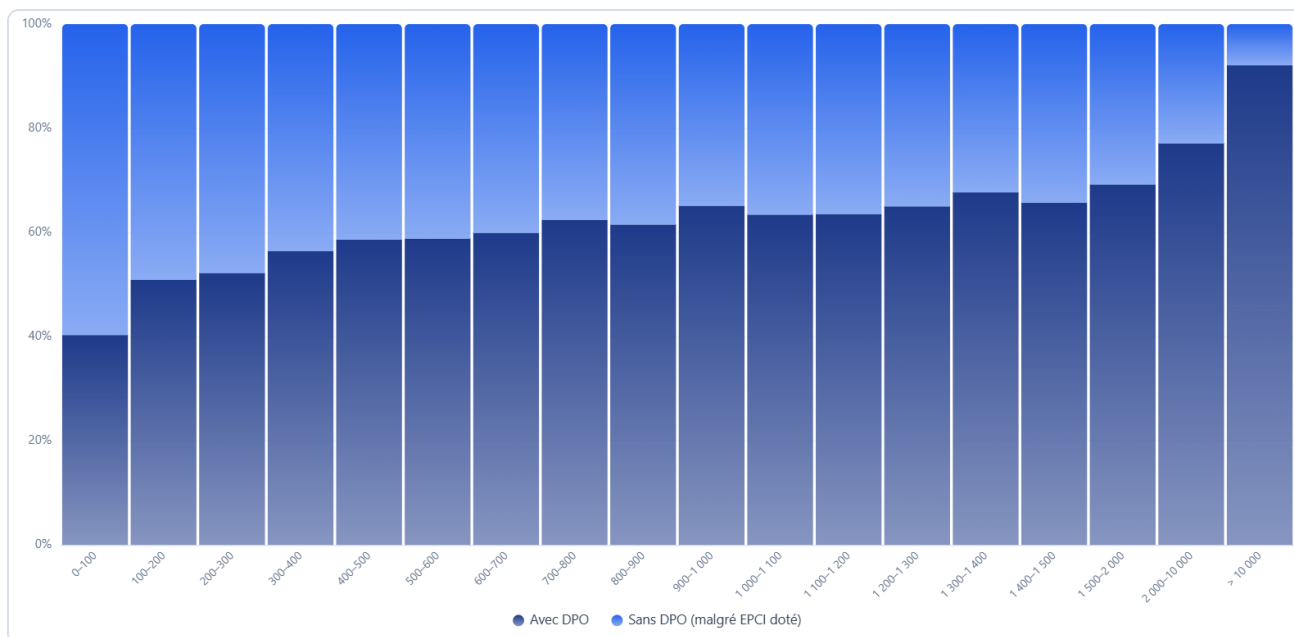


Figure 25 — Communes sans délégué alors que leur intercommunalité en a désigné un. Champ : les seules communes dont l'intercommunalité a désigné un délégué. Chaque barre se partage entre les communes qui ont elles-mêmes désigné (bleu foncé) et celles qui ne l'ont pas fait (bleu clair). La part restée sans délégué décroît régulièrement avec la taille : proche de 62 % chez les communes de moins de 100 habitants, elle tombe à environ 14 % au-delà de 10 000. L'association entre les deux échelons joue donc, sans dispenser les plus petites communes de l'effort de désignation. Source : fichier CNIL et référentiel des intercommunalités (DGCL), calculs de l'auteur.

3.14 Ce que l'on sait désormais

L'enquête a renversé l'explication courante. Le retard des communes n'est pas, pour l'essentiel, une affaire de taille ni de moyens : à profil comparable, des communes également dotées désignent ou non selon leur département. Ce qui fait la différence est la performance de la structure de mutualisation qui opère sur leur territoire, et cette performance ne dépend ni de la taille des communes ni de leur richesse, mais de l'implantation de la structure sur le territoire qu'elle dessert. Le lien est direct et sans palier : dix points de couverture gagnés par la structure principale valent six points et demi de taux départemental, et les autres acteurs n'en reprennent en moyenne qu'un tiers.

La conformité au RGPD se révèle ainsi moins un choix individuel qu'un fait d'organisation collective. Reste une dernière question, décisive pour l'action : pourquoi tel opérateur occupe-t-il son territoire quand tel autre, voisin et comparable, n'y parvient pas ? La partie III a donné les facteurs ; la dernière partie examine, département par département, la forme concrète qu'ils prennent là où la désignation n'a pas pris.

Pourquoi l'opérateur s'impose ici et pas là

La partie précédente a établi que la conformité d'un département tient à la couverture d'une structure de mutualisation, et qu'un seul facteur mesurable la commande : l'ancrage territorial de cette structure. Reste à comprendre ce qui se passe là où la désignation n'a pas pris, et à dire ce que les données permettent d'en savoir.

La démarche mérite d'être exposée, car elle a changé en cours d'enquête. Nous avons d'abord classé chaque département en retard dans une catégorie qualitative, selon un jugement porté sur la forme de son offre. Cette manière de faire présentait deux défauts. Elle reposait sur l'appréciation de l'auteur plutôt que sur une mesure, et sa catégorie la plus nombreuse, celle des offres dites sous-dimensionnées, ne disait rien d'autre que l'absence d'explication. Nous avons donc repris la question autrement : dresser la liste de tout ce qui, dans les données ouvertes, pourrait rendre compte du retard d'un territoire, mesurer chaque critère département par département, et regarder ce que chacun vaut. La mesure porte sur les quatre-vingt-onze départements dotés d'une structure de mutualisation, puisqu'il s'agit d'expliquer ce qu'un opérateur parvient à couvrir et qu'il faut un opérateur pour cela ; les neuf territoires qui n'en comptent aucun font l'objet du paragraphe 4.2.

4.1 Vingt critères mis à l'épreuve

Les critères se répartissent en trois familles, dont voici les principaux. Celle de l'offre rassemble ce qui décrit l'opérateur et le paysage dans lequel il agit : son ancrage, l'ancienneté de son offre, sa nature, le nombre de structures concurrentes, la concentration du paysage, l'existence même d'un opérateur d'ampleur. Celle du territoire rassemble ce que le département oppose à cet opérateur : la taille de ses communes, leur richesse, sa ruralité, la structure de ses intercommunalités, l'équipement en ligne de ses mairies, le renouvellement de ses maires. Celle de la diffusion rassemble ce qui vient d'ailleurs : le taux des départements limitrophes.

Chaque critère a d'abord été soumis à un examen de recevabilité, dont l'annexe D rend compte en détail, et qui a écarté plusieurs candidats pourtant convaincants. Un indicateur n'est retenu que s'il mesure autre chose que le résultat qu'il prétend expliquer. Ce contrôle en a écarté sept sur vingt.

ENCADRÉ MÉTHODOLOGIQUE — LES INDICATEURS ÉCARTÉS.

Sept critères ont été rejetés parce qu'ils entretiennent un lien arithmétique avec le résultat. L'absence d'opérateur d'ampleur implique une route collective nulle par définition. La concentration du paysage, la part des intercommunalités ayant désigné et le nombre d'années d'activité de l'opérateur se déduisent en partie du volume désigné. Le nombre de structures concurrentes paraissait le facteur le plus puissant, avec une corrélation de $-0,47$ à la couverture du premier opérateur ; une simulation qui redistribue au hasard les communes entre le même nombre de structures produit une relation plus marquée encore, de $-0,55$, et la fragmentation ne réduit pas la couverture totale d'un département. La conversion récente du stock restant, enfin, se confond avec le résultat qu'elle expliquerait, et la date de lancement de l'offre, qui paraissait décisive, ne mesure qu'une durée d'exposition, les campagnes récentes convertissant plus vite que les anciennes.

Une fois ce tri opéré, le résultat tient en peu de mots. **Aucune caractéristique du territoire ne ressort de cet examen avec l'ampleur qu'il faudrait pour rendre compte du retard.** Sur les treize critères recevables, onze ne montrent aucune association détectable avec la capacité d'un opérateur à couvrir son territoire : ni la taille des communes, ni leur masse salariale, ni le nombre et la taille de ses intercommunalités, ni la superficie de ses communes, ni l'équipement en ligne de ses mairies. La nature de l'opérateur, qui n'est pas une caractéristique du territoire mais qu'il fallait éprouver au même titre, n'en montre pas davantage. Tous ces critères présentent des corrélations comprises entre $-0,08$ et $+0,20$, en deçà du seuil de signification.

Deux seulement le franchissent, et de peu : la ruralité du département et le taux de ses voisins, l'une et l'autre à $+0,23$. Ce sont des associations modestes, qu'il faut mentionner par honnêteté sans leur faire porter davantage qu'elles ne pèsent. Une remarque s'impose d'ailleurs sur leur statut. Treize critères ont été éprouvés sur quatre-vingt-onze départements, et à ce nombre d'essais le hasard seul en fait ressortir en moyenne un peu plus d'un demi au-dessus du seuil de signification. Ces deux associations, qui le franchissent de peu, ne sauraient donc être tenues pour établies, et le résultat d'ensemble du paragraphe n'en devient que plus net.

Deux limites accompagnent en revanche ce résultat, et il faut les énoncer puisqu'elles en fixent la portée. La mesure est prise critère par critère : elle repérerait mal un facteur dont l'effet n'apparaîtrait qu'une fois un autre neutralisé. Et sur quatre-vingt-onze départements, elle n'écarte avec confiance que les associations dépassant $0,29$ environ, de sorte qu'un lien faible pourrait lui échapper. Ce que l'examen établit n'est donc pas qu'aucune propriété du territoire ne joue, mais qu'aucune ne se manifeste à la mesure d'écarts qui vont de $6,6\%$ à 100% .

Le seul facteur d'ampleur reste celui du paragraphe 3.12, l'implantation de l'opérateur sur le territoire qu'il dessert. Encore ne rend-il compte, avec la durée d'exposition, que d'un cinquième environ de ce qui sépare les opérateurs par leur couverture. Il faut le dire précisément, car ce cinquième porte sur les différences entre structures et non directement sur les écarts entre départements, qui dépendent en outre de ce que les autres acteurs convertissent : mesurée de bout en bout, la part des écarts départementaux que le rapport parvient à expliquer est plus faible encore.

Ce résultat est négatif, et c'est précisément ce qui le rend utile. Il signifie qu'aucun département n'est condamné par ce qu'il est. Un territoire rural, morcelé, pauvre et éloigné n'a, dans les données, aucune

raison structurelle d'échouer là où son voisin réussit. La cause du retard ne se trouve donc pas dans le territoire, et il faut la chercher dans la conduite de l'offre.

4.2 Trois signalements, qui décrivent sans expliquer

Renoncer à classer les départements par cause ne dispense pas de dire ce que l'on observe. Trois situations se laissent décrire avec précision, et il faut les prendre pour ce qu'elles sont : des constats sur l'état de l'offre, non des explications du retard.

Le désert d'offre. Neuf départements ne comptent aucune structure desservant au moins dix communes : la Haute-Loire, la Corse-du-Sud, la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine et les cinq départements d'outre-mer. Deux précautions de lecture s'imposent avant d'en tirer quoi que ce soit. Outre-mer, le faible nombre de communes suffit à expliquer l'absence de structure : Mayotte en compte dix-sept et la Martinique trente-quatre, effectifs pour lesquels une offre mutualisée n'a guère de sens économique. Il en va de même en petite couronne parisienne, où les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis rassemblent trente-six et trente-neuf communes. Le seuil de dix communes y est mécaniquement difficile à franchir.

Cela dit, le rapprochement de ces neuf territoires reste instructif, car il les sépare en deux groupes que tout oppose. La Haute-Loire et la Corse-du-Sud ferment le classement national, à 6,6 % et 7,3 %. Les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis, dépourvus eux aussi de toute offre mutualisée, atteignent 94,4 % et 84,6 %. La différence tient à la taille de leurs communes : là où elles sont assez grandes pour s'équiper seules, l'absence d'opérateur ne se voit pas ; là où elles ne le sont pas, il ne se passe rien.

L'offre importée. Vingt-neuf départements ont pour principal désignateur une structure dont l'adresse déclarée se situe dans un autre département, et dix-huit d'entre eux sont sous la moyenne nationale. Soixante ont un dominant implanté chez eux, et onze un dominant dont l'adresse n'est pas exploitable.

Le chiffre de vingt-neuf peut surprendre ; il s'explique par le fait que quelques structures desservent chacune plusieurs territoires, l'une d'entre elles arrivant en tête dans sept départements et une autre dans six. Il demande toutefois une nuance importante. La part du territoire que ces dominants importés couvrent effectivement va de 72,6 % à 1,6 %. Dans les cas les plus faibles, le mot « dominant » ne recouvre qu'une position acquise faute de concurrent, et parler d'une offre importée surestime la réalité. **Quinze des vingt-neuf** ont un dominant venu d'ailleurs qui couvre au moins un cinquième du territoire : ce sont eux qui dépendent réellement d'une offre extérieure.

Le fait n'est pas neutre : les départements dont l'opérateur dominant est implanté chez eux affichent un taux moyen de 64,2 %, contre 52,6 % pour ceux qui dépendent d'une offre venue d'ailleurs.

La mesure la plus directe de ce phénomène est l'adhérence, c'est-à-dire la part des communes d'un département qui confient effectivement leur délégué à une structure donnée. Neuf structures publiques peuvent être suivies à la fois chez elles et au-dehors, sur vingt-sept territoires d'accueil. **Leur adhérence tombe en moyenne de 46,9 % chez elles à 19,4 % à l'export, et les neuf sans exception voient la leur diminuer.**

L'unanimité de ce résultat mérite d'être soulignée, car elle n'allait pas de soi. Un premier calcul, mené sur un ensemble plus large qui incluait des prestataires commerciaux et des entrées qui n'étaient pas des structures, faisait apparaître trois cas où l'adhérence augmentait à l'export. La délimitation du champ exposée au paragraphe 3.12 a montré qu'il s'agissait d'artefacts : deux de ces entrées n'identifiaient aucun organisme, et la troisième était un prestataire commercial dont l'adresse déclarée ne correspond pas à sa zone d'activité. Sur les structures publiques, la baisse est générale.

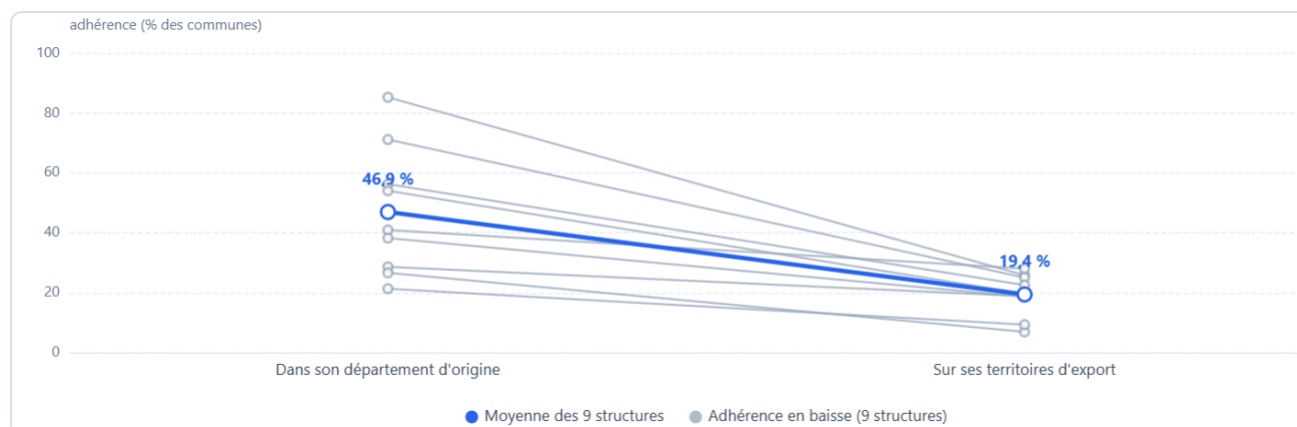


Figure 26 — L'adhérence d'une structure chute hors de son département. Chaque trait fin relie l'adhérence d'une structure publique dans son département d'origine à son adhérence moyenne sur ses territoires d'export. Les neuf structures suivies voient la leur diminuer, et la moyenne passe de 46,9 % à 19,4 %. Les structures ne sont pas nommées : le propos porte sur un mécanisme, non sur des organismes. L'ancrage est établi par l'adresse déclarée de l'organisme auprès de la CNIL, et non par le département où il désigne le plus, cette seconde définition garantissant par construction le résultat qu'elle prétend établir. Source : fichier CNIL, adresses déclarées des organismes désignés, calculs de l'auteur.

Deux raisons se conjuguent pour expliquer cette chute. La première tient à la proximité institutionnelle : une structure mobilise mieux les communes de son propre département, où elle est connue, légitime et inscrite dans les réseaux locaux, que celles d'un territoire voisin auquel elle demeure étrangère. La seconde, souvent négligée, tient au relais local. Une offre importée ne se diffuse réellement que si un acteur du département cible la porte activement auprès des communes, l'inscrit dans ses communications et en fait la promotion. Faute d'un tel relais, l'offre extérieure demeure confidentielle, connue des seules communes les plus attentives.

L'offre dormante. Un opérateur peut exister, être implanté sur place, et ne plus démarcher. Pour le mesurer sans confondre l'inaction avec le succès, il faut rapporter l'activité récente non pas au total désigné mais à ce qu'il reste à faire : la part des communes encore dépourvues de délégué fin 2023 qu'un département a converties depuis. La médiane nationale s'établit à 22,3 %. **Quinze départements en retard se situent sous le premier quartile**, dont la Haute-Loire à 0,8 %, l'Indre à 1,4 %, la Sarthe à 3,1 %, la Corse-du-Sud à 3,4 % et la Creuse à 5,4 %. La Côte-d'Or, à 7,9 %, appartient au même ensemble. Ces territoires ne sont pas seulement en retard : leur retard ne se comble pas.

Trois départements présentent la configuration inverse et méritent d'être signalés comme tels : le Cantal, porté par son agence départementale d'ingénierie, la Loire, par une communauté d'agglomération, et l'Essonne, par un centre interdépartemental de gestion, connaissent une campagne engagée depuis peu. Leur taux demeure inférieur à la moyenne, mais leur conversion récente est vive. Ils illustrent le constat établi au paragraphe 4.1 : avoir manqué la fenêtre de 2018 ne

condamne à rien, et une campagne lancée en 2026 convertit au moins aussi vite qu'une campagne de 2018.

4.3 Ce que le résidu désigne

Les quatre cinquièmes des différences de couverture que les données n'expliquent pas ne sont pas un vide, ils désignent un objet précis. Puisque ni le territoire, ni la nature de l'opérateur, ni le calendrier ne rendent compte du retard à la mesure de ce qu'il faudrait, ce qui reste est la conduite de l'offre elle-même : son prix, sa qualité, la compétence de ceux qui la portent, l'énergie mise à la faire connaître, et la conscience que la structure a des enjeux dont elle se fait le prestataire.

Aucun jeu de données ouvert ne documente ces éléments, et nous nous garderons de les quantifier. L'observation de terrain suggère toutefois qu'ils ne sont pas anecdotiques. Il se rencontre des structures de mutualisation dont l'offre est ancienne, mal outillée, sans mise à jour, et dont la conformité propre laisse à désirer. Il s'en rencontre d'autres, sur des territoires comparables, qui ont fait de la protection des données un service à part entière. L'écart de résultat entre les deux est considérable, et c'est très exactement la part que ce rapport ne peut mesurer.

Ce constat n'est pas une dérobade, c'est une conclusion, et elle est documentée : vingt critères ont été testés, ceux qui ne mesuraient rien ont été écartés, et aucun de ceux qui subsistent ne rend compte de l'essentiel. La responsabilité se déplace donc du territoire vers l'opérateur.

Il serait présomptueux de s'arrêter là en prétendant que la question est close. Ce que ce rapport établit, c'est qu'aucune des explications disponibles dans les données ouvertes ne tient ; il n'établit pas laquelle, parmi celles qui restent, pèse le plus. Le prix de l'offre, la qualité du service rendu, la formation des équipes, la vigueur du démarchage, la place que la structure accorde au sujet dans ses priorités : chacune de ces pistes est plausible et aucune n'est mesurable en l'état. Les documenter supposerait une enquête d'un autre genre, par questionnaire auprès des opérateurs et examen de leurs offres, et ce serait l'objet naturel d'un prochain travail. Nous laissons la question ouverte en indiquant précisément où elle se trouve, ce qui vaut mieux que de la refermer sur une explication commode.

4.4 Ce que cet examen enseigne

Trois enseignements pratiques se dégagent de cet examen.

Le premier est qu'il ne sert à rien d'invoquer les caractéristiques d'un territoire pour justifier son retard. Aucune ne pèse lourd, et la petitesse des communes, qui est l'argument le plus fréquemment avancé, n'est pas le facteur déterminant de la capacité d'un opérateur à les convertir.

Le deuxième est que l'ancrage compte, et qu'il compte beaucoup. Les dix-huit départements en retard desservis depuis l'extérieur constituent une cible identifiée, pour laquelle le remède n'est pas de créer une structure de plus mais de doter l'offre existante d'un relais local réellement engagé. Encore faut-il, comme le paragraphe 4.2 y invite, réserver ce diagnostic à ceux dont l'offre importée couvre effectivement une part appréciable du territoire : là où le dominant venu d'ailleurs ne dessert qu'une poignée de communes, le problème n'est pas qu'il vienne de loin, c'est qu'il n'y a pour ainsi dire pas d'offre.

Le troisième est que la dormance se mesure et se surveille. Un département dont l'offre ne convertit plus qu'une commune sur vingt du stock restant n'a pas un problème de moyens, il a un problème d'activité, et c'est le signal le plus immédiatement actionnable que ce rapport produise.

et recommandations

Ce que l'enquête établit

Au terme de ce parcours, l'image qui se dégage est très éloignée de l'idée reçue dont nous étions partis. On impute ordinairement le retard des communes en matière de protection des données à leur taille et à leur pauvreté. L'examen des données dément cette explication. La taille de la commune et ses ressources exercent une influence réelle, mais limitée et secondaire ; à profil comparable, des communes également dotées désignent un délégué dans un département et s'en abstiennent dans un autre. Les communes dépourvues de délégué ne se distinguent d'ailleurs que très marginalement, financièrement, de celles qui en ont désigné un. Le renouvellement des équipes municipales ne change pas davantage la donne.

Le facteur réellement déterminant est le département d'appartenance. À lui seul, il rend compte de trois fois plus d'écarts entre communes que la démographie et les finances locales réunies, et les taux départementaux s'échelonnent de 6,6 % à 100 %. Et ce que le département apporte de propre tient à un mécanisme précis : la performance de la structure de mutualisation qui y opère. Quatre désignations sur cinq passent par un opérateur collectif, et deux routes seulement mènent à la conformité. La route individuelle, où chaque commune s'équipe seule, est entièrement commandée par la taille des communes et demeure fermée aux territoires ruraux. La route collective ne dépend pas de la taille des communes mais de la capacité d'un opérateur à s'imposer. Le lien entre l'un et l'autre est direct et sans palier : le taux d'un département vaut trente-cinq pour cent, augmentés des deux tiers de ce que sa structure principale a couvert. Il n'existe donc pas de seuil à franchir, et chaque commune convertie compte pour elle-même. À cette dynamique départementale s'ajoute une solidarité de proximité : les communes dont l'intercommunalité s'est dotée d'un délégué désignent bien plus souvent que les autres, sans que les dates permettent de dire laquelle des deux entraîne l'autre. L'une et l'autre paraissent plutôt emportées par le même mouvement local.

La conformité au RGPD des petites communes apparaît ainsi, avant tout, comme un fait d'organisation collective. Elle dépend moins des moyens de chaque mairie que de la capacité d'un opérateur à s'imposer sur son territoire.

Encore fallait-il savoir ce qui décide de cette capacité. Vingt critères ont été mis à l'épreuve, dont sept ont dû être écartés pour n'avoir mesuré que le résultat qu'ils prétendaient expliquer. De ceux qui subsistent, un seul pèse vraiment : l'implantation de la structure dans le département qu'elle dessert. Aucune caractéristique du territoire, ni la taille de ses communes, ni leur richesse, ni sa structure intercommunale, ne pèse d'un poids comparable ; la ruralité et l'entraînement des départements voisins montrent des associations trop modestes pour être tenues pour établies. Aucun département n'est donc condamné par ce qu'il est, du moins pour ce que les données ouvertes permettent d'en juger.

Il faut alors dire où se trouve le reste, c'est-à-dire les quatre cinquièmes des différences de couverture que rien de tout cela n'explique. Ils se trouvent dans la conduite de l'offre elle-même : son prix, sa qualité, la compétence de ceux qui la portent, l'énergie mise à la faire connaître, et la conscience que la structure a des enjeux dont elle se fait le prestataire. Aucune donnée ouverte ne les documente, et ce rapport se garde de les quantifier. Mais il établit, par élimination, qu'aucune des explications disponibles dans les données ouvertes ne rend compte de l'essentiel, et il indique où chercher la suite.

Recommandations

Ces orientations s'adressent à tous ceux qui répondent, à un titre ou à un autre, de la conformité des communes : l'État et les autorités de contrôle, les structures départementales de mutualisation, et les collectivités elles-mêmes. Les cinq premières découlent directement de ce que l'enquête établit ; les quatre suivantes en tirent les conséquences pour l'action publique ; les deux dernières portent sur les moyens de savoir.

Ce que l'enquête commande de faire

1. S'adresser aux opérateurs, pas aux trente-cinq mille communes. Quatre désignations sur cinq passent par cent soixante-douze structures, et plus de huit de ces désignations sur dix portent le numéro d'identification d'un organisme nommément désigné. S'il ne fallait retenir qu'une voie, l'étude conduit à choisir celle des opérateurs plutôt que celle des maires, et le rapport de un à deux cents entre les deux publics suffit à en indiquer le rendement comparé. Cela ne revient pas à dire qu'une campagne nationale de sensibilisation serait sans effet, question que le présent travail n'a pas les moyens de trancher. Cela revient à dire qu'elle vient au second rang, et qu'elle porte plus loin lorsqu'une offre existe déjà pour recueillir les communes qu'elle aura convaincues.

2. Considérer que chaque commune convertie compte, sans attendre de seuil. Le taux d'un département suit la couverture de sa structure principale selon une relation linéaire : dix points de couverture gagnés valent six points et demi de taux départemental, quel que soit le point de départ. Il n'existe ni palier à franchir ni masse critique au-delà de laquelle l'effort deviendrait rentable. Un territoire très en retard n'a donc pas à réunir un effort hors de portée avant d'en voir le résultat : la première commune convertie compte autant que la centième. Une réserve accompagne l'usage de ce coefficient sans en modifier la portée pratique. Il décrit ce que l'on observe entre départements à un instant donné, et il suppose que les autres acteurs continuent de reprendre le tiers du terrain laissé ; si l'opérateur et ses concurrents visaient exactement les mêmes communes, l'apport réel serait plus faible. L'absence de seuil, elle, ne dépend pas de cette hypothèse.

3. Ne pas compter sur le reste du marché pour combler le vide. La contrepartie de la règle précédente est sévère. Les acteurs autres que la structure principale convertissent environ un tiers des communes qu'elle laisse, et cette proportion ne dépend pas de l'ampleur qu'elle a prise. Là où la structure départementale reste faible, rien ni personne ne vient compenser : un territoire dont l'opérateur couvre dix pour cent des communes plafonne autour de quarante pour cent de taux, et c'est ce que l'on observe.

4. Préférer un opérateur implanté sur place à une offre importée. C'est le facteur dont l'effet résiste à tous les contrôles : une structure dessert 46,9 % des communes de son propre département contre 19,4 % de celles où elle intervient au-dehors, et cette chute vaut sans exception sur les neuf structures que l'on peut suivre dans les deux situations. Vingt-neuf départements dépendent aujourd'hui d'une offre venue d'ailleurs, dont quinze de manière substantielle et dix-huit en situation de retard. Pour eux, le remède n'est pas de créer une structure de plus mais de doter l'offre existante d'un relais local qui la porte avec la même énergie que la structure y met chez elle. Deux précautions accompagnent ce constat sans l'affaiblir. Il repose sur les neuf structures que l'on peut observer dans les deux situations, effectif dont on retiendra le sens et l'ordre de grandeur plutôt que la valeur exacte. Et un centre de gestion étant ancré par son ressort légal, l'implantation et la nature de l'opérateur se séparent malaisément ; la spécification retenue est celle qui attribue le moins à l'implantation, de sorte que l'effet mesuré constitue une estimation basse.

5. Traiter ensemble la commune et son intercommunalité. Les communes dont l'intercommunalité a désigné un délégué affichent un taux supérieur de dix points à celles dont l'intercommunalité n'en a pas, une fois neutralisés le département et la taille. Or près de douze mille communes se trouvent aujourd'hui sans délégué alors que leur intercommunalité en a un, et elles se concentrent dans un petit nombre de départements, le Pas-de-Calais, la Somme, l'Eure, la Manche, l'Aisne et le Calvados en réunissant à eux seuls plus de deux mille. Sans préjuger du sens dans lequel l'entraînement opère, question que le paragraphe 3.13 laisse ouverte, ces communes constituent la cible la plus immédiatement identifiable du rapport : le délégué existe déjà à côté d'elles.

Ce qu'il faut cesser de faire

6. Cesser d'expliquer le retard par la taille des communes. La taille des communes n'est pas le facteur déterminant de la capacité d'un opérateur à les convertir, et rien ne justifie d'en faire le critère principal de ciblage. Une commune de cinquante habitants s'embarque aussi bien qu'une commune de mille dès lors qu'une structure vient la chercher. En revanche, les petites communes ne parviennent jamais à la conformité par leurs propres moyens : c'est leur dépendance à un opérateur qui est totale, non leur difficulté à être converties.

7. Cesser d'attendre une fenêtre favorable. L'idée que la période 2018-2019 aurait été décisive ne résiste pas à l'examen : les campagnes engagées récemment convertissent aussi vite, parfois plus vite, que celles de la première heure. Une structure qui se lance aujourd'hui n'est pas en retard sur l'histoire, elle dispose au contraire d'un stock de communes à convaincre plus important que ses prédécesseurs.

8. Surveiller la dormance plutôt que le stock. Le retard d'un département se lit moins dans son taux que dans sa capacité à le combler. Rapporter les désignations des trois dernières années aux communes qui en étaient encore dépourvues fournit un indicateur simple, comparable d'un territoire à l'autre, et qui isole les offres qui ne démarchent plus. Quinze départements en retard convertissent aujourd'hui moins d'une commune sur huit du stock qui leur reste, et quatre d'entre eux moins d'une sur vingt. C'est une cible que les données ouvertes permettent d'actualiser à tout moment.

9. Réserver la création d'une offre aux territoires qui n'en ont aucune et qui en ont besoin. Neuf départements ne comptent aucune structure desservant au moins dix communes, et la

conclusion n'est pas la même pour tous. Les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis dépassent 84 % de taux : leurs communes sont assez grandes pour se passer d'aide, et créer une offre n'y répondrait à aucun besoin. La Haute-Loire et la Corse-du-Sud ferment au contraire le classement national à 6,6 % et 7,3 %, et ce sont les deux territoires métropolitains où la création d'une structure constitue directement la réponse. Restent les cinq départements d'outre-mer, dont trois comptent parmi les plus en retard du pays. Le seuil de dix communes y est mécaniquement difficile à franchir et une offre strictement départementale y aurait peu de sens économique, mais il serait fautif d'en conclure qu'il n'y a rien à y faire : c'est le format de la mutualisation qui doit y être repensé, qu'il s'agisse d'une offre portée à l'échelle régionale, d'un rattachement à une structure interdépartementale sur le modèle du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne, ou du portage par une agence déjà installée. La règle vaut donc partout, elle ne commande simplement pas partout la création d'une structure de plus.

Ce qu'il faudrait savoir et qu'on ne sait pas

10. Documenter le prix et le contenu des offres de mutualisation. Les critères mesurables n'expliquent qu'un cinquième de ce qui sépare les opérateurs par leur couverture, et moins encore des écarts entre départements. Le reste tient à la conduite de l'offre, dont le prix et le contenu échappent entièrement à l'observation publique alors qu'ils en constituent l'explication la plus probable. Un recensement des offres départementales, même sommaire, ferait plus pour la connaissance du sujet que dix études fondées sur les seules désignations enregistrées.

11. Rendre le registre de la CNIL exploitable. Deux défauts en limitent aujourd'hui toute analyse. Le premier est qu'une désignation peut y être déposée sans numéro d'identification, ce qui fait disparaître 1 212 communes des décomptes fondés sur ce seul numéro et déplace le taux national de trois points et demi. Le second est que le registre n'est jamais purgé, de sorte qu'une désignation devenue caduque y demeure indéfiniment. Rendre l'identifiant obligatoire et instaurer une confirmation périodique coûterait peu et rendrait enfin fiable le suivi de la conformité territoriale.

Une étape, et seulement la première

Il convient, pour finir, de rappeler la portée exacte de ces chiffres. Désigner un délégué à la protection des données est le premier acte de la mise en conformité, non son aboutissement. Le taux de désignation mesure donc une borne haute, optimiste, du respect réel du règlement. Nos observations de terrain conduisent à penser qu'une part importante des communes ayant désigné un délégué demeurent éloignées de la conformité effective ; faute de données ouvertes sur ce point, nous nous gardons de le quantifier, mais le constat invite à lire les taux présentés ici comme une borne haute.

Reste enfin la question du rythme. Au train des trois dernières années, la désignation généralisée ne serait pas atteinte avant 2034, seize ans après l'entrée en vigueur de l'obligation ; et si l'on tient compte de ce que tout mouvement de diffusion finit par saturer, le compte n'y serait jamais, la trajectoire spontanée s'arrêtant aux alentours des deux tiers des communes. Or l'analyse montre que ce rythme n'a rien de fatal : il dépend de campagnes d'adhésion qui peuvent être suscitées, et dont ce rapport établit les conditions de réussite. Comprendre ce qui fait qu'un opérateur occupe son

territoire, c'est se donner les moyens de l'y aider, et d'abrégé d'autant le délai au terme duquel l'ensemble des communes françaises auront, enfin, franchi la première marche de la conformité.

méthodologiques

A. Sources

L'étude repose exclusivement sur des données publiques, en accès ouvert.

- **CNIL** — fichier des organismes ayant désigné un délégué à la protection des données (data.gouv.fr), extrait le 13 juillet 2026 : identité de l'organisme désignant, de l'organisme désigné, date de désignation, coordonnées du délégué. La désignation la plus récente qu'il enregistre date du 6 juillet 2026.
- **INSEE** — Code officiel géographique au 1er janvier 2026, fichier des communes et table des mouvements communaux, pour la liste exhaustive des 34 875 communes et la résolution des codes périmés.
- **DGCL** — référentiel des identifiants des collectivités territoriales, pour la correspondance entre code INSEE et numéro SIREN.
- **OFGL** — comptes des communes 2023 (dépenses de fonctionnement et frais de personnel), pour la capacité financière.
- **Ministère de l'Intérieur** — répertoire national des élus et listes des maires, pour le renouvellement municipal. La mesure de l'effet du scrutin de 2020 exige de connaître les maires du mandat précédent, que le répertoire ne conserve pas, la date de début de fonction y étant réinitialisée à chaque installation. Nous avons donc mobilisé l'état du répertoire publié le 14 janvier 2020, encore archivé, que nous avons rapproché de la liste des maires sortants de 2026.
- **Ministère de l'Éducation nationale** — annuaire de l'éducation (écoles publiques du premier degré).
- **DILA** — annuaire de l'administration (sites internet et téléservices des communes).

Les dates d'arrêté diffèrent selon les sources, et il faut le préciser pour éviter toute confusion à la lecture des graphiques. Les taux de désignation sont arrêtés au 6 juillet 2026. Les séries mensuelles s'arrêtent à fin juin 2026, dernier mois complet. Les annuaires et le répertoire des élus ont été consultés en juillet 2026. Les comptes des communes portent sur l'exercice 2023, le dernier disponible.

B. Périmètre et conventions de calcul

Tous les chiffres procèdent d'un référentiel unique : les 34 875 communes du Code officiel géographique de l'INSEE au 1er janvier 2026, métropole et cinq départements d'outre-mer.

La construction de ce référentiel appelle une précision, car les fichiers d'identifiants disponibles ne s'y ramènent pas directement. Le référentiel des identifiants de la DGCL conserve une ligne par numéro SIREN actif : les communes nouvelles y figurent autant de fois qu'elles comptent d'anciennes

communes dont le SIREN n'a pas été clos, et quelques communes disparues y subsistent. Utilisé tel quel, il conduit à compter 34 968 communes, soit le total de 2019, et à faire figurer trente communes plusieurs fois. Nous avons donc rattaché chaque ligne à une commune du Code officiel géographique 2026, en résolvant les codes périmés par la table des mouvements communaux de l'INSEE, puis fusionné les lignes rattachées à une même commune : la population retenue est celle de la commune actuelle, les budgets sont additionnés, et la commune est réputée avoir un délégué dès lors que l'une de ses composantes en a désigné un. Sept communes rétablies après séparation d'une commune nouvelle ne figurent dans aucun fichier de rattachement et sont comptées comme dépourvues de délégué, ce qui reste conforme à la convention prudente retenue dans tout le rapport.

- **Taux national** : nombre de communes ayant désigné un délégué rapporté au nombre total de communes, Paris compris.
- **Statistiques départementales et régionales** : Paris (commune-département unique) est exclu, les cinq départements d'outre-mer sont inclus, et la Corse-du-Sud et la Haute-Corse sont comptées séparément dans les statistiques départementales, et agrégées en une seule région dans les comparaisons régionales. Sauf mention contraire, les analyses départementales portent ainsi sur cent départements.
- **Exception** : l'analyse de la nature des organismes désignateurs (partie III) porte sur les seuls quatre-vingt-seize départements métropolitains, Paris compris, faute d'une qualification fiable des opérateurs ultramarins.
- **Régions** : le découpage retenu est celui d'avant 2016. Les cinq départements d'outre-mer y figurent comme autant de régions distinctes.

C. Définitions et méthodes

- **Commune « ayant un délégué »** : commune dont le SIREN figure, comme organisme désignant, dans le fichier CNIL. Le registre autorisant le dépôt d'une désignation sans numéro SIREN, les lignes ainsi déposées ont été rapprochées du référentiel par le nom de l'organisme croisé avec son code postal et sa commune, puis réintégrées : à défaut, 1 212 communes et 51 intercommunalités seraient tenues à tort pour dépourvues de délégué, et le taux national tomberait à 53,3 % au lieu de 56,8 %. Le rapprochement est volontairement strict, seuls les noms préfixés « Mairie », « Commune », « Ville » ou « Municipalité » étant retenus, à l'exclusion des centres communaux d'action sociale, syndicats et établissements, de sorte que les taux publiés demeurent, ici encore, minorés.
- **Date d'adoption** : première désignation enregistrée pour la commune, qui marque son entrée effective dans la démarche.
- **Organisme dominant d'un département** : organisme arrivant en tête du nombre de communes désignées dans ce département, les désignations étant regroupées par organisme désigné, à défaut par domaine de l'adresse de contact du délégué. Les désignations dont ni l'organisme ni le domaine ne sont exploitables restent non attribuées ; le classement porte donc sur les seules désignations attribuables. La nature publique ou privée de chaque opérateur a été établie par identification directe des structures, centres de gestion, agences, syndicats,

groupements et prestataires ; les associations de mutualisation, créées par et pour les collectivités, sont comptées dans le secteur public.

- **Route collective et route individuelle** : une commune relève de la route collective lorsque son délégué a été désigné par une structure desservant au moins dix communes du même département, et de la route individuelle dans le cas contraire. Le taux départemental est la somme des deux. Le seuil de dix communes sépare les opérateurs de mutualisation des prestataires ne servant qu'une ou deux collectivités ; les résultats sont stables lorsqu'on le déplace entre cinq et vingt.
- **Couverture de l'opérateur principal** : part des communes du département dont le délégué a été désigné par la structure qui en a désigné le plus. Cette mesure est arithmétiquement inférieure au taux départemental. Il serait donc fautif d'invoquer leur corrélation comme preuve d'un effet : c'est pourquoi le paragraphe 3.11 ne s'y arrête pas et mesure ce que les autres acteurs font du terrain que le premier opérateur leur laisse, quantité qui ne dépend pas de lui par construction.
- **Concentration temporelle** : part des désignations d'un département survenue au cours de ses deux meilleures années, rapportée au total de ses désignations et non à son nombre de communes. La valeur observée est comparée à celle qu'une répartition aléatoire produirait sur le même effectif et selon le calendrier national, ce qui neutralise le biais des petits effectifs.
- **Ancrage territorial** : une structure est réputée implantée dans un département lorsque l'adresse qu'elle a déclarée à la CNIL s'y trouve. Cette définition remplace celle, circulaire, qui identifiait le territoire d'origine au département où la structure désigne le plus grand nombre de communes.
- **Facteurs de couverture** : régression par les moindres carrés sur les couples formés par une structure et un département où elle dessert au moins dix communes, la variable expliquée étant la couverture atteinte et les variables explicatives l'ancrage territorial, l'ancienneté de l'offre et la population médiane des communes, le nombre de communes du département figurant comme contrôle d'échelle. Les critères écartés et les motifs de leur exclusion sont exposés à l'annexe D.
- **Traitement de la séparation complète** : la Charente-Maritime affichant un taux de 100 %, son indicatrice départementale sépare parfaitement les observations et son coefficient diverge dans une régression logistique ordinaire. Ce coefficient n'est donc pas identifié, et aucun algorithme ne le rend estimable. La log-vraisemblance du modèle, elle, converge vers une valeur finie ; les comparaisons de modèles, qui ne dépendent que d'elle, n'en sont pas affectées, et aucun résultat publié ici ne repose sur la valeur du coefficient en cause. Une vérification complémentaire s'imposait néanmoins, car un département intégralement désigné est prédit sans erreur par sa seule indicatrice, ce qui accroît d'autant le pouvoir explicatif attribué au département. Le calcul a donc été refait en écartant, pour ce seul modèle, les communes de la Charente-Maritime : l'apport marginal du département s'établit alors à 10,6 points au lieu de 11,5, et celui de la taille et de la richesse à 3,9 au lieu de 3,8, soit un rapport de 2,75 au lieu de 3,02. Le résultat ne tient donc pas à ce cas particulier.
- **Décomposition de la variance du taux départemental** : le taux étant la somme des deux routes, sa variance ne se partage pas en additionnant celles de ses composantes. La part attribuée à chacune est le rapport de sa covariance avec le taux à la variance du taux, deux quantités dont la somme vaut exactement l'unité.

- **Conversion récente** : part des communes encore dépourvues de délégué à la fin de 2023 qu'un département a converties depuis. L'indicateur rapporte l'activité au reste à faire, et non au total désigné, ce qui évite de confondre l'inaction avec le succès.
- **Capacité financière** : une commune sans délégué est réputée disposer de moyens comparables lorsque sa dépense de fonctionnement par habitant atteint au moins la médiane de ses pairs de même strate de population ayant, eux, désigné un délégué. Cet indicateur vaut 50 % lorsque les deux populations sont financièrement identiques : c'est à cette valeur, et non à zéro, qu'il faut comparer les résultats publiés.
- **Pouvoir explicatif comparé des facteurs** (partie III) : régressions logistiques emboîtées sur les 34 852 communes du référentiel dont la population est renseignée et que les fichiers d'identifiants permettent de rattacher, Paris excepté, la variable expliquée étant la désignation ou non d'un délégué, les variables explicatives le logarithme de la population, le logarithme de la masse salariale et des indicatrices départementales. Les modèles sont comparés par leur pseudo- R^2 de McFadden, et l'apport propre de chaque facteur est mesuré par la variation de ce pseudo- R^2 lorsqu'on l'ajoute à un modèle contenant déjà l'autre. La part de variance imputable au département est estimée par un modèle à effets aléatoires, avant et après neutralisation de la taille et de la richesse. L'amplitude entre départements n'est utilisée qu'à titre descriptif : elle croît mécaniquement avec le nombre de catégories comparées, ce qu'un test de permutation permet de quantifier. La même précaution s'impose pour la comparaison des pouvoirs explicatifs, puisque le département y est représenté par quatre-vingt-dix-neuf indicatrices quand la taille et la richesse n'occupent que deux variables, et qu'un modèle plus richement doté gagne du terrain sans rien expliquer. Le gain ainsi obtenu se calcule : sur cet effectif, quatre-vingt-dix-neuf indicatrices sans aucun rapport avec le résultat rapporteraient en espérance 0,21 point de pseudo- R^2 , à comparer aux 11,5 points observés, soit moins de deux centièmes de l'apport mesuré. Deux mesures indépendantes du pseudo- R^2 conduisent d'ailleurs au même classement : le coefficient de détermination d'un modèle linéaire attribue 13,5 points d'apport marginal au département contre 4,2 à la taille et à la richesse, soit un rapport de 3,2 ; et l'aire sous la courbe, qui mesure la capacité du modèle à ordonner correctement deux communes tirées au hasard, passe de 0,639 pour la taille et la richesse à 0,726 pour le seul département, et à 0,761 pour les trois réunis.
- **Association intercommunale** : écart de taux de désignation entre communes selon que leur intercommunalité a, ou non, désigné un délégué, mesuré brut puis à département et strate de population constants. Le sens de la relation est examiné en comparant les dates de désignation de la commune et de son intercommunalité.
- **Effet du renouvellement municipal** : les deux groupes comparés sont restreints aux communes dépourvues de délégué à la veille de l'installation de leur conseil, afin que la mesure porte sur un même point de départ et une même fenêtre d'observation. L'écart est ensuite recalculé à département constant, puis à département et strate de population constants. Le seul scrutin doté d'un recul suffisant est celui de mars 2020.
- **Projections** : le prolongement linéaire est ajusté sur les trente-six derniers mois. Les modèles saturants, logistique et de Gompertz, sont ajustés sur l'intégralité de la série depuis mai 2018, leur plafond étant estimé librement et non fixé à 100 %.

D. Audit des indicateurs

Un indicateur peut produire une corrélation forte sans rien établir, dès lors qu'il entretient un lien arithmétique avec ce qu'il prétend expliquer. Le rapport en a fait l'expérience à ses dépens. Un premier indicateur, que nous appelions la force de vague et qui rapportait au nombre de communes du département celles qu'il avait converties au cours de ses deux meilleures années, paraissait rendre compte du taux final avec une netteté remarquable, à $+0,84$. Une simulation a montré que le hasard produisait une relation plus étroite encore, à $+0,95$: la force de vague est une fraction du taux, de sorte qu'elle ne pouvait qu'y être liée. Il ne faut pas confondre cet indicateur avec la concentration temporelle du paragraphe 3.9, qui rapporte les désignations des deux meilleures années au total des désignations du département et non à son nombre de communes. Cette seconde mesure ne contient pas le taux et demeure recevable ; c'est la première, et elle seule, qui a été abandonnée. Chaque critère mobilisé dans les parties III et IV a donc été soumis au même examen avant d'être retenu. Quatre vices ont été recherchés.

Le premier est la **dépendance arithmétique** : l'indicateur est une composante ou le complément de la variable expliquée. Le second est l'**endogénéité de construction** : l'indicateur ne prend une valeur que parce que le résultat est atteint. Le troisième est la **circularité de définition** : l'indicateur est défini à partir du résultat lui-même. Le quatrième est l'**artefact de mesure** : l'indicateur reflète la qualité de la collecte plutôt que la réalité qu'il vise.

Le tableau ci-dessous récapitule les verdicts. Le détail des tests est disponible auprès de l'auteur.

- **Retenu.** *Ancrage territorial de l'opérateur.* La définition initiale, qui identifiait le territoire d'origine au département où la structure désigne le plus, était circulaire par construction : elle garantissait que la couverture y fût la plus forte. L'ancrage est désormais établi par l'adresse déclarée de l'organisme auprès de la CNIL, renseignée sur 99,99 % des lignes du registre, et exploitable pour l'ensemble des structures retenues ici, onze départements ayant néanmoins un désignateur dominant dont l'adresse ne permet pas de conclure. Les deux définitions concordent dans 88 % des cas, et l'effet est plus fort avec la définition recevable qu'avec la définition circulaire, ce qui confirme qu'il ne lui devait rien.
- **Retenu sous réserve.** *Ancienneté de l'offre.* L'indicateur mesure une durée d'exposition et non une qualité. Il est conservé comme contrôle et présenté comme tel.
- **Écarté, dépendance arithmétique.** *Nombre de structures concurrentes.* La corrélation observée avec la couverture du premier opérateur s'établit à $-0,47$. Une simulation qui conserve la couverture collective de chaque département et son nombre d'opérateurs, mais redistribue les communes entre eux au hasard, produit une corrélation de $-0,55$. La relation observée est donc plus faible que celle du hasard. La fragmentation ne réduit d'ailleurs pas la couverture totale d'un département.
- **Écarté, dépendance arithmétique.** *Ruralité, masse salariale et taille des communes rapportées à la route collective.* La route collective étant définie comme le taux moins la route individuelle, et cette dernière étant commandée à $+0,85$ par la taille des communes, toute variable corrélée à cette taille produit mécaniquement une relation de signe inverse avec la route collective. Ces critères sont donc évalués contre la couverture de l'opérateur, qui n'est le résidu de rien. La

masse salariale et la taille des communes n'y montrent alors aucun effet, leurs corrélations revenant respectivement à $-0,06$ et $-0,05$. La ruralité y conserve en revanche une association faible, de $+0,23$, que le paragraphe 4.1 rapporte sans lui faire porter davantage : elle se lit comme une absence d'alternative plutôt que comme une performance, l'opérateur recueillant, là où les communes sont les plus petites, la quasi-totalité de ce qui se désigne. Le champ importe ici : ces corrélations sont établies sur les quatre-vingt-onze départements dotés d'une structure, seuls territoires où la question de la couverture se pose.

- **Écarté, endogénéité de construction.** *Absence d'opérateur d'ampleur, concentration du paysage, part des intercommunalités ayant désigné, nombre d'années d'activité de l'opérateur.* Chacun se déduit en partie du volume désigné. Ils sont conservés comme descriptions et jamais employés comme explications.
- **Écarté comme avantage.** *Précocité de l'offre.* Les structures lancées en 2018 desservent en moyenne 21,9 % des communes de leur territoire après neuf ans, soit 2,44 points par an ; celles lancées en 2022 en desservent 26,8 % après cinq ans, soit 5,35 points par an. Les campagnes récentes convertissent donc plus vite. Une réserve s'impose toutefois : les offres récentes qui n'ont jamais atteint dix communes ne figurent pas dans le champ, de sorte que la comparaison flatte les campagnes tardives qui ont réussi.
- **Retenu, sans artefact de collecte.** *Équipement en ligne des communes.* L'annuaire de l'administration étant renseigné par les communes elles-mêmes, on pouvait craindre que l'indicateur mesurât l'assiduité administrative d'un territoire plutôt que son équipement. La vérification l'écarte : la couverture de l'annuaire atteint 100 % dans tous les départements, avec un écart-type de 0,1 point. L'indicateur est donc propre, mais il se rapporte à la route individuelle et non à la route collective.
- **Écarté, non mesurable.** *Conformité propre de l'opérateur.* L'idée de vérifier si une structure qui désigne des délégués pour autrui a elle-même déclaré le sien est séduisante, mais le fichier ne permet ni de repérer une déclaration faite sous un autre numéro, ni surtout d'apprécier la conformité réelle d'un organisme, laquelle ne se réduit pas à une déclaration. Le critère est abandonné.

Une vérification particulière porte sur le champ des structures retenues pour l'analyse de l'ancrage. Le regroupement des désignations par organisme désigné fait apparaître des entrées qui ne sont pas des structures de mutualisation, et les conserver aurait faussé le résultat. Quatre règles délimitent le champ ; chaque exclusion étant journalisée afin de pouvoir être vérifiée.

- **Règle 1, domaines de messagerie génériques.** Faute de numéro d'identification, le regroupement retombe sur le domaine de l'adresse de contact du délégué. Un domaine de fournisseur d'accès rassemble alors des délégués sans aucun lien entre eux : l'un de ces domaines apparaissait ainsi dans soixante-dix-sept départements. Onze clés de cette nature sont écartées.
- **Règle 2, doublons.** Une même institution peut figurer deux fois, une fois par son numéro d'identification et une fois par son domaine de messagerie, ce qui divise artificiellement son adhérence. Quatre-vingt-sept clés ont été rapprochées, sous deux garde-fous : la cible ne peut pas

être une commune, et le domaine doit renvoyer au même organisme dans au moins quatre cas sur cinq.

- **Règle 3, enregistrements au nom d'une commune.** Une commune ne dessert pas les communes d'autres départements. Une entrée de cette nature, portant sur trois départements, relevait d'une erreur de saisie ou d'un délégué mutualisé enregistré sous le nom de sa commune de rattachement. Elle est écartée.
- **Règle 4, prestataires privés.** L'analyse de l'ancrage porte sur la mutualisation publique, alors que la route collective, elle, compte toute structure desservant au moins dix communes, prestataires privés compris. Un opérateur commercial n'obéit ni aux mêmes contraintes de périmètre ni aux mêmes logiques d'implantation, et son adresse déclarée n'a pas de valeur territoriale : l'un d'eux, domicilié dans un département où il ne dessert que 7,9 % des communes, en domine deux autres à plus de soixante pour cent. Ces acteurs sortent du champ de l'analyse de l'ancrage, sans cesser d'être comptés partout ailleurs dans le rapport.

Le nettoyage a resserré l'échantillon et renforcé le résultat. Sur le champ non délimité, l'adhérence passait de 32,1 % à 14,1 % avec trois exceptions inexplicables ; sur les structures publiques, elle passe de 46,9 % à 19,4 % sans aucune exception.

Une précaution s'impose ici, car la délimitation est intervenue après que le premier résultat eut été observé, ce qui est toujours une position inconfortable. Le lecteur doit donc disposer des deux mesures. Sur le champ complet de quinze entrées, la baisse s'observe dans douze cas sur quinze, ce qu'un test des signes situe à $p = 0,035$: le sens du résultat y est déjà établi, sans l'unanimité. Sur les neuf structures publiques retenues, la baisse est générale, soit $p = 0,004$. Il faut ajouter que les trois entrées faisant exception sont aussi les trois plus faiblement implantées chez elles, à 1,4 %, 2,9 % et 7,9 % de leur propre département, seuils sous lesquels une hausse à l'export ne demande presque rien. Les règles d'exclusion qui les écartent portent sur la nature des entrées et non sur leur résultat, et elles auraient été les mêmes si le sens de l'écart avait été inverse ; c'est à ce titre, et non parce qu'elles améliorent la mesure, qu'elles sont retenues. Le coefficient d'ancrage, lui, se réduit de 17,7 à 15,7 points, la spécification retenue contrôlant désormais la nature de l'opérateur.

Une dernière vérification porte non sur un indicateur mais sur une convention : le seuil de dix communes qui sépare, au paragraphe 3.10, l'offre mutualisée de la désignation isolée. Le tableau ci-dessous en donne la sensibilité. Aucune conclusion du rapport ne change entre trois et trente communes, et dix se trouve être la valeur qui sépare le mieux les deux routes, au sens où la corrélation entre la route individuelle et la taille des communes y est maximale.

Seuil	Route collective	Route individuelle	Corrélation route individuelle et taille des communes	Départements sans offre
3 communes	48,7 points	9,5 points	+0,837	4
5 communes	47,0 points	11,2 points	+0,840	7
10 communes	44,3 points	13,9 points	+0,850	9
15 communes	42,3 points	15,9 points	+0,841	10
20 communes	40,8 points	17,5 points	+0,819	13
30 communes	37,6 points	20,7 points	+0,772	18

Enfin, le tableau ci-dessous donne les intervalles de confiance des effets estimés au paragraphe 3.12, calculés avec des erreurs types regroupées par structure afin de tenir compte du fait qu'une même structure apparaît dans plusieurs départements. Les cent un couples se répartissent entre soixante-quatorze structures distinctes, qui constituent les grappes du calcul, et neuf d'entre elles interviennent dans plus d'un département. Ce nombre de soixante-quatorze ne doit pas être confondu avec les cent soixante-douze structures du paragraphe 3.9 : ces dernières comptent toutes les structures desservant au moins dix communes d'un même département, prestataires privés et outre-mer compris, tandis que l'analyse de l'implantation ne retient que les structures publiques de métropole dont l'adresse déclarée est exploitable, conformément aux quatre règles ci-dessus. Ils importent surtout pour ce qu'ils n'excluent pas : dire qu'un effet n'est pas significatif ne revient pas à dire qu'il est nul.

Facteur	Effet estimé	Intervalle de confiance à 95 %
Opérateur implanté dans le département	+15,7 points	de +7,2 à +24,2
Chaque année d'ancienneté de l'offre	+2,9 points	de +0,4 à +5,4
Opérateur : centre de gestion	+7,2 points	de -3,1 à +17,4
Communes deux fois plus peuplées	-3,6 points	de -7,4 à +0,2

La dernière ligne demande une lecture attentive. L'effet de la taille des communes n'atteint pas le seuil de signification, mais l'intervalle n'exclut pas un effet allant jusqu'à sept points. Le rapport en conclut que la taille n'est pas le facteur déterminant, et non qu'elle est sans effet.

Deux limites générales subsistent. L'effet de voisinage repose sur une corrélation entre le taux d'un département et celui de ses limitrophes, sans que la simultanéité puisse être levée : chacun influence l'autre. Et l'ensemble des relations établies dans ce rapport sont des associations mesurées sur cent départements ; elles autorisent à écarter des explications, non à démontrer des causes.

E. Limites

- Le taux de désignation constitue une borne haute de la conformité réelle : il atteste l'accomplissement du premier acte, non le respect effectif de l'ensemble des obligations.

- Le registre de la CNIL est déclaratif et n'est pas purgé des désignations devenues caduques. Une part inconnue des désignations enregistrées ne correspond donc plus à un délégué en fonction, ce qui joue en sens inverse du biais précédent.
- La vidéoprotection, traitement sensible majeur, n'est pas prise en compte, faute de jeu de données ouvert au niveau communal. L'exposition au risque est donc sous-estimée.
- Le mode de désignation n'est identifiable que pour les communes dont les coordonnées publiques permettent de remonter à l'organisme ; il demeure indéterminé pour les autres. Cette déduction n'a aucune valeur juridique.
- L'association entre la désignation d'une intercommunalité et celle de ses communes est solidement établie ; son sens ne l'est pas, les dates montrant une quasi-symétrie entre les deux échelons.
- Le registre enregistre des notifications et non des désignations. Une commune ayant désigné un délégué sans en informer la CNIL y figure comme dépourvue, ce qui minore les taux publiés. La notification étant elle-même une obligation, ce biais ne fausse pas la mesure du respect du règlement, mais il interdit de conclure qu'une commune absente du registre n'a aucun délégué.
- Pour l'essentiel des départements en retard, la cause précise de la faible couverture de l'opérateur ne peut être établie à partir des données ouvertes : celles-ci ne disent rien du prix de l'offre, de sa qualité, de la compétence des équipes qui la portent, ni de l'énergie mise à la promouvoir. Les critères mesurables n'expliquent qu'un cinquième environ de ce qui sépare les opérateurs par leur couverture, et une part moindre encore des écarts entre départements pris dans leur ensemble.
- L'effet d'implantation est mesuré en comparant des structures qui interviennent chez elles et au-dehors. Or un département desservi depuis l'extérieur est, par définition, un territoire qui n'a pas constitué d'offre propre, ce qui peut être en soi le signe d'une faiblesse d'organisation. La comparaison ne permet donc pas de séparer entièrement l'effet de la distance de celui du contexte qui a rendu l'importation nécessaire.
- Les relations établies dans ce rapport sont des associations mesurées sur cent départements. Elles autorisent à écarter des explications, ce que la partie IV fait de manière systématique, mais non à démontrer des causes.

F. Sources, reproductibilité et version interactive

Cette étude ne repose sur aucune donnée que l'auteur serait seul à détenir. Tous les fichiers mobilisés sont publics et librement téléchargeables : le registre de la CNIL et les référentiels de la Direction générale des collectivités locales sur la plateforme des données publiques de l'État, le Code officiel géographique de l'INSEE, les comptes des communes de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, le répertoire national des élus, l'annuaire de l'administration et l'annuaire de l'éducation.

Une seule opération relève d'un jugement : la qualification de chaque organisme désignateur, publique ou privée, centre de gestion ou agence, a été établie une à une à partir de la dénomination et du statut des structures. C'est une interprétation de l'auteur, non une donnée mesurée, et n'importe qui peut la

refaire à partir des mêmes fichiers et parvenir à des classements marginalement différents. Aucune conclusion du rapport ne dépend d'un cas particulier de cette qualification.

Les traitements ont été conduits au moyen de scripts documentés. Ils ne sont pas joints à cette publication, mais l'ensemble de la démarche est décrit avec assez de précision dans les annexes B à E pour être refaite ; les personnes qui souhaiteraient reproduire tout ou partie des calculs, ou vérifier un résultat particulier, peuvent s'adresser à l'auteur.

Une version interactive accompagne le rapport. Elle permet d'explorer librement chaque carte et chaque graphique, de comparer la trajectoire de n'importe quel département à la moyenne nationale, et de consulter le détail département par département, y compris les valeurs qui ne pouvaient trouver place dans ce document.

Adresse de la version interactive : <https://gestion.etatys.fr/etude-dpo/index.html>

G. Licence

Ce rapport est diffusé sous licence Creative Commons Attribution — Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International (CC BY-NC 4.0). Il peut être librement reproduit, cité, traduit et adapté, en tout ou partie, à la condition d'en mentionner l'auteur et la source, et à l'exclusion de toute exploitation commerciale. Les données publiques dont il procède demeurent régies par leurs licences propres, notamment la Licence ouverte d'Etalab pour les fichiers diffusés sur la plateforme des données publiques de l'État.

Fin du rapport.