



Paris, le 22 décembre 2008 - n°394/D130

Compte-rendu de la réunion du groupe de travail
« Statistiques et nouvelles tendances de localisation des populations
et des activités sur le territoire »
du 28 octobre 2008

***La séance était présidée par Francis Cuillier, directeur général de l'agence d'urbanisme de
Bordeaux***

**Thème de la réunion : Quel besoin de connaissance de la morphologie et du fonctionnement
des territoires selon différentes problématiques (partie 1) ?**

Participants :

Brigitte BACCAINI	INSEE - DR de Provence Alpes-Côte-d'Azur Responsable du pôle national « Analyses territoriales »
Jean-Marie BOUCHEREAU	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) Direction de la stratégie et de la recherche
Jean CAVAILHES	INRA - Centre d'Économie et Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (CESAER)
Francis CUILIER	Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (a'urba) Directeur général
Michel DAVID	Meeddat ⁽¹⁾ - Service de l'observation et des statistiques (SoeS ¹)°, du CGDD ⁽²⁾
André DE LOS SANTOS	Insee - Inspecteur général
Samantha DODARD	Ministère du travail - Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES)
Philippe ESTEBE	ACADIE - Coopérative Conseil - Directeur d'études
Vincent FOUCHIER	IAU Ile de France - Directeur général adjoint
Monique GADAIS	CERTU - Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions Groupe ESIU (espaces sous influence urbaine)
Frédéric GILLI	Chercheur - Sciences Po

¹ Le SESP, l'Ifen et l'Observatoire de l'Énergie constituent désormais le Service de l'observation et des statistiques (SOeS).

Joël GRIVAUX	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche - Service de la statistique et de la prospective (SSP ex scees)
Mohamed HILAL	INRA -Centre d'Économie et Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (CESAER)
Emmanuelle LIGOUZAT	La Poste - Directrice des Etudes - Direction Marketing de Coliposte
Frédérique LONCHAMBON	Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI) Direction des Politiques Territoriales
Isabelle MAQUIN	Agence d'urbanisme de l'agglomération de Besançon (Audab)
Dominique MIGNOT	Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) Directeur scientifique
Bernard MOREL	INSEE Chef du département de l'action régionale
Francis PAILLARD	Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM) Président
Philippe PIROT	Direction régionale de l'Équipement Pays de la Loire - Statisticien
Denise PUMAIN	Professeur, Université Paris I Panthéon Sorbonne Institut Universitaire de France
François SALGE	Meeddat ⁽¹⁾ - Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - DGALN (ex DGUHC)
Dalila VIENNE	INSEE Département de l'action régionale

Excusés :

Sophie BARTHELET	Direction régionale de l'Équipement Rhône-Alpes Mission Études
Mélanie CALVET	Meeddat ² - Service des études et de l'évaluation du CGDD ³
Nicolas PORTIER	Assemblée des communautés de France (AdCF) Délégué général

1. Résumé des interventions (voir les diaporamas [sur le site du CNIS](#))

A- Les besoins de localisation des populations et des activités dans le cadre des politiques publiques

Isabelle MAQUIN

Agence d'urbanisme de l'agglomération de Besançon

Responsable du centre de ressources

Les projets mis en œuvre sur et par les territoires locaux sont multiples tant au niveau des thèmes que des échelles de territoires sur lesquels ils sont développés...

Ces politiques publiques nécessitent toujours les mêmes démarches : un **diagnostic** que l'on espère toujours stratégique, **l'élaboration d'un projet** urbain d'aménagement ou d'une **politique publique**, puis vient la mise en œuvre d'un **système d'observation dynamique, de veille** et de plus en plus souvent **d'évaluation**.

² Meeddat = ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

³ CGDD = commissariat général au développement durable

Les échelles géographiques

Du morceau de ville au réseau métropolitain

Sans tenter de faire une liste exhaustive de périmètres de projets et de leur diversité on peut citer notamment :

- un « morceau » de ville (pas forcément un iris ou un quartier ZUS!)
- des groupements de communes que sont les communautés de communes, d'agglomération ou urbaines
- des territoires supra communaux de projets et d'aménagement tels les SCoT (Schéma de cohérence territorial), les « bassins de vie »...
- enfin, les agences d'urbanisme accompagnent leurs collectivités dans leurs échanges et la construction des coopérations métropolitaines... par exemple, les réseaux de ville, les réseaux métropolitains... etc

Trouver une cohérence d'emboîtement des systèmes d'information

L'emboîtement de ces projets les uns avec les autres et l'obligation de compatibilité entre les projets (le contenu d'un PLU doit être compatible avec un PLH lui-même compatible avec le SCoT) nécessite d'avoir des outils d'observation qui soient cohérents les uns avec les autres... même si la brique de base de l'observation n'est pas la même... Or, aujourd'hui en raison des difficultés de disponibilité des données (échelles, détail...) et de la multiplication des demandes d'observatoires, les systèmes de veille mis en œuvre se superposent sans parfois être compatibles et cohérents : chaque territoire et chaque thème générant ainsi des « observatoires ».

La ville est continue, de l'urbanisé au non urbanisé. Observer, aménager la ville, c'est passer très rapidement de l'urbain au rural, l'un des enjeux de l'observation et de la veille territoriale consiste donc à suivre les interactions urbain/rural.

Quelle information à quelle échelle géographique ?

- **Le niveau infracommunal** : exemples de besoins
 - Le suivi de la Zone Franche Urbaine : évolution et provenance des activités nouvelles ? si délocalisation d'où viennent-elles ? d'un autre quartier de Besançon ? D'une autre commune de l'agglomération ?
 - Le suivi du projet de Transport en commun en site propre (TCSP) : volume de population couverte (résidente et emplois), types d'activités dans le périmètre ...puis la mise en œuvre d'un outil de veille qui permette de mesurer les effets du TCSP sur la mobilité, l'attractivité des territoires desservis...
 - La politique d'insertion professionnelle : suivi de parcours individuel : renvoi à des notions de suivi individualisé des parcours.
- **La commune et son territoire périurbain** : exemples de besoins
 - Le programme local de l'habitat : les parcours résidentiels, les nouvelles polarités de population
- **Les grands territoires de projet et d'aménagement** : exemples de besoins
 - Le suivi du SCoT : la notion de tache urbaine et l'évolution de l'occupation des sols
 - Les SCoT et les bassins de vie: observer les nouvelles polarités : l'observation des nouvelles polarités, pas seulement celle liée au travail, quels sont les déterminants de localisation des populations, des activités...
 - Grenelle de l'environnement : quels outils d'analyse pour accompagner sa mise en œuvre puis en mesurer les impacts ?

L'un des enjeux majeurs retranscrit dans les ScoT est l'urbanisme maîtrisé et la densification des cœurs déjà urbanisés pour sauvegarder les espaces naturels et de transition.
Pour cela faut-il encore se mettre d'accord sur la différenciation de ces espaces, leur détermination et bien sur être en mesure de suivre l'évolution pour modifier si besoin les pratiques locales en matière d'urbanisme.

- **Les réseaux métropolitains**
Besoin de comprendre comment les territoires inter agissent à l'échelle nationale...

Quels sont les relations l'intensité et les volumes de relations entre eux ?

Bcp de difficultés à rassembler de la donnée sur les relations entre les aires urbaines et des données comparables à l'échelle européenne.

B- Besoins des collectivités

Philippe ESTEBE

ACADIE

1. Les périmètres de l'action publique locale sont instables ; ceci est inhérent à l'activité territoriale. Les systèmes d'information doivent intégrer ce fait par des qualités de polyvalence, d'actualisation, d'agrégation.

2. Les besoins de connaissance des acteurs publics locaux sont moins liés à leurs compétences qu'à leurs fonctions (de prestations, de stratégie, de représentation).

La statistique doit donc s'éloigner des informations d'origine (stats sur le rmi par exemple) pour aborder l'environnement (stats sur les trajectoires par exemple).

3. Pour se comparer entre territoires, il faut sortir de la logique de classement par rapport à la moyenne.

Un territoire ne se lit pas comme ses territoires englobants « en réduction ».

Il y a un vrai problème de compréhension de ce qu'est le local dans le national.

Première conclusion : l'enjeu est plus de fournir un cadre d'intelligibilité que de production de données nouvelles.

C- Prospectives des territoires urbains

Denise PUMAIN

Professeuse, Université Paris I Panthéon Sorbonne

Institut Universitaire de France

Des densités urbaines viables

L'ordre de grandeur des densités varie de quelque 2 000 habitants au km² en Amérique du nord, à des valeurs comprises entre 20 et 30 000 dans les villes asiatiques, en passant par des moyennes de 4 à 10 000 dans les grandes villes européennes.

Les contrastes de densités s'expliquent par la structure spatiale des villes. Par exemple, Atlanta et Barcelone, deux villes ayant approximativement le même nombre d'habitants⁴, ont des emprises spatiales du bâti très différentes : Atlanta se caractérise par une très forte dispersion des habitants et des emplois alors qu'à Barcelone population et activités sont plus concentrées. La densité résidentielle d'Atlanta (6 personnes par hectare) est 28 fois plus faible⁵ que celle de Barcelone (171 p./ha).

Fortes densités et verticalité, la troisième dimension de la ville, sont associées : cf. les paysages urbains des grandes villes asiatiques⁶ Shanghai ou Canton où bureaux et appartements sont dans des gratte-ciels.

⁴ En 1990, l'aire urbaine d'Atlanta compte 2,5 millions d'habitants et celle de Barcelone 2,8 millions. Les deux villes ont été récemment organisatrices des Jeux Olympiques.

⁵ Cela a des conséquences importantes sur le système de transport en commun. Le réseau métropolitain de Barcelone mesure 99 km et 60 % de la population est situé à moins de 600 mètres d'une station de métro ; les lignes du métro d'Atlanta mesurent 74 km et seulement 4 % de la population résident à moins de 800 mètres d'une station. Si la municipalité d'Atlanta décidait d'avoir une desserte analogue à Barcelone, il lui faudrait construire 3 400 km de lignes de métro supplémentaires et ouvrir 2 800 stations ! (d'après Bertaud, 2003, JUE)

⁶ A Hong Kong, le quartier de Mong Kok, district de Kowloon a une densité résidentielle de 140 000 hab./km²

Le champ urbain : interactions fortes et vitesse lente

La comparaison de la distribution spatiale de la population au sein de 7 villes montre la présence de forts contrastes dans les densités internes (Bertaud, 2001). Cependant, on retrouve dans la majorité des cas un modèle de répartition en gradients à mesure qu'on s'éloigne du centre. Ce gradient renvoie à la notion de champ urbain qui résume la forme prise par l'influence de la ville sur sa région environnante. La structure spatiale, résultante, est faite d'un ensemble de valeurs décroissantes allant du centre de l'agglomération vers la périphérie (densités de population, surface bâtie, prix fonciers, flux de déplacements, etc.). Le champ urbain prend une forme simple (cône hyperbolique) ou une apparence plus complexe (centres secondaires, inversions entre des lieux externes mieux desservis et des points internes d'accès plus difficile, etc.). (d'après Pumain, 2006, Revue d'économie financière).

La comparaison des images de CORINE Land cover (Guérois, 2003) montre que les densités de surface bâtie des villes européennes s'organisent selon des gradients à partir du centre, avec deux dimensions fractales correspondant (i) aux zones bâties en continuité, les plus anciennes, et (ii) aux zones périurbaines discontinues et plus récentes, développées avec l'usage de l'automobile (cf. l'extension du périmètre des aires urbaines françaises de 1968 à 1999). Sur la période 1990-2000, la densification du bâti a été plus forte aux marges des agglomérations (Fonseca et Guérois, 2005) ce qui indique une forte demande de centralité.

L'extension spatiale de la ville, en tant que territoire du quotidien, est fortement contrainte par le nombre des activités (3 à 4 lieux d'activité par personne et par jour) et par la durée et la vitesse des déplacements internes (60 minutes ; < 25 km/h). Depuis 1800, la vitesse de circulation en zone urbanisée a été multipliée par 5, malgré l'évolution des techniques de transports. La ville est certes moins compacte, mais elle ne se dilate que très lentement.

Les régimes de mobilités opposent plusieurs modèles de villes, avec d'un côté celui de la ville diffuse entièrement adaptée à l'automobile, comme Los Angeles, et de l'autre celui de la ville compacte.

Adaptation dans la concurrence territoriale

Les villes connaissent une transformation qualitative au cours du temps. Par exemple, la structure d'activité économique des aires urbaines françaises (Paulus, 2004) a évolué de manière similaire entre 1960 et 2000, avec une perte des emplois industriels au profit d'activités tertiaires, tandis que dans ce secteur, de nouvelles activités comme les services aux entreprises se substituent à des activités anciennes comme le commerce de détail. Toutes les villes étant touchées simultanément par ces modifications, les inégalités initiales restent inchangées.

Les modalités du changement s'expliquent par des interactions entre les villes, dans un contexte de concurrence socio-spatiale. A l'échelle du **système des villes**, cette co-évolution traduit une diffusion spatiale rapide des innovations. Les villes sont contraintes de s'adapter au changement, voire de l'anticiper.

Villes et systèmes de villes sont des systèmes complexes adaptatifs. Ils renvoient à deux formes d'organisation des interactions et des échanges qui se produisent : (i) au sein de la ville, espace du quotidien, avec ses interactions fortes, ses rythmes, ses vitesses, ses gradients ; et (ii) entre les villes, pour le contrôle à longue portée du territoire et des réseaux. La trame urbaine étant réglée par les modalités de circulation, l'espacement entre les nœuds majeurs du réseau est réglé par une temporalité journalière.

L'information urbaine

Dans un contexte où l'évolution du territoire est liée à la mondialisation, les besoins d'information concernent la concurrence au sein des réseaux urbains, plus que l'étalement urbain. Pour cela, il est important : (i) d'harmoniser les délimitations, en dépassant notamment les frontières administratives des villes ; (ii) de produire des indicateurs de production, de prix (coût de la ville), de richesse.

D- Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030

Jean CAVAILHES

Directeur de Recherche, INRA UMR 1041 CESAER, Dijon

Les espaces ruraux : une diversité de définition

Les indicateurs statistiques utilisés pour rendre compte des espaces ruraux et de leurs évolutions sont très variés et ne font pas l'objet d'un consensus à l'échelle internationale, mais ils sous-tendent diverses façons de distinguer le rural et l'urbain et d'envisager leurs relations

Etat des lieux

Dynamiques des espaces ruraux

Les migrations résidentielles constituent le premier vecteur d'évolution et de différenciation des communes. La dynamique démographique des zones rurales ne relève pas uniquement de l'influence directe des métropoles ; les territoires structurés par des petites villes jouent un rôle important dans la géographie économique et sociale. Dans les zones rurales, l'agriculture demeure importante mais a perdu son rôle prépondérant (moins de un emploi sur 10 dans la France rurale). L'emploi y dépend fortement de l'industrie et plus encore des activités tertiaires. L'économie résidentielle suit le mouvement de dispersion de la population sur le territoire et se développe.

Les conflits d'usages et de voisinage

Les espaces ruraux, naturels et périurbains constituent des réceptacles importants des tensions et conflits liés aux usages de l'espace, en raison de leur caractère multifonctionnel : ils sont support d'activités de production de biens et services, résidentielles, récréatives et de conservation des patrimoines naturel, culturel et paysager. Les conflits d'usage de l'espace présentent deux caractéristiques principales. Ce sont d'une part des signaux des mutations des économies et des sociétés contemporaines et d'autre part des plateformes de prise de parole pour les populations insatisfaites des décisions et projets en cours.

Evolutions

Les espaces ruraux sont loin d'être voués au déclin : de nouvelles formes de ruralité apparaissent et sont étroitement liées aux dynamiques urbaines, produisant une géodiversité des territoires. Elle illustre combien les systèmes agricoles et alimentaires seront influencés par ces dynamiques urbaines et comme celles-ci, en retour, peuvent être infléchies par une participation des acteurs agricoles à une gouvernance territoriale forte.

Scénarios de la prospective « nouvelles ruralités » :

Scénario 1 : les campagnes de la diffusion métropolitaine

Etalement des grandes villes, intenses mobilités des résidents périurbains, agriculture localisée dans les interstices de ce tissu métropolitain, développement d'espaces naturels sanctuarisés.

Scénario 2 : les campagnes intermittentes des systèmes métropolitains

Très grande mobilité ville-campagne des individus ; territoires ruraux attractifs pour des flux d'urbains ; multiplication des usages de ces espaces, parfois source de conflits ; l'agriculture a un rôle essentiel d'entretien des paysages et de gestion des écosystèmes.

Scénario 3 : les campagnes au service de la densification urbaine

Les mobilités sont limitées par la hausse du coût de l'énergie. Concentration des populations dans les villes qui se densifient. Les grandes villes intègrent des formes de micro-campagnes intra-urbaines (parcs, bois, espaces agricoles). Dualités des campagnes entre agriculture et espaces protégés.

Scénario 4 : les campagnes dans les mailles des réseaux de villes

Les mobilités se portent vers les villes, petites et moyennes, et les bourgs qui attirent de nouveaux résidents par leur qualité de vie. Différentes agricultures coexistent, enchevêtrées avec des espaces naturels protégés.

2. Principales conclusions

La réunion a permis de d'identifier de nombreux besoins pour l'appréhension des territoires. Ces besoins sont traduits ci-dessous selon la grille de travail discutée lors de la première réunion. La suite des travaux devrait permettre de proposer des outils existant, à améliorer ou à construire, en regard de ces besoins.

Quelques remarques préalables :

--> Pour répondre au mandat du groupe, la grille de travail donne priorité aux besoins qui concernent plus directement **la mesure des formes urbaines/rurales** : éléments physiques et fonctionnels. Le besoin de connaissance des parcours individuels d'insertion, ou d'indicateurs de santé, par exemple, n'apparaissent pas être des indicateurs fondateurs de ce point de vue.

→ Le groupe s'est par ailleurs accordé sur l'idée que son objectif principal était de définir le **socle d'informations essentielles (boite à outils)** pour appréhender ces formes urbaines/rurales. Cette boite à outils devra identifier et expertiser les outils de mesure nécessaires sur tout le territoire, afin de pouvoir se comparer, selon des concepts stabilisés, selon une ou des briques de base à définir.

Le groupe doit donc s'accorder sur les outils « nationaux pour le local » indispensables et qui relèvent ou pourraient relever de la statistique publique.

→ Les besoins « locaux pour le local » peuvent néanmoins faire l'objet de recommandations pour aller vers une harmonisation des méthodes employées par les acteurs locaux.

→ La question de la nécessité d'une **brique de base infracommunale** (maille carrée, section cadastrale...) et/ou d'un géoréférencement plus systématiquement organisé dans les circuits de production est évoquée fréquemment dans les débats. Elle fera l'objet d'une synthèse lors d'une réunion de conclusion du groupe de travail.

→ L'utilité pour des politiques publiques identifiées ne doit pas être le seul critère pour déterminer l'importance ou non d'un outil de mesure. **Le statisticien territorial est souvent amené à décrire, observer**, sans finalité immédiate.

Les besoins exprimés par les utilisateurs lors de la réunion du 28/10

Thèmes	Concepts	Eléments pour l'analyse physique (implantations)	Eléments pour l'analyse fonctionnelle (comportement des agents)
Activités économiques <i>agriculture</i> <i>commerce</i> <i>autres</i>	Emplois Pb des emplois « mobiles » (intérim, chantiers..), localisation Richesse et coût	<ul style="list-style-type: none"> Densité d'emplois le long d'une voie (de transport par exemple) - Emploi géolocalisé. 	<ul style="list-style-type: none"> Transferts d'établissements (ZFU, SCOT) Relations inter-entreprises (pour polarités territoriales, à définir ?) Salaires
Equipements et services <i>santé, loisirs/sport,</i> <i>éducation</i> <i>administration/banques...</i>		<ul style="list-style-type: none"> Localisation des équipements dans le cadre d'un projet urbain (transport...) 	<ul style="list-style-type: none"> Déplacements liés à la fréquentation des équipements et services (polarités autres que pour le travail) Déplacements liés à la consommation/commerces
Population/Logement	Population Résidente ? présente ? Logements Un « nouveau logement » n'est pas un « logements neuf »	<ul style="list-style-type: none"> Densité de « présents » 	<ul style="list-style-type: none"> Migrations résidentielles (SCOT : au sein d'une interco ; réseaux métropolitains : inter bassins de vie) Les enquêtes déplacements sont-elles adaptées ? (rapport coût/finalité/délais ?) Mutations immobilières : quid des données de la DGI ?
Foncier/environnement	Tache urbaine Parcelles urbanisées ?	<ul style="list-style-type: none"> Suivi de l'occupation du sol pour déterminer les espaces urbanisables, densifiables 	<ul style="list-style-type: none"> Prix du terrain et du logement
Réseaux (mesurables)		<ul style="list-style-type: none"> 	

Lors de la validation de ce compte-rendu a été également posée la question de la **fiscalité locale comme facteur explicatif de la densité des territoires**. Certains participants ont, à ce propos, indiqué la difficulté d'obtenir des informations agrégées au niveau des intercommunalités sur la fiscalité ; ceci rend très difficile l'étude de la corrélation entre fiscalité et densité. Cette question sera de nouveau évoquée lors de la discussion sur les facteurs explicatifs.

Prochaines réunions

Le mardi 20 janvier de 14 h à 17 h 30 - INSEE

Le mardi 17 mars de 14 h à 17 h 30 - INSEE

Le mardi 5 mai de 14 h à 17 h 30 - INSEE

Annexes

Diaporamas téléchargeables [sur le site du CNIS](#)