



Conseil national
de l'information statistique

Paris, le 30 décembre 2014 – n° 181/H030

COMMISSION « TERRITOIRES »



Réunion du 24 octobre 2014

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION.....	5
PROJET D'AVIS 2015	21
SIGLES.....	23

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE

LA COMMISSION TERRITOIRES

- 24 octobre 2014 -

Président : Jean-Marie VANLERENBERGHE

Rapporteurs : Sylvie MARCHAND, Insee
Michel DUEE, DGCL

Responsable de la commission : Henriette LANTIN (01 41 17 52 67)

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR

I. INTRODUCTION.....	5
II. PRESENTATION DU PROGRAMME DE TRAVAIL 2015.....	5
III. ANALYSE STATISTIQUE URBAIN-RURAL.....	6
IV. PROPOSITION D'AVIS.....	14
V. RECENSEMENT DE LA POPULATION.....	15
CONCLUSION.....	20

Documents complémentaires

- [Développement régional, urbain et rural - OCDE](#)
- [Programme statistique 2015 - Commission Territoires - 2014 - 2e réunion](#)
- [Typologie régionale et zones urbaines fonctionnelle de l'OCDE - Diaporama](#)
- [Le degré d'urbanisation des espaces français - Insee - Diaporama](#)
- [Recensement de la population : évolutions - Insee - Diaporama](#)
- [La diffusion des résultats du recensement de la population - Insee - Diaporama](#)
- [Réponse au règlement européen concernant les recensements de la population et du logement - Insee - Diaporama](#)

Liste des participants

Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle	Pascal	CHEVALLOT
Agence d'urbanisme de Bordeaux	Caroline	de VELLIS
Agence d'urbanisme de Bordeaux	Anne	DELAGE
Agence d'urbanisme de la région nantaise	Patrick	PAILLOUX
Agence d'urbanisme de Lyon	Patrick	BRUN
Agence d'urbanisme de Nancy	John	BAUDE
Association des maires ruraux de France	Fabrice	DALONGEVILLE
Autorité de la statistique publique	Claudine	GASNIER
Centre national de la recherche scientifique - Centre Maurice Halbwachs	Alexia	RICARD
Caisse nationale des allocations familiales	Brigitte	DEBRAS
Conseil économique, social et environnemental	Carla	SAGLIETTI
Cerema	Emmanuel	DUPLAND
Cerema	Julie	PELATA
Cnis - Conseil national de l'information statistique	Dominique	ALLAIN
Cnis - Conseil national de l'information statistique	Pierre	AUDIBERT
Cnis - Conseil national de l'information statistique	Henriette	LANTIN
Commissariat général à l'égalité des territoires	Brigitte	BACCAINI
Commissariat général à l'égalité des territoires	Laetitia	FIRDION
Commissariat général à l'égalité des territoires	Sylviane	LE GUYADER
Conseil général de Picardie	Caroline	DEPEYROT
Conseil général de Seine-Saint-Denis	Guillaume	LE MAB
Dir. régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'amgt. IDF	M.-Antoinette	BASCIANI
Dir. régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'amgt. IDF	Céline	BOURDON
Ecole des hautes études en santé publique (EHESP)	Yacine	LACHKEM
Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles	Michel	THOMAS
Individuel	Olivier	PIRON
Insee - Diffusion et action régionale	Cynthia	FAIVRE
Insee - Diffusion et action régionale	Bernard	HENNEQUIN
Insee - Diffusion et action régionale	Sylvie	MARCHAND
Insee - Diffusion et action régionale	Françoise	MAUREL
Insee - Statistiques démographiques et sociales	Frédéric	TALLET
Insee - Statistiques démographiques et sociales	Heidi	KOUMARIANOS
Insee - Île-de-France	Denis	CAVAUD
Insee - Provence-Alpes-Côte d'Azur	Pascal	EUSEBIO
Insee - Provence-Alpes-Côte d'Azur	David	LEVY
Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer	Régis	KALAYDJIAN
Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux	Jean-Loup	MADRE
Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux	Pierre	PISTRE
Institut national de la recherche agronomique - Cesaer	Jean	CAVAILHES
Institut national de l'information géographique et forestière	Jean-Marc	FREMONT
Institut national de l'information géographique et forestière	Alain	CHAUMET
Mairie de Montreuil	Héloïse	BALAYET
MGDIS Éditeur de solutions de pilotage et de valorisation de l'action publique	Jean-Marc	BIENVENU
Min. Affaires sociales et santé - Dir. recherche, études, évaluation et statistiques	Clémentine	COLLIN
Min. Affaires sociales et santé - Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques	Élise	AMAR
Min. Écologie, dév. durable et énergie - Dir. gén. Aménag., logement et de la nature	Denis	ARSAC
Min. Écologie, dév. durable et énergie - Dir. générale aviation civile	Nathalie	CARON
Min. Écologie, dév. durable et énergie - Serv. observation et statistiques	Michel	DAVID
Min. Écologie, dév. durable et énergie - Serv. observation et statistiques	Françoise	NIRASCOU

Min. Éducation nationale, enseign. supérieur et recherche - Dir. gén. enseign. supérieur et insertion prof.	Laurent	PERRAIN
Min. Intérieur – Délégation générale à l'outre-mer	Mélanie	TRAN LE TAM
Min. Intérieur - Dir. Gén. collectivités locales - Dép. études et statistiques locales	Michel	DUÉE
Min. Travail - Dir. Animation recherche, études et statistiques	François	GUILLAUMAT-TAILLIET
Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale	Anouk	RAMEL
Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale	Fanny	TASSIN
Office national de l'eau et des milieux aquatiques	Jeanne	DEQUESNE
Organisation de coopération et de développement économique	Éric	GONNARD
Réseau Quételet	Alexandre	KYCH
Revue Urbanisme	Stéphane	SEMICHON
Secrétariat général pour les affaires régionales - Aquitaine	Catherine	MEUNIER
Secrétariat général pour les affaires régionales - Lorraine	Muriel	DUPORT
Sénat	Jean-Marie	VALERENBERGHE
Syndicat mixte du Scot du Grand Nevers	David	PAGNIER
Université Bretagne Sud	Agnès	CHECCAGLINI
Université d'Orléans	Jean-Albert	GUIEYSSE

La séance est ouverte à 14 heures 15.

I. INTRODUCTION

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Le président de séance, Jean-Marie Vanlerenberghe ouvre la séance en précisant qu'un point d'information relatif aux statistiques publiques sur les DOM-TOM, bien que non inscrit à l'ordre du jour, sera abordé par Monsieur Audibert au cours de la réunion.

II. PRESENTATION DU PROGRAMME DE TRAVAIL 2015

Michel DUEE

Le programme statistique 2015 s'inscrit dans un contexte marqué par d'importants besoins d'information et d'analyses. L'année 2015 verra d'abord la mise en œuvre de la nouvelle géographie prioritaire, qui nécessitera de disposer d'indicateurs sur les nouveaux quartiers de la politique de la ville. Les effets de la réforme territoriale seront sans doute importants. A court terme interviendra la mise en place de la métropole de Lyon, au 1er janvier 2015, qui aura les compétences d'un Conseil général, ce qui obligera le système statistique public à revoir le niveau de diffusion de certaines de ses statistiques, notamment dans le domaine social. Les évolutions de l'intercommunalité nécessiteront également un suivi attentif des différentes structures intercommunales, y compris les syndicats. Les deux projets de loi dont la discussion débute au Parlement modifieront les contours des régions et la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales (régions, départements, EPCI), ce qui nécessitera de suivre l'impact de ces textes sur les finances locales et les agents des collectivités locales en cas de transfert de compétences. La stratégie nationale de transition écologique vers le développement durable nécessitera sans doute des indicateurs.

Par ailleurs, des thématiques plus générales resteront prégnantes, notamment la problématique générale d'accès aux services, y compris les services de santé et plus généralement les questions d'égalité des territoires.

S'agissant de la disponibilité de données nouvelles ou l'approfondissement de données existantes, on peut mentionner l'enquête filtre de l'enquête Care, qui sera réalisée par la Drees. Elle permettra de disposer de données sur la prévalence de la dépendance au niveau départemental.

Il ressort des programmes de travail un axe fort : l'utilisation des systèmes d'information pour produire de l'information locale. Parmi les nouveautés figure le nouveau service statistique ministériel consacré à la sécurité intérieure. Il devrait produire des données au lieu des commissions des faits et non plus seulement au lieu d'enregistrement des plaintes, ce qui devrait permettre des analyses beaucoup plus riches en termes d'interprétation.

Du côté des sources, un prototype de base nationale des arrêts de transports en commun urbains, départementaux et ruraux pourrait permettre d'enrichir la base permanente des équipements. Cet enrichissement se poursuit et apportera des éléments importants.

Des travaux sont en cours sur l'utilisation du territoire. La rénovation de l'enquête Teruti-Lucas est prévue, dans le domaine de l'agriculture, avec une recherche d'articulations avec les enquêtes annuelles de l'IGN sur l'inventaire forestier. Du côté du SOeS est prévue la diffusion des résultats du Corine « Land Cover ».

Sur le thème du logement, on peut signaler la diffusion de données, à partir des bases notariales, sur les mutations à titre onéreux, même si les conditions d'accès à ces données ne sont pas totalement définies.

Sylvie MARCHAND

Quelques éléments nous ont été indiqués par les services producteurs concernant la valorisation de l'information. Le Cnis avait exprimé, dans le cadre de son exercice de moyen terme 2014-2018, une forte demande d'accompagnement des données et nous avons noté un certain nombre de projets, de façon non

exhaustive, étant entendu que les services n'ont certainement pas signalé toutes les publications qu'ils prévoient en matière de données territoriales.

Des calculs d'indicateurs constituent un axe fort pour un certain nombre de services. Il existe bien sûr les indicateurs de développement durable, en collaboration entre le SOeS et l'Insee, les indicateurs sociaux départementaux entre la Drees, l'Insee et l'ADF. Ces travaux vont se poursuivre, avec sans doute une rationalisation de leur diffusion. L'Insee a récemment mis à la disposition des utilisateurs des [indicateurs de qualité de vie](#), ce qui complètera les données disponibles dans le domaine du développement durable.

Dans le domaine social, une nouvelle demande se fait jour dans le cadre des plans pluriannuels de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale : des indicateurs seront élaborés par l'Insee et la Drees au cours de l'année 2015 ; ainsi que dans le domaine du sport et de la jeunesse de la part du service statistique concerné.

La Depp a engagé des travaux portant sur la construction d'indicateurs en matière de sortants précoces du système éducatif.

On peut également retenir le travail commun réalisé par l'Acoss et l'Insee pour la construction des estimations trimestrielles d'emploi, avec un nouveau partage du travail à l'horizon 2016 et une collaboration qui se noue au niveau national entre l'Acoss et l'Insee et au niveau régional entre l'Urssaf et les directions régionales de l'Insee.

Par ailleurs, des outils ont été élaborés sur la densité de population, à l'image de la grille proposée par le pôle¹ de Marseille qui va nous être présentée au cours de cette séance. Le PSAR de Marseille a également élaboré un distancier qui prend en compte les distances intra-communales.

Plusieurs services producteurs nous précisent que le géo-référencement se poursuit : sur les fichiers de la Cnaf ou de la Depp (dont un travail a paru sur le thème des retards scolaires) , avec une collaboration entre le ministère de la défense et l'Insee.

Trois publications devraient être mises à disposition au cours de l'année : « France et ses territoires » (Insee) (anciennement « France et ses régions »), devrait paraître après les élections départementales du mois de mars, en s'adaptant le cas échéant au nouveau périmètre évoqué par Michel Duée sur les régions ; un atlas des effectifs étudiants publié par le Sies, et le rapport de l'observatoire des territoires dont un des thèmes principaux sera la qualité de vie.

III. ANALYSE STATISTIQUE URBAIN-RURAL

1. Régions rurales, proches et éloignées et zones urbaines fonctionnelles : de nouvelles typologies pour évaluer les économies régionales de l'OCDE

Eric GONNARD, statisticien, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE

a. Introduction

Je remercie le Cnis d'inviter l'OCDE à présenter ses travaux en matière de typologie.

b. Typologie des régions

Nous effectuons des travaux au niveau régional. Ils sont notamment basés sur deux niveaux de régions, les TL2 et TL3, qui sont peu ou prou conformes aux Nuts d'Eurostat. Au niveau TL3 (équivalent des départements français), nous effectuons une typologie régionale.

L'OCDE établit une typologie régionale afin de tenir compte des différences géographiques et de permettre des comparaisons pertinentes entre des régions de même catégorie. Les régions sont classées suivant qu'elles sont essentiellement urbaines, intermédiaires ou essentiellement rurales, en fonction du taux de la population vivant en milieu rural. Cette méthode basée sur la densité des unités administratives locales, diffère de celle d'Eurostat. En effet, Eurostat a fait un pas en avant au regard de cette méthode en faisant

¹ Pôle de service de l'action régionale (PSAR) - Insee

évoluer la base de l'information vers des données carroyées de 1 kilomètre de côté. Nous allons également faire évoluer notre méthode en ce sens afin d'obtenir une définition plus proche de la morphologie des territoires. Cette évolution dépend bien sûr de la disponibilité de données carroyées pour l'ensemble des pays de l'OCDE.

La classification affinée présentée ici dépend de la taille des centres de population inclus dans l'analyse et du temps nécessaire pour les atteindre. La durée du trajet est de 60 minutes pour l'Amérique du Nord et 45 minutes pour l'Europe. Le centre de population doit contenir au moins 50 000 habitants. Une région est considérée comme éloignée si au moins 50 % de sa population doit conduire 45 minutes ou plus pour atteindre une agglomération d'au moins 50 000 habitants. A l'issue de ces différenciations, nous obtenons une identification des régions rurales proches ou éloignées des villes. Le temps de trajet moyen dépend des limitations de vitesse suivant les catégories de routes et selon les pays. Le temps de trajet tient compte, en outre, de l'influence du type de terrain, de sa pente et du risque de congestion. Le système géographique utilisé est Arcgis, avec le module *Special Network Analyst Tool*. Dans l'exemple du Canada, 74 % des régions rurales ont été classées comme étant éloignées d'une ville. Ce chiffre est de 42 % pour l'OCDE et 32 % pour la France.

En 2012, environ 25 % de la population de l'OCDE vit dans les régions rurales, soit plus de 80 % de la surface de cet ensemble de pays. En France, 17 % de la population vit dans les régions rurales, soit 41 % de la superficie du pays. En allant plus loin, il apparaît que sur les 25 pays de l'OCDE qui comportent des régions rurales, dans deux pays, l'Irlande et la Finlande, plus de la moitié de la population vit dans des régions rurales éloignées. On observe aussi que les deux types de régions « essentiellement proche d'une ville » et « rurales éloignées » ont une croissance très proche de leur population.

c. Les zones urbaines fonctionnelles

L'urbanisation n'est pas seulement déterminée par des limites administratives et les villes peuvent être organisées autour d'un ou plusieurs centres urbains. Les régions fonctionnelles sont les zones géographiques définies par leur intégration économique et sociale plutôt que par leurs frontières administratives traditionnelles. Nous avons retenu ici le critère de déplacement domicile-travail mais nous aurions pu retenir d'autres critères tels que le réseau d'eau ou la circonscription scolaire. Une zone urbaine fonctionnelle est un ensemble formé par une municipalité densément peuplée (appelée « centre urbain ») et sa zone d'influence, constituée par les municipalités adjacentes qui présentent un volume élevé de déplacements domicile-travail en direction du centre urbain.

Nous nous basons sur les données de [LandScan](#) qui dispose de données de population carroyées de 1 kilomètre au niveau mondial et les données de recensement pour les trajets domicile-travail.

La première étape consiste à identifier les noyaux urbains densément peuplés. Nous retenons des seuils différents suivant les continents. Pour l'Europe, nous avons retenu les cellules formant un ensemble de 50 000 habitants. Nous incluons aussi les municipalités dont plus de 50 % des habitants vivent dans le noyau urbain déjà constitué.

Une deuxième étape vise à identifier les noyaux urbains interconnectés appartenant aux mêmes zones fonctionnelles. Pour ce faire, nous utilisons les données relatives aux trajets domicile-travail, ce qui nous permet notamment d'identifier les zones urbaines polycentriques. Nous intégrons les centres urbains dont plus de 15 % des habitants travaillent dans un autre centre urbain.

La troisième étape vise à définir le bassin d'emploi (ou zone d'influence) de la zone urbaine fonctionnelle, en fonction des déplacements domicile-travail. Nous prenons en compte les municipalités qui envoient plus de 15 % de leur population dans le centre urbain constitué.

Dans le cas de Marseille, on remarque une zone urbaine fonctionnelle monocentrique, avec une partie rouge et une partie en gris foncé représentant le noyau urbain densément peuplé, tandis que la couleur gris clair correspond au bassin d'emploi. Dans le cas de Paris, les trois parties hachurées dans les deux sens désignent les différents noyaux de la zone urbaine. Il s'agit d'une zone urbaine fonctionnelle polycentrique.

Ces informations permettent de constituer une base de données sur les aires métropolitaines, c'est-à-dire les zones urbaines présentant une population de plus de 500 000 personnes ; nous y avons ajouté d'autres variables telles que l'emploi et des indicateurs d'innovation.

Les dix dernières décennies mettent en évidence, dans les pays de l'OCDE, une évolution marquée de la zone d'influence des agglomérations de plus d'un million d'habitants.

On peut également observer les populations qui se trouvent en dehors des zones urbaines fonctionnelles afin d'approcher une nouvelle définition de la ruralité. Le pourcentage de population rurale peut ainsi être défini comme la part de la population se trouvant hors des zones urbaines fonctionnelles.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Merci beaucoup.

2. Le degré d'urbanisation des espaces français

David LEVY, pôle analyse territoriale, Insee

Je vais vous présenter des travaux quasiment aboutis au sein de l'Insee. Nous avons travaillé sur des degrés d'urbanisation des espaces français.

a. Le contexte

Nous disposions, à l'Insee, de zonages décrivant l'urbain et du rural, avec un zonage en aires urbaines de 1999 qui traitait pour partie des espaces ruraux. Cette approche a été abandonnée lors de sa rénovation en 2010 car elle ne répondait pas réellement à la demande de caractérisation des espaces ruraux : nous obtenions plutôt une représentation de l'aire d'influence des villes.

Une autre approche, de nature morphologique, est basée sur les unités urbaines, c'est-à-dire des espaces construits à partir de continuités du bâti, par agrégation de ces espaces. Tout ce qui se trouve hors de ces unités urbaines est considéré comme des espaces ruraux. Là aussi, l'approche répondait moyennement au besoin de caractérisation des espaces ruraux. En outre, elle conduisait à une surestimation des espaces urbains. Le Cnis avait demandé en 2009² une amélioration de la caractérisation des espaces ruraux et urbains.

Nous recevons par ailleurs des demandes assez régulières de partenaires nationaux ou locaux pour la caractérisation de ces espaces. Ces demandes sont nombreuses dans la perspective des réformes en cours, avec notamment la Mission sur l'hyper-ruralité qui débouche sur le lancement des [Assises des ruralités](#).

Enfin, les travaux de la Commission européenne ont proposé une approche pour définir des espaces plus ou moins denses, selon des critères qui sont plutôt de nature morphologique, avec un principe consistant à travailler sur des carreaux d'1 km². Il s'agit également de proposer différents degrés d'urbanisation afin de sortir de l'approche binaire urbain/rural. Dans cette approche, des seuils sont définis, ce qui fournit des données comparables entre pays, même si la méthode ne se décline pas nécessairement aussi bien dans tous les pays. Finalement, les seuils s'avèrent plutôt restrictifs pour l'urbain.

b. Les principes

La méthode européenne propose trois degrés d'urbanisation, en distinguant :

- les communes densément peuplées (ou centres urbains) ;
- les communes de densité intermédiaire (niveau qui forme l'urbain avec le niveau précédent) ;
- les communes peu denses, aussi appelées zones rurales.

En appliquant ces critères en France, on constate que 90 % des communes relèvent du degré 3, ce qui est normal compte tenu de la morphologie des espaces français. Nous avons créé un degré supplémentaire, dans le prolongement de cette nomenclature afin de distinguer ces différents espaces. On se rend compte d'ailleurs qu'ils présentent des différences morphologiques assez importantes.

² Francis Cuillier, Mohamed Hilal, Dalila Vienne. Statistiques et nouvelles tendances de localisation des populations et des activités sur le territoire. [Rapport n° 117](#). Cnis. Paris. 2009. 2009. 62 pages. ISBN 9782110685411

Nous travaillons sur des carreaux d'1 km² et la première étape consiste à séparer les carreaux peu denses des carreaux denses. Un carreau contenant moins de 300 habitants/km² est dit « peu dense ». Nous obtenons ainsi une première distinction des espaces peu denses et des autres (moins de 5 000 habitants).

Dans le cas de l'aire urbaine de Rennes, par exemple, nous avons travaillé sur le niveau communal en étudiant la part de la population qui vit dans les différents types de carreaux. Si 50 % de la population vit dans des carreaux peu denses, alors la commune est dite peu dense.

Nous ajoutons à la démarche européenne des carreaux de 200 mètres de côté afin de s'approcher le plus possible des frontières communales.

La deuxième étape consiste à séparer le degré 1 du degré 2, c'est-à-dire le niveau « intermédiaire » du « très dense ». Pour ce faire, nous travaillons sur des carreaux d'au moins 1 500 habitants/km². On obtient ainsi, par agrégation, des carreaux très denses (plus de 50 000 habitants) ou de taille intermédiaire, lorsque l'agrégation n'atteint pas 50 000 habitants. Les carreaux d'1 km² peuvent englober entièrement une commune. Il est donc important d'adopter une approche plus fine avec les carreaux de 200 mètres de côté.

Nous avons défini un 4e degré afin de caractériser tous les carreaux peu denses (niveau 3 de la nomenclature européenne). Pour ce faire, nous travaillons sur les carreaux de 25 habitants : en effet, nous avons étudié la dispersion des carreaux peu denses et constaté une rupture autour du seuil de 25 habitants, ce qui explique le choix de ce seuil. Nous avons agrégé ces carreaux. Lorsque l'agrégation atteint 300 habitants, on considère que la zone est peu dense. Si ce niveau n'est pas atteint, l'espace est considéré « très peu dense » (4e niveau que nous avons créé).

Dans l'exemple de l'aire urbaine de Rennes, au milieu de la carte, apparaissent les espaces très denses, en rose les espaces intermédiaires, en vert clair les espaces peu denses et en vert foncé les espaces très peu denses. La représentation suivante décrit la même approche pour la France entière. La comparaison de cette carte avec celle de [la Nasa pour la Terre vue la nuit](#) met en évidence des similitudes assez surprenantes, y compris dans ses détails.

L'objectif est de diffuser cette grille d'analyse au niveau communal, de même que les informations contenant la répartition de la population par type de carreau, afin de permettre des agrégations. Pour un EPCI, par exemple, nous allons étudier la répartition de la population en fonction de ces différents degrés d'urbanisation, ce qui permettra de classer l'EPCI en 1, 2, 3 ou 4.

En nous appuyant sur des travaux européens, nous avons cherché à établir une grille partagée par les différents acteurs. Un groupe de travail avait été animé par le CGET et a permis d'échanger sur les concepts et résultats obtenus. Une validation a été effectuée par les directions régionales de l'Insee, de façon plus proche du terrain, ce qui permet notamment de tenir compte des effets de seuil. Nous obtenons finalement une grille qui va servir à travailler sur différentes questions de politique publique et différents travaux territoriaux.

Nous avons par exemple été interrogés sur le rural isolé et les territoires enclavés. La grille ne suffit pas mais nous pouvons nous appuyer sur cet outil pour obtenir une représentation de ces territoires. Sans surprise, lorsqu'on étudie la répartition des communes par type de territoire, pour la France, on constate que la plupart des communes se classent en 3 et 4 (avec un tiers des communes pour le seul niveau « très peu dense », ou niveau 4). La situation est inverse en termes de population : les espaces très denses, denses et intermédiaires concentrent la majeure partie de la population. L'examen des densités moyennes par commune fait aussi apparaître des différences assez importantes suivant les territoires. On pourrait considérer que le rural isolé correspond aux territoires peu denses (niveau 4). On pourrait toutefois retenir d'autres critères, notamment le temps médian d'accès à tel ou tel équipement ou tel service. Ces temps sont très faibles dans les espaces intermédiaires ou très denses et augmentent ensuite. Le même constat se fait jour pour l'accès à des médecins généralistes ou pour les temps médians de déplacement domicile-travail, qui sont faibles dans les zones urbaines et augmentent un peu pour des communes moins denses (avec une différence moins grande que pour les équipements). Sur la carte suivante (« les communes peu denses éloignées des services et de l'emploi ») apparaissent en rouge les communes pour lesquelles les temps d'accès sont systématiquement deux fois plus élevés que la médiane, c'est-à-dire les communes les plus éloignées, tant pour les services que pour le travail. En couleur moyennement claire apparaissent les communes où les temps d'accès sont 50 % plus élevés que la médiane. Cette grille peut aussi constituer un socle ou un point de départ pour d'autres études, moyennant la mobilisation d'autres données.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Merci.

3. Association des maires ruraux de France

Fabrice DALONGEVILLE, association des maires ruraux de l'Oise

Je suis maire d'une commune de l'Oise de 500 habitants et je suis très heureux d'être parmi vous car j'ai l'impression d'exister, de même que mes collègues à travers moi. C'est une vraie chance, car d'habitude, lorsque nous venons à Bercy, c'est plutôt pour des mauvaises nouvelles. Je suis donc un maire souriant et heureux de découvrir le monde des statistiques.

L'association des maires ruraux de France, présente dans près de 90 % des départements en France, regroupe statutairement des communes de moins de 3 500 habitants. Dans les faits, toutefois, les communes majoritairement adhérentes à l'association comptent moins de 2 000 habitants, voire plus petites encore. Nous pratiquons donc de longue date une notion d'hyper-ruralité que vous avez peut-être découverte plus récemment. L'association regroupe des élus qui sont en mesure de savoir ce qu'il se passe dans les territoires ruraux sans que nous ne parvenions, souvent, à percer une sorte de plafond de verre.

Ce qu'il se passe avec la réforme territoriale nous réjouit car nous avons pu faire remonter la diversité des territoires ruraux. Ma commune est par exemple située à quelques dizaines de kilomètres de l'Île-de-France. La moitié du département est sous influence métropolitaine mais une moitié du département de l'Oise se trouve dans la ruralité, voire l'hyper-ruralité. De nombreux services publics ont disparu et le sentiment d'oubli est prégnant. Nous ressentons cela sur de nombreux territoires. Mes collègues élus de la montagne, c'est-à-dire des territoires non accessibles par le TGV ni reliés par le TER, n'imaginaient pas qu'on pouvait faire l'expérience de l'hyper-ruralité à quelques dizaines de kilomètres des grands pôles métropolitains. C'est pourtant la réalité. Il existe donc une très forte diversité des territoires ruraux. C'est ce que nous appelons « l'effet lampadaire » : lorsqu'on regarde un peu plus loin que la zone éclairée sous le lampadaire, on découvre qu'il existe autre chose que le phénomène métropolitain en France.

Nous souhaitons aujourd'hui que les observateurs, au sens large, nous identifient davantage. Nous essayons d'utiliser les quelques données dont nous disposons afin de mieux piloter notre action publique locale.

Ces données sont de nature fiscale, scolaire ou périscolaire (car le premier budget d'une commune locale reste l'école). Il s'agit également de données démographiques. Il a été très important de mesurer l'évolution du recensement : un recensement annualisé nous permet de porter un regard proactif sur les données qu'il contient. Nous utilisons aussi les données liées aux réseaux. Les maires sont plutôt des gestionnaires. Nous disposons de données environnementales (syndicats d'eau, par exemple, bassins versants, etc.). Citons aussi les données d'urbanisme. L'État ayant décidé de déléguer ou d'abandonner certaines de ses missions historiques, nous avons hérité de la gestion de questions d'urbanisme, directement ou au travers de structures intercommunales. Il s'agit d'une autre évolution importante de notre tableau de bord. Les données liées à la communication soulignent l'importance des transformations que connaît la ruralité. Les habitants étant mobiles, l'enjeu consiste à offrir le même niveau de qualité de service sur l'ensemble du territoire, que celui-ci soit rural ou urbain. Lorsque nous avons des demandes d'urbanisation, la première question posée porte désormais sur la connexion Internet, avant même les questions portant sur la scolarité. Rappelons que le premier besoin de tout citoyen est de pouvoir s'installer là où il le souhaite.

Nous commençons à disposer de données économiques, par exemple sur des personnes en situation d'exclusion ou percevant le RSA. Nous sommes beaucoup plus sollicités par Pôle emploi. Cela nous permet de renforcer le lien avec les acteurs de l'insertion économique. Nous consultons aussi les données relatives aux sites Internet afin de voir qui consulte ces sites et par ailleurs la démographie électorale est enfin essentielle pour les élus que nous sommes.

Une strate supplémentaire me paraît importante : **les intercommunalités**. Les maires ruraux ont une vision très claire de l'intercommunalité, assez largement abordée dans la réforme territoriale. Elle désigne à nos yeux une coopérative de communes. Nous utilisons l'intercommunalité comme un espace de partage de services et non comme une collectivité à part entière. Pour porter un regard plus fin sur la ruralité, il est important d'avoir cette maille en tête. Il existe de nombreuses compétences différentes d'une intercommunalité à une autre, ce qui complique les questions liées aux relations avec les citoyens : par

exemple privilégier un suffrage direct ou un suffrage indirect, comme dans le cas des dernières évolutions institutionnelles ?

Les besoins d'un « hyper-maire » consistent à **enrichir ses domaines d'action à des secteurs tels que la santé, le transport, le tourisme ou la fiscalité**. Il s'agit moins d'obtenir des éléments statistiques que de mieux comprendre les intentions du législateur. Jusqu'à présent, ces projets s'avèrent difficiles à appréhender. Nous nous situons dans l'échelle de temps de nos mandats et il est difficile de faire formuler des choses précises dans ce cadre.

Les initiatives citoyennes locales remontent assez vite et ces phénomènes sont particulièrement intéressants à observer. Vous avez d'ailleurs un rôle important à jouer pour croiser « par le haut » les informations que nous pouvons obtenir à ce sujet par le territoire. Les initiatives se multiplient, soutenues aussi par la diffusion des technologies.

Nous avons compris, depuis quelques années, que si nous ne nous mettons pas en mouvement, personne ne le ferait pour nous ni ne viendrait nous aider à proposer un cadre de vie agréable aux habitants hyper-ruraux. Les approches de marketing territorial commencent à faire leur chemin parmi les collectivités rurales.

Pour le reste, nous restons en grande partie dans le paradigme du bonheur privé et du malheur public. Globalement, les habitants sont très heureux dans les territoires hyper-ruraux. Les élus renvoient une forme de tristesse car nous peinons à nous faire entendre ou comprendre par les décideurs nationaux – lesquels sont pourtant, pour la plupart, issus de ces territoires. Nous serons mardi prochain³ devant le Sénat, avec quelques centaines de maires, pour montrer que la ruralité existe et qu'il faut la regarder simplement, sans assistance.

Je voudrais une nouvelle fois vous remercier pour votre invitation. Nous apprécions la segmentation proposée, car elle permet d'élargir le spectre d'éclairage du « lampadaire ». Nous sommes à votre disposition pour continuer de travailler sur ces aspects. J'insiste également sur la **maille intercommunale**, qui permet d'identifier l'ensemble des intercommunalités et des bassins de vie, et facilitera la compréhension de ce qui se passe sur nos territoires. Je ne voudrais pas, cependant, que le zoom porté sur l'intercommunalité fasse oublier **les territoires périurbains**. Il s'agit d'un point critique à mes yeux car cette dérive s'est déjà produite à la faveur de la mise en œuvre de certaines politiques nationales, notamment dans le domaine de l'aide sociale. Cela peut aussi concerner des centres-bourgs importants, en province, qui vont se situer en marge des investissements décidés par l'État.

Une commune rurale comporte un secrétariat de mairie (qui n'y est pas toujours affecté à plein temps) et des élus recevant une indemnité de quelques centaines d'euros. Bien souvent, la moitié des participants au conseil municipal aimeraient néanmoins être à la place de celui qui a été élu. Il est difficile d'affiner notre pilotage des décisions publiques lorsque le statut de l'élu n'existe pas vraiment. Nous ne parvenons pas à suivre des formations suffisamment importantes pour faire de la prospective de développement (compétence que nous pouvions auparavant acquérir avec le concours gratuit de l'État, ce qui n'est plus le cas). Faute de clarté sur le statut futur des intercommunalités, les maires ruraux sont très réticents devant tout transfert de compétences vers la maille intercommunale. Il y a là une situation délicate à gérer pour les maires que nous sommes. Nous avons conscience du fait qu'il s'agit d'une maille importante pour développer l'attractivité des territoires ruraux.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Merci beaucoup pour ce témoignage. J'ouvre le débat.

4. Échanges

Brigitte BACCAÏNI, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Monsieur Gonnard, vous avez présenté une nouvelle définition des zones fonctionnelles. Il existe déjà en France les aires urbaines. J'ai découvert il y a deux ans qu'Eurostat disposait d'une autre définition qui reprend à peu près la méthodologie des aires urbaines, avec d'autres seuils. Vous apportez un troisième niveau de distinction. Quelle référence faut-il finalement retenir pour la France ?

³ 28 octobre 2014

Éric GONNARD

La définition des typologies a été mise en place dans le cadre d'une coopération entre l'OCDE et Eurostat. Une légère évolution a ensuite été apportée à cette définition par Eurostat. L'objectif est de converger, le problème actuel se porte sur la disponibilité des données carroyées pour les pays de l'OCDE, Eurostat faisant appel à des données venant de Corine Land Cover. Nous devons avoir une vue un peu plus globale et sommes dépendants de la disponibilité de données au niveau global. Le point de départ était le même, il est naturel qu'une définition évolue, causant des différences entre organisations, le temps qu'une harmonisation puisse s'opérer.

Brigitte BACCAÏNI

Si j'ai bien compris, la typologie présentée par David Lévy peut désormais s'appliquer aux communes. Qu'en est-il du niveau supérieur ? Comment caractériser par exemple les départements ruraux ? Pour l'heure, nous pouvons définir un département rural comme un département dans lequel la moitié des communes sont dites rurales, ce qui constitue une approche assez approximative. Par ailleurs, comment l'Insee entend-il officialiser cette définition du rural ? Les Assises de la ruralité démarrent et de très nombreux documents commencent à circuler. Je suis persuadée que de nombreux documents définiront le rural de multiples manières.

David LEVY

En ce qui concerne l'agrégation, nous allons fournir une grille communale. Pour chaque commune, la part de la population étiquetée 1, 2, 3 ou 4, selon la typologie de densité de population que j'ai décrite, sera indiquée. On pourra ensuite procéder à des agrégations et la part la plus grande dans chaque degré d'urbanisation vous donnera la classification de la commune. On peut ainsi agréger les données jusqu'au département et même la région. Pour bien épouser cette définition, il faut utiliser la répartition de la population selon les quatre niveaux de la typologie.

Votre deuxième question (sur la terminologie du rural) me dépasse quelque peu. Le groupe animé par le CGET a montré qu'avec vingt participants, nous obtenions vingt définitions. Nous avons finalement convenu de définir une grille d'analyse partagée permettant de caractériser les territoires en fonction de problématiques particulières. C'est de cette façon qu'il faut envisager cette typologie. Un zonage répond à une définition. En l'état actuel de cette typologie, nous évitons de parler de l'urbain et du rural car nous n'établissons pas un zonage. Il s'agit d'une typologie définie sur la base de critères de population et, dans une moindre mesure, de morphologie. A partir de cette grille, on pourra effectuer des analyses plus précises et répondre à des demandes particulières.

Sylvie MARCHAND

David et son équipe ont prévu d'élaborer un document d'ici la fin de l'année, en mettant à la disposition des utilisateurs les données qu'il a évoquées. En 2015 est prévu dans le programme de travail de l'Insee le croisement de cette grille avec les critères qu'il a évoqués et peut-être d'autres critères. Un article doit paraître, à partir de cette grille, dans *France et territoires*. Ces éléments seront donc disponibles assez rapidement, le temps de produire la documentation qui doit les accompagner, de façon lisible par tous.

Jean CAVAILHES, chercheur à l'Inra

La réponse apportée par David Lévy à Brigitte Baccaïni est tout à fait satisfaisante mais il faut s'y tenir. Vous définissez une typologie basée sur la notion de densité des territoires considérés. Vous ne définissez pas le rural ni l'urbain. Vous avez pourtant vous-même indiqué dans votre présentation que l'agrégation des niveaux « intermédiaire » et « densément peuplé » correspondait à l'urbain, tandis que les niveaux peu denses correspondraient au rural. Ces raccourcis sont dangereux car ils produisent des quiproquos. Monsieur Dalongeville s'est présenté comme le maire d'une commune de moins de 500 habitants, en précisant les seuils définis pour adhérer à son association, de façon objective. C'est par le nombre d'habitants de la commune que de nombreux acteurs définissent le rural. Cette définition est intéressante car, avec le seuil de 2000 habitants agglomérés, elle remonte à 1856 et a été peu modifiée par le passage de la population agrégée à l'unité urbaine. Elle n'est pas utilisable hors de France compte tenu de la taille comparée de nos communes. Il faut donc une définition européenne. Mais gardons les termes statistiques stricts, faute de quoi nous assisterons aux mêmes glissements qu'en 1999 : on avait alors défini un espace à dominante urbaine et un espace à dominante rurale. L'espace à dominante urbaine est devenu l'espace

urbain. J'ai très rapidement entendu les cadres de l'Insee évoquer l'urbain et le rural, sans autre précision. Or l'urbain désigne, selon le zonage de 1999, des espaces dans lesquels 70 % des communes sont rurales au sens où elles regroupent moins de 2 000 habitants. Si l'on veut éviter ce type de quiproquo avec différents acteurs des territoires, avec les journalistes mais aussi avec les étudiants, nous devons garder une définition statistique stricte. Aux États-Unis, on parle des zones métropolitaines statistiques (metropolitan statistical areas, MSA). Il existe ensuite les zones adjacentes et les zones métropolitaines consolidées mais dans le nom même apparaît la définition statistique. Nous pourrions conserver la définition des territoires selon leur densité (très peu dense, peu dense, intermédiaire et dense) car elle a du sens pour la population.

Par ailleurs, la typologie fonctionnelle, qu'elle désigne l'accès aux emplois ou aux services, est décisive. Monsieur Dalongeville a beaucoup insisté sur ces notions. Le découpage fonctionnel de 1999 demandait à être revu mais en termes de bassins de vie ou pour l'accès aux emplois. Nous avons besoin, en tant qu'économistes, d'un zonage fonctionnel qui soit aussi un zonage statistique. Il faut répondre « à la carte » mais nous pourrions adopter un zonage qui ait force d'un label statistique validé, qui s'impose à tous. Nous avons dans d'autres domaines des nomenclatures qui ont, de fait, fini par s'imposer parce qu'elles émanaient d'un organisme statistique reconnu.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

J'écouterai, en tant que sénateur, ce que dira mardi le Premier ministre au sujet des départements ruraux à l'occasion de la présentation du projet de loi portant la réforme territoriale. Sans doute a-t-il choisi le Sénat car il s'agit d'une zone dense en termes d'élus ruraux. Il tentera peut-être de définir les « départements ruraux », ce qui n'est pas simple. Le critère de densité, à vous entendre, ne suffit pas : l'accès aux services paraît tout aussi déterminant. C'est d'ailleurs ce qui est mis en avant par tous les élus qui craignent que la suppression des départements ne fragilise l'accès à l'emploi, au sport, etc. Il existe des départements très denses pour une partie d'entre eux, du fait de la présence d'une ville importante et d'un désert rural dans le reste de leur territoire. Comment classer de tels départements ? Il me semble impensable de remettre en cause la géographie administrative qui a plus de deux siècles. Les difficultés héritées de la réforme territoriale auront en tout cas de nombreuses conséquences sur les services, notamment pour ce qui concerne le social. Les acteurs chargés de ces questions, à l'Insee et ailleurs, se trouvent au cœur d'une problématique décisive pour la réforme territoriale telle qu'elle se dessine. Je ne doute pas que vous ayez conscience du moment historique que vous vivez.

J'ai présidé une – petite – communauté urbaine, qui comptait moins de 100 000 habitants, autour d'une ville qui en comptait 45 000. Le périurbain et toutes les communes rurales que j'avais associées dans un pays – qui existe toujours – autour de la ville centre exprimaient la même demande de services qu'au centre de la ville, notamment en termes de connexion Internet. Cela me paraît assez légitime. Il faut donc y répondre et investir. C'est là que les classifications ont un impact significatif, notamment parce que l'appartenance de la commune à telle ou telle catégorie conditionne le niveau des aides dont elle peut bénéficier. Il me paraît important d'essayer de définir au plus juste ce que doit être le département rural et ensuite ajuster les politiques qui conviennent. Peut-être avez-vous lu l'ouvrage « la France périphérique ⁴ », qui décrit très bien les fractures séparant la France bien lotie et la France périphérique, ce qui recouvre une partie du territoire rural. Certains territoires s'estiment abandonnés. Ils ne sont pas ruraux d'après leur densité mais sont à l'écart en termes d'accès aux services, notamment à l'emploi. Il est souhaitable d'avoir un outil aussi objectif que possible en termes statistiques et mathématiques. Il faudra cependant agréger les données en fonction des politiques que l'on veut conduire. Dans les politiques de la ville, on définissait des zones au gré des circonstances et de l'influence de tel ou tel élu. C'est ce qu'il faut éviter si l'on veut davantage d'équité et de justice dans ce pays.

Fabrice DALONGEVILLE

Vous avez effectivement pointé du doigt les principales difficultés. La réforme territoriale s'est faite à l'envers. On a décidé d'une organisation territoriale sans parler de la réalité vécue par les citoyens. Vous pouvez ensuite essayer de segmenter les populations de multiples façons. Il y a trois mots très importants écrits au fronton des mairies et il est parfois très difficile d'expliquer aux habitants qu'ils sont dans un espace et qu'ils n'auront pas accès à tous les services. Ce discours ne passe pas. Nous n'avons cessé d'alerter nos interlocuteurs à ce sujet, à différents niveaux. Aucune solution miraculeuse ne se dessine, permettant de

⁴ Guilluy Christophe. La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires. Flammarion. Paris, septembre 2014, 192 p. ISBN 2081312573

maintenir les mêmes chances pour tous quel que soit le lieu d'habitation choisi par nos concitoyens. Je retiens toutefois l'intérêt de la démarche proposée en vue de mieux éclairer différentes zones d'habitation en élargissant le champ éclairé « sous le lampadaire ». Affirmer que la France est, à 90 %, un territoire rural ne veut rien dire. Porter un tel regard arrange peut-être vos collègues sénateurs mais ce n'est pas la réalité d'aujourd'hui, et appréhender les réalités de nos territoires à travers ce prisme fausse nécessairement l'analyse.

Pierre AUDIBERT

Je signale que tous les documents projetés seront diffusés sur le site du Cnis, de même que le compte-rendu de la réunion.

IV. PROPOSITION D'AVIS

Dominique ALLAIN

Nous sommes partis du projet d'avis de moyen terme adopté au sein de la Commission « Territoires », l'avis « 4G », qui a été adopté lors de l'assemblée plénière de janvier 2014. Il indiquait : « *Le Conseil souhaite que la statistique publique clarifie la façon de décrire les espaces territoriaux, sans opposer de façon dichotomique l'urbain et le rural tel que recommandé par le rapport Cuiller. Il rappelle l'importance de la contribution de la statistique publique aux politiques publiques sur des périmètres réglementaires et souhaite le maintien d'une diffusion régulière et à jour d'informations sur les zones d'emploi et sur les EPCI* ».

Sur cette base, nous proposons l'avis suivant : « *Le Conseil note avec satisfaction la prise en compte de critères comme la densité de population au carreau et les interactions entre territoires en termes de flux ou d'accès aux services pour décrire les espaces territoriaux. Cette nouvelle grille d'analyse, articulée à celle d'Eurostat et bientôt à celle de l'OCDE, permet de dépasser la notion de zonage et la distinction binaire urbain/rural et répond à des recommandations du rapport du Cnis de 2009 sur les "statistiques et nouvelles tendances de localisation des populations et des activités sur le territoire". Le Conseil recommande de continuer à réaliser – à partir de la grille d'analyse fondée sur la densité de population au carreau – les études et analyses qui permettront de repérer les évolutions des réseaux et des flux qui font système dans le fonctionnement territorial* ».

Jean-Albert GUIYESSE, université d'Orléans

Il ne faut pas totalement abandonner le zonage. Nous en avons besoin pour délimiter et protéger certains espaces. Si on n'indique que des réseaux et des flux partout, on ne peut plus tracer des limites.

Pierre AUDIBERT

Nous proposons de dépasser la notion de zonage, non de l'abandonner.

Jean-Albert GUIYESSE

La nomenclature morphologique était commode au regard des possibilités de zonage qu'elle permet – et qu'elle permettra toujours, du moins faut-il le souhaiter.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Nous pourrions indiquer « compléter » au lieu de « dépasser ».

L'avis est modifié comme suit :

« *Le Conseil note avec satisfaction la prise en compte de critères comme la densité de population au carreau et les interactions entre territoires en termes de flux ou d'accès aux services pour décrire les espaces territoriaux. Cette nouvelle grille d'analyse, articulée à celle d'Eurostat et bientôt à celle de l'OCDE, permet de compléter les zonages existants et de dépasser la distinction binaire urbain/rural. Elle répond à des recommandations du rapport du Cnis de 2009 sur les "statistiques et nouvelles tendances de localisation des populations et des activités sur le territoire". Le Conseil recommande de continuer à réaliser – à partir de la grille d'analyse fondée sur la densité de population au carreau – les études et analyses qui*

permettront de repérer les évolutions des réseaux et des flux qui font système dans le fonctionnement territorial ».

L'avis ainsi modifié est adopté à l'unanimité.

Pierre AUDIBERT

Un rapport a été établi en 2008⁵ sur la prise en compte des données statistiques dans les DOM-COM. Lorsque des groupes de travail établissent des rapports, nous nous efforçons de suivre la mise en œuvre de leurs recommandations. Ces avis ne sont pas coercitifs mais l'intérêt de ces groupes réside dans l'application de leurs recommandations. Le rapport Freyssinet a ainsi donné lieu à un état des lieux assez approfondi de l'état d'avancement de mise en œuvre des recommandations du rapport.

Chaque commission suit les groupes de travail. La commission « Territoires » suit de façon assez naturelle le thème des DOM-COM. Nous allons dresser un bilan en deux temps et d'abord mobiliser des moyens internes au Secrétariat général du Cnis et bénéficier d'une aide de l'Insee sur les aspects de diffusion qui figuraient dans le rapport « DOM-COM ». Nous souhaitons désigner un chef de file et je ne peux vous indiquer son nom aujourd'hui. J'ai bon espoir qu'il soit désigné bientôt. Nous ne pouvons toutefois vous garantir que ce travail sera fait rapidement. C'est la raison pour laquelle nous vous présenterons lors de l'assemblée plénière du Cnis un pré-bilan, car il faut effectuer des investigations assez détaillées pour mettre au jour les tenants et aboutissants de ce travail. Nous établirons donc un bilan définitif en avril prochain, auquel cas il pourrait être présenté lors de la prochaine réunion de la commission, prévue au mois de juin.

Carla SAGLIETTI, Conseil économique, social et environnemental

Les choses ont avancé depuis 2008 mais il est vrai qu'il y a encore des « trous ». Il y a surtout des améliorations à apporter en termes de diffusion. Monsieur Grignon, président de la délégation à l'outre-mer au Conseil économique, social et environnemental, ne pouvait être présent lors de cette séance, m'a demandé d'insister sur la nécessité de la réalisation de ce bilan afin que les choses avancent. Je note donc avec satisfaction l'annonce que vous avez faite.

La séance est suspendue de 15 heures 50 à 16 heures.

V. RECENSEMENT DE LA POPULATION

1. Principales évolutions

Frédéric TALLET

a. Premier bilan du recensement rénové

Je commencerai par un premier bilan de l'opération de recensement rénové, mis en œuvre depuis dix ans. Ce premier bilan est globalement positif puisque chaque année depuis 2008, nous publions en début d'année des estimations de la population légale pour 36 800 communes et pour les autres circonscriptions administratives. Nous diffusons en outre six mois plus tard, tous les ans aussi, l'ensemble des résultats statistiques issus des recensements de population sur le site www.insee.fr. Il s'agit donc d'un ensemble assez conséquent de variables constituées à partir des réponses aux bulletins individuels et aux feuilles de logement du questionnaire du recensement.

Globalement, il faut souligner une forte adhésion de la population au recensement rénové – de même que pour le recensement exhaustif qui existait auparavant. Il faut également mettre en exergue l'efficacité du partenariat noué par l'Insee et les communes. L'Insee pilote l'organisation du recensement et des traitements statistiques permettant d'élaborer les populations légales et l'ensemble des résultats statistiques. Les communes, quant à elles, sont les garantes de la bonne réalisation sur le terrain du recensement, avec le travail de l'ensemble des agents recenseurs sous l'égide des coordinateurs communaux.

⁵ Bernard Morel, Patrick Redor. Statistiques DOM-COM. [Rapport n° 109](#). Cnis. Paris. 2008. 91 pages. ISBN 9782110684974

Ce partenariat efficace a globalement bien fonctionné et les recours déposés en Conseil d'État n'ont jamais abouti. Leur nombre est actuellement d'un peu plus d'une dizaine. Ce recensement permet aussi de répondre à nos obligations internationales, européennes ou plus larges. Heidi Koumarios évoquera notamment la réponse française au règlement européen sur les recensements, qui a abouti en 2014 à la livraison de données, pour la France comme pour l'ensemble des pays européens.

Tout ceci présente un coût qui n'est pas négligeable. Il s'élève, pour l'ensemble des opérations de recensement (Insee et communes confondus) à l'équivalent d'un recensement exhaustif réalisé une fois tous les cinq ans.

b. Contexte et objectifs pour l'évolution du recensement

Ce bilan s'inscrit aussi dans un contexte relativement contraint, tant en termes de budget que d'effectifs. Les budgets sont contraints, comme chacun le sait, pour les collectivités locales comme pour l'État. A cela s'ajoute un contexte de forte baisse des effectifs de l'Insee depuis les années 2000. Il faut aussi rappeler la mise en œuvre d'un projet important, à savoir l'installation à Metz de la production informatique de l'Insee, qui y sera opérationnelle à partir de 2017. Toutes les applications informatiques sur lesquelles se basent les traitements et la collecte du recensement vont y être transférées, occasionnant pour nous un travail conséquent.

Le premier objectif, pour l'évolution du recensement, sera de pérenniser les acquis obtenus durant ces dix années de recensement rénové. Ils portent sur la quantité des données produites et sur la qualité de ces données (fréquence annuelle, précision statistique associée).

Une fois ces acquis confortés, nous nous efforcerons de répondre aux évolutions et attentes croissantes des organisations internationales, ce qui conduit aux évolutions du questionnaire sur lesquelles nous allons revenir.

Toutes ces évolutions s'inscrivent dans un contexte de baisse des coûts qui nous est imposée. Deux grands projets participent à l'amélioration de la qualité et à la diminution des coûts associés au recensement : Homère et Rorcal. Le projet Homère a pour objectif de permettre aux répondants de répondre sur Internet, en plus de la réponse sur papier. Une partie moins visible du projet porte sur l'amélioration des dispositifs d'organisation de la collecte, des contrôles de la collecte et des dialogues entre les communes et l'Insee. Ces outils ergonomiques améliorent l'efficacité de la collecte et sont importants pour réduire les effectifs requis du côté de l'Insee, faire gagner du temps aux communes et globalement diminuer les coûts du recensement.

Le projet Rorcal vise à améliorer l'efficacité de la gestion du répertoire d'immeubles localisé, qui est crucial pour les estimations de population dans les grandes communes. Ceci permettra de faire gagner du temps aux communes et à l'Insee dans le traitement des évolutions à introduire dans le répertoire d'immeubles localisé.

Outre ces deux projets informatiques, nous avons un programme assez technique d'amélioration de l'ensemble des applications et d'élaboration des traitements statistiques du recensement, qui est également susceptible de générer des améliorations qualitatives.

c. Les évolutions du questionnaire

Avant de parler des évolutions de questionnaires, il faut rappeler que nous avons diffusé pour la première fois en juin 2014 les résultats du recensement 2011, par comparaison avec ceux du recensement de 2006. Selon la méthode du recensement tournant, il n'est en effet pertinent de ne comparer les résultats du recensement que selon des intervalles quinquennaux. Bernard Hennequin reviendra sur cette diffusion dans quelques instants.

Quant aux évolutions récentes du questionnaire, elles ont porté sur l'enquête de 2011. La première modification concernait le lieu de résidence antérieure : les personnes sont interrogées depuis 2011 sur leur lieu de résidence à la date du 1er janvier de l'année précédente, alors que la question portait précédemment sur le lieu de résidence des personnes interrogées cinq ans auparavant. Nous avons aussi fait évoluer les modalités de réponse pour deux questions concernant l'ancienneté d'achèvement de la résidence et la surface du logement. Ces évolutions correspondaient à des exigences internationales et avaient pour but une meilleure harmonisation du recensement français avec l'ensemble des recensements.

2015 permettra l'intégration de quelques évolutions : une première question appelée à changer porte sur le statut matrimonial ou conjugal. La question actuelle, après celle visant à savoir si la personne vit en couple, est la suivante : « êtes-vous marié, célibataire, divorcé ou veuf ? » Seront ajoutées dans le questionnaire 2015 deux modalités à ces quatre possibilités de réponse, le statut « pacsé » et le concubinage (ou union libre).

A la question des modes de transport utilisés pour se rendre sur le lieu de travail, nous allons introduire la modalité du vélo, qui sera distinguée des deux-roues à moteur.

Nous allons enfin modifier les modalités de réponse proposées sur la question relative au diplôme afin de suivre les exigences internationales et notamment les conclusions de la réforme LMD.

Par ailleurs, l'année d'arrivée en France, pour les personnes nées à l'étranger, sera rendue plus visible en étant dissociée de la question sur le lieu de naissance. Cette question donnait lieu à un taux de réponse relativement faible.

Jusqu'à présent, la notion de couple, dans les traitements du recensement, portait uniquement sur les couples de deux personnes de sexe différent. En lien avec la loi sur le mariage des personnes de même sexe, la définition de couple prise en compte dans le recensement pourra intégrer des couples de personnes de même sexe.

Sur un plan plus technique, nous allons continuer de mettre en œuvre les recommandations du groupe de travail du Cnis de 2012⁶, en lien avec les évolutions qui nous sont demandées du côté des applications, du fait du transfert à Metz déjà cité et en vue d'améliorer l'efficacité du traitement des données du recensement.

2. Point d'information sur la diffusion du recensement de la population 2006-2011

Bernard HENNEQUIN, responsable de la division Production éditoriale, Département de l'offre éditoriale, Insee

a. Principes et calendrier

L'Insee affiche depuis une dizaine d'années une politique de gratuité de la diffusion de ses productions statistiques, prioritairement *via* son site Internet. En ce qui concerne le recensement, il s'agit de proposer des produits adaptés aux différents niveaux d'utilisateurs, depuis le grand public jusqu'aux experts. Pour le grand public, les « chiffres clés » rassemblent les principaux résultats et sont accessibles pour chaque territoire, du niveau de la commune au niveau national. Pour les experts et professionnels, des bases de données communales peuvent être téléchargées, de même que des fichiers « détail » qui proposent des données individuelles anonymisées. Nous disposons aussi de bases de données au niveau infra-communal, à l'Iris. Pour certains types de public, des zones à façon peuvent être établies, permettant à l'utilisateur de définir des zones en agrégeant directement sur la carte des quartiers. Tout ceci s'accompagne d'une documentation afin que les données diffusées soient comprises par le plus grand nombre.

Nous traitons l'agrégation de cinq années de collecte. Le millésime « n » sera diffusé au cours de l'année « n+3 » ; il est constitué à partir des données collectées entre n-2 et n+2. La première diffusion a lieu en juin, en publiant les tableaux de chiffres clés et les tableaux détaillés (pour chaque niveau de territoire) ainsi que les bases de données communales et les fichiers de mobilité (mobilité résidentielle et domicile-travail) et les fichiers « détail » au niveau des communes. En octobre sont publiés les fichiers « détail » et les bases de données au niveau Iris.

b. La diffusion des RP de 2006 à 2009

Au départ, la diffusion du recensement de la population était effectuée sur des sites web dédiés, avec un site par an. Ces sites étaient externes à celui de l'Insee, sans intégration avec les autres données de l'Insee. L'interface était différente de celle du site de l'Insee et aucune navigation fluide n'était possible.

⁶ Jean-Claude Frécon, Chantal Cases, François Clanché, Pascal Oger. Évolution du questionnaire du recensement de la population - [Rapport n°130](#). Cnis. Paris. 2012. 50 pages
ISBN 9782110686152

Une fois la première vague réalisée, il a été décidé de récupérer ces éléments à l'intérieur du site de l'Insee. Depuis juin 2013 (date de diffusion du millésime 2010), les données ont été rapatriées dans la navigation sur le site de l'Insee et sont accessibles par thème. Nous en avons profité pour rationaliser le processus de chargement. Ce système sert à diffuser l'ensemble des données locales venant du recensement et d'autres sources. L'interface est désormais homogène avec le reste du site. Elle propose un moteur de recherche géographique amélioré. L'utilisateur peut par exemple rechercher un territoire (par exemple un EPCI) contenant une commune. Le dispositif propose aussi au sein des fiches chiffres-clés des graphiques interactifs qui permettent un accès aux données du graphique au survol de la souris. Enfin, le dispositif fournit différents formats pour les données (format « texte » mais aussi des formats structurés).

Nous avons réitéré en 2014 avec la diffusion des résultats 2011 sachant que nous disposions de deux campagnes de cinq ans. Nous avons remis en ligne à cette occasion le recensement de la population de 2006, et l'affichage des résultats 2011 propose des comparaisons directes avec les résultats de 2006.

Pour 2015, l'objectif est de gagner un peu de temps pour la mise en ligne du mois de juin. Nous allons remettre en ligne les données du recensement de 2007 (pour comparaison avec 2012) et nous efforcerons de prendre en compte les évolutions territoriales lorsqu'elles seront connues. Enfin, nous continuerons d'essayer d'améliorer la navigation.

c. Données de consultation

Nous avons enregistré un million de consultations sur l'ensemble des territoires de juin 2013 (mise en ligne des résultats du recensement de 2010) à septembre 2014. Les consultations du recensement de 2011 sont beaucoup moins nombreuses puisque seuls trois mois étaient disponibles pour les résultats de 2011.

d. Démonstration

Bernard HENNEQUIN propose une courte démonstration de l'utilisation du [site Internet du recensement de la population](#).

3. Réponse française au règlement européen concernant les recensements de la population et du logement

Heidi KOUMARIANOS, division Méthodes et Traitements des Recensements, Insee

a. La demande européenne

En 2008 a été adopté le premier règlement européen sur les recensements de la population et des logements. Auparavant existaient des textes européens qui n'avaient pas de valeur réglementaire. Ce règlement était assez ambitieux, tant sur le fond (à travers des concepts harmonisés pour l'ensemble des pays) que sur la forme, avec une réponse devant prendre la forme de 60 hypercubes prédéfinis, portant par exemple sur la qualité des données et des métadonnées importantes. Le champ de ce règlement inclut l'Union européenne ainsi que la Norvège, la Suisse, l'Islande et le Liechtenstein.

b. La mise en œuvre de la réponse française

En ce qui concerne la France, il fallait s'adapter à une contrainte forte de calendrier puisque le millésime de constat demandé était 2011, avec une réponse attendue au plus tard par l'Union européenne en mars 2014. Or le millésime 2011 est diffusé sur le site insee.fr en juin 2014, comme vient de l'indiquer Bernard Hennequin. En outre, un certain nombre de traitements spécifiques devaient être effectués pour la réponse française. Il a été décidé, en accord avec Eurostat, de répondre à partir des données individuelles de 2010 avec des pondérations ajustées sur les populations légales de 2011 afin d'obtenir des ordres de grandeur comparables avec ceux de 2011 pour l'ensemble des pays européens. Entre les individus du RP 2010 et ceux du RP 2011, quatre enquêtes de recensement communes ont eu lieu. La nature structurelle des données n'est donc pas remise en cause par ce choix.

Nous devons également veiller à l'adaptation aux concepts internationaux, en particulier en termes de nomenclature pour les diplômes, la profession et le taux de chômage. Sur ce dernier point, la notion demandée est celle découlant de la définition du Bureau international du Travail (BIT), qui n'est pas celle qui figurait dans le recensement. Un certain nombre de travaux statistiques relativement coûteux ont ainsi été conduits afin de se rapprocher le mieux possible de cette définition du chômage selon le BIT.

Le portail « [Census Hub](#) », qui contient la réponse française, fournit de nombreuses données sur les logements, les individus et les familles (état matrimonial, diplôme, âge des individus, caractéristiques du logement, etc.). Ces données sont *a priori* comparables entre tous les pays. Malheureusement, la réalité est parfois plus compliquée et certains éléments peuvent différer. Ces éclairages sont toutefois complétés par les métadonnées. Il s'agit d'une diffusion complémentaire à celle proposée sur insee.fr, avec des tableaux relativement simples d'accès, sans aucune donnée infra-communale. La plupart des données sont de niveau régional. Nous avons ainsi deux produits de diffusion à vocations distinctes. Le portail européen est très utile pour des comparaisons à l'échelle européenne. Il ne remplace en aucune façon les données du site insee.fr, qui demeure le site de référence pour des analyses valables sur le territoire français.

Au niveau communal, on ne retrouvera par exemple que cinq tableaux, l'un sur les individus (indiquant le sexe et l'âge), quelques tableaux sur les ménages et les familles et un autre tableau sur le logement. Ces données permettent des comparaisons pour des communes frontalières.

On trouve également sur le portail des métadonnées, qui fournissent des informations sur le contexte des recensements et le cadre juridique, puisque les États-membres n'ont aucune obligation de méthode. Les données proviennent ainsi indifféremment de recensements classiques, de recensements tournants ou de sources administratives. Des éclairages sont ainsi apportés sur les méthodes de collecte et de traitement des données afin de comprendre comment les données sont construites : cela peut être particulièrement important pour certaines variables (le chômage par exemple).

On trouve également des informations quantitatives sur la qualité des données, avec par exemple le taux de non-réponse aux questions, le calcul de coefficients de variation (qui éclairent le degré de précision des données) et des informations sur la fiabilité des données du point de vue de l'État qui les a publiées. Ces éléments permettent de mieux appréhender la qualité des données et leur comparabilité.

Le portail est techniquement accessible n'est pas encore officiellement ouvert. L'Europe a transmis aux États-membres des appréciations en vue d'éventuelles modifications à apporter sur les données. La France a répondu à ces demandes. En attendant l'ouverture officielle, un avertissement figure pour l'instant sur le site, précisant que les données ne sont pas tout à fait définitives.

Heidi KOUMARIANOS propose un bref exemple de consultation du site.

Lors de consultations d'informations très détaillées, il peut arriver qu'un « u » figure à côté des données. Cette lettre signifie « *unreliable* » et indique le manque de fiabilité de la donnée considérée. Des métadonnées sont fournies à travers de petites notes figurant à côté du cube et indiquant les raisons pour lesquelles, selon l'Insee, ces données ne sont pas fiables. L'utilisateur a la possibilité de s'enregistrer afin de mémoriser ses requêtes les plus régulières, et éviter ainsi une nouvelle saisie des paramètres souhaités.

5. Débat

Muriel DUPORT, SGAR (Secrétariat général pour les affaires régionales) de Lorraine

Cette présentation m'intéresse beaucoup car nous partageons nos frontières, en Lorraine, avec trois pays dont deux Länder allemands. Votre site permet-il des études mesurant l'évolution des flux reliant différents pays, dans une logique d'analyse des flux transfrontaliers ?

Heidi KOUMARIANOS

Il existe sur le portail Census Hub des informations sur la localisation du travail, à l'échelle de la région. C'est donc la région de travail de la population résidant en France qui sera indiquée, sauf pour la population travaillant à l'étranger, pour laquelle il sera seulement indiqué « étranger » dans cette rubrique. Vous ne saurez donc pas si un résidant lorrain travaillant à l'étranger est employé en Belgique, au Luxembourg ou en Allemagne.

Pierre AUDIBERT

Comment apparaîtrait sur le site de l'Insee la liaison avec le site Census Hub que vous avez présenté, sachant que les données ne sont jamais les mêmes ?

Heidi KOUMARIANOS

Pour l'instant, le portail n'est pas officiellement ouvert et nous n'en connaissons pas encore la date officielle d'ouverture. Cependant, il a été prévu avec le département de l'offre éditoriale de l'Insee de mettre à la disposition des utilisateurs des liens pointant vers le portail européen, accompagnés d'explications afin de rendre compréhensibles les écarts susceptibles de se faire jour.

Patrick BRUN, fédération nationale des agences d'urbanisme

Une documentation géographique sera-t-elle proposée concernant les Nuts (ce qui est extrêmement important pour établir des comparaisons) ?

Heidi KOUMARIANOS

Vous trouverez aisément ces informations sur le site d'Eurostat. La plupart des données sont proposées sur le modèle de Nuts 2 et quelques informations de niveau Nuts 3. Le site ne comporte aucun rappel sur le découpage des Nuts.

CONCLUSION

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Merci à tous pour votre participation.

La prochaine réunion de la commission se tiendra le 10 juin prochain.

Projet d'avis 2015

Avis n° 1

Le Conseil note avec satisfaction la prise en compte de critères comme la densité de population au carreau et les interactions entre territoires en termes de flux ou d'accès aux services pour décrire les espaces territoriaux. Cette nouvelle grille d'analyse, articulée à celle d'Eurostat et bientôt à celle de l'OCDE, permet de compléter les zonages existants et de dépasser la distinction binaire urbain/rural. Elle répond à des recommandations du rapport du Cnis de 2009 sur les « Statistiques et nouvelles tendances de localisation des populations et des activités sur le territoire ».

Le conseil recommande de continuer à réaliser - à partir de la grille d'analyse fondée sur la densité de population au carreau - les études et analyses qui permettront de repérer les évolutions des réseaux et des flux qui font système dans le fonctionnement territorial.

Référence : [Moyen terme 2014-2018 - Commission Territoires - Dispositifs transversaux, méthodes, concertation - Avis n° 4-G](#)

Sigles

AcoSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADF	Assemblée des départements de France
Care	Capacités, aides et ressources des seniors
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
Cnaf	Caisse nationale d'allocations familiales
Depp	Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance - Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
Drees	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques - Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
Iris	Ilots Regroupés pour l'Information Statistique
Homere	Harmonisation des Outils et Modernisation du Recensement
LMD	Licence-master-doctorat
Nuts	Nomenclature des unités territoriales statistiques
Rorcal	Réorganisation du Répertoire Commun d'Adresses Localisées
RSA	Revenu de solidarité active
Sies	Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques - Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
SOeS	Observation et des statistiques de l'environnement - Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
Urssaf	Unions de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales