



Paris, 18 juin 2009 - n° 190/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 31 mars 2009

*La séance était présidée par*

**Marcel Belliot, délégué général de la FNAU**

Participants :

Brigitte BACCAINI	INSEE - DR de Provence Alpes-Côte-d'Azur Responsable du pôle national « Analyses territoriales »
Jean-Paul BESSIERE	CETE Méditerranée
Patricia BORDIN	IGN ENSG
Jean CAVAILHES	INRA - Centre d'Économie et Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (CESAER)
Francis CUILIER (excusé)	Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (a'urba) Directeur général
André DE LOS SANTOS (excusé)	INSEE - Inspecteur général
Samantha DODARD	Ministère du travail - Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES)
Philippe ESTEBE (excusé)	ACADIE - Coopérative Conseil - Directeur d'études
Monique GADAIS	CERTU - Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions - Observation urbaine
Frédéric GILLI	Chercheur - Sciences Po
Joël GRIVAUX	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche - Service de la statistique et de la prospective (SSP)
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 (excusée)	Agence d'urbanisme de l'agglomération de Besançon (Audab)
Corinne MARTINEZ (excusée)	CNIS
Dominique MIGNOT	Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) - Directeur scientifique

1/9

Bernard MOREL	INSEE Chef du département de l'action régionale
Philippe PIROT	Direction régionale de l'Équipement Pays de la Loire - Statisticien
Corinne PODLEJSKI	CETE Méditerranée - Chef de service Politiques territoriales
Nicolas PORTIER	Assemblée des communautés de France (AdCF) Délégué général
François SALGE	Meeddat <sup>(1)</sup> - Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - DGALN (ex DGUHC)
Dalila VIENNE	INSEE Département de l'action régionale

## 1. Validation du compte-rendu de la réunion du 20 janvier

Le compte-rendu est adopté, après quelques modifications de forme.

## 2. Propositions pour la suite des travaux (voir les diaporamas [sur le site du CNIS](#) )

Bernard Morel précise l'articulation entre les travaux de groupe et la révision des zonages.

La commission « Territoires » du CNIS, qui se réunira en septembre 2009, donnera le coup d'envoi des travaux à mener pour la révision des zonages en précisant les objectifs, la méthode et le calendrier.

Le point de départ indispensable est la révision des unités urbaines, sous la responsabilité du département de la démographie de l'Insee.

Cette révision pourrait se faire début 2010, sur la base des populations au 1/1/2007 (pour le seuil de 2000 habitants). Auquel cas, la révision des autres zonages (aires urbaines, zones d'emploi) pourrait intervenir fin 2010 / début 2011.

Dans ce processus, le groupe pourrait se prononcer sur différents points :

- la nécessité de disposer au plus vite du nouveau contour des unités urbaines ; l'Insee a déjà beaucoup de demandes sur ce sujet. Monique Gadais confirme que cette révision est également très attendue pour le suivi des SCOT,
- l'intérêt de conserver la définition actuelle des unités urbaines, pour différentes raisons : la rapidité évoquée ci-dessus mais également la comparabilité dans le temps,
- les avantages et limites de prolonger les zonages « zone d'emploi », « aires urbaines » et éventuellement « bassins de vie » dans leur définition actuelle,
- la périodicité souhaitée pour la mise à jour de ces zonages.

Remarque est faite qu'en modernisant les procédures de détermination des unités urbaines avec des outils automatiques, leur mise à jour serait plus rapide et moins coûteuse.

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

### 3.1. AVANCEMENT DES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL « MESURER ET CARACTERISER LA CONSOMMATION D'ESPACES »

*Monique Gadais - CERTU - Observation urbaine*

#### Contexte et finalité du projet

Le groupe de travail « Mesurer et caractériser la consommation d'espaces par l'urbanisation » a été constitué à la demande du secrétariat d'Etat à l'aménagement du territoire pour concrétiser les recommandations du Grenelle de l'environnement en ce qui concerne la nécessité de disposer d'outils de mesure pour une utilisation rationnelle de l'espace. Les termes « consommation d'espaces » figurent dans les textes mêmes du Grenelle.

L'objectif du groupe est de fournir un référentiel technique aux responsables des différentes procédures de planification et d'aménagement local (SCOT, PLU...).

Ce référentiel décrit les indicateurs et concepts associés qui permettent de mesurer et caractériser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, à différents échelons géographiques.

Il est actuellement testé par 3 CETE sur 3 types de territoires (Pays de Rennes, Aire urbaine de Rouen, SCOT au sud de Grenoble), en collaboration avec les agences d'urbanisme respectives.

La mise au point de ce référentiel s'est heurtée aux difficultés suivantes en ce qui concerne la disponibilité de données ou l'accès aux sources :

- la contrainte la plus importante concerne les **difficultés liées à l'utilisation des fichiers des impôts** (propriétés bâties, non bâties, fichier des propriétaires...) :
  - o accès difficile : les utilisateurs (les tiers habilités et leurs prestataires) ont l'obligation de déclarer à la CNIL les usages, les traitements et la diffusion de ces données. Une fois l'accord de la CNIL obtenu, les fichiers peuvent être demandés à la Direction des Services fiscaux (départementaux)<sup>1</sup>. Pour les tests du référentiel, on s'est retourné vers des utilisateurs aptes à nous calculer les indicateurs ; mais l'accès aux données nationales reste à organiser.
  - o contenu à maîtriser avec prudence (comprendre les concepts et la qualité des variables de ces fichiers). Ne pas oublier que ce sont des fichiers de gestion et non des fichiers constitués à des fins statistiques.
  - o formats des fichiers nécessitant des outils de gestion spécifiques : progiciels applicatifs ou outils d'intégration de type SGBD relationnel. Leur gestion est impossible dans des fichiers simples de type Excel, DBF, Access. Si l'acquisition nationale par le MEEDDAT se concrétise, l'une des solutions pourrait être de préparer des fichiers munis d'une structure adaptée aux traitements statistiques (voir Filocom).
  - o durée de conservation des fichiers limitée à une année, sauf dans le cas de mise en place d'un observatoire (conservation possible jusqu'à 10 ans). Pas de fichiers rétro-actifs.

*Remarque* : dans le cas de ce référentiel, les besoins sont limités à quelques données agrégées à la commune. Voir possibilité de produire rapidement et régulièrement cette information.

- se posent aussi des difficultés pour le recueil d'une **estimation de la population, des logements des emplois et des équipements et services sur une maille géographique fine** : section cadastrale (intérêt pour jointure de sources), parcelle bâtie, iris...y compris dans les communes < 10 000 habitants. Sans oublier l'accès au référentiel géographique indispensable pour l'utilisation des données cadastrales, BD Parcellaire-IGN par exemple.
- à signaler également la difficulté pour calculer, à l'aide de Sitadel, **les surfaces de terrain associées à la construction neuve** : cette information nécessite une expertise qui doit être réalisée avec le producteur, c'est-à-dire chaque DRE. Sitadel permet seulement l'analyse de l'occupation de l'espace par la construction de logements. L'approche activités économiques n'est pas possible..
- Filocom, fichier des logements à la commune (fichier constitué par la DGI, disponible également à la section cadastrale) :
  - o Les fichiers ne permettent pas d'analyse d'évolution du parc dans le temps à un niveau local (variation peu fiable du stock de logements), mais seulement une évolution structurelle (variation des caractéristiques des segments de parc). De nombreuses incohérences sont observées entre les sources Filocom, Majic ou Sitadel.
  - o Le secret statistique, conduisant à ne pas renseigner les occurrences <11, complique, ou a minima fragilise, l'exploitation au niveau communal.
  - o En revanche, un important travail de structuration des bases mises à *disposition* facilite l'utilisation de cette source (s'y référer pour Majic ?).

**Il paraît souhaitable d'établir davantage de partenariats entre producteurs et utilisateurs afin de mieux mobiliser, associer et analyser les nombreuses sources disponibles. Les données**

<sup>1</sup> Coût des 4 fichiers fonciers – Une commune : 1 150 € → 1 710 €, une région : 2 200 € (Corse) → 14 500 € (Rhône-Alpes)

**« basiques » de chaque source devraient être disponibles et accessibles à un très large public (a minima, à l'échelle de la commune quand disponible).**

L'exposé de M. Gadais a donné lieu aux remarques suivantes :

- Corine Land Cover n'est effectivement pas adapté à l'analyse de territoires de petites dimensions. Le choix de la source Teruti paraît donc judicieux, sans toutefois permettre d'appréhender le niveau local.  
Ne faudrait-il pas avoir des objectifs plus ambitieux avec CLC, comme les suédois par exemple, qui sont descendus à une définition plus fine notamment dans les secteurs urbanisés ?
- Le terme « consommation d'espaces » n'est pas adapté. Les travaux présentés concernent plus l'analyse de *la transformation* ou de *l'occupation* de l'espace.
- Dans la notion de référentiel, il est important de pouvoir se comparer à des zones témoins, cela devrait faire partie des outils à mettre à disposition des utilisateurs.

### **3.2. L'ENQUÊTE TERUTI-LUCAS, OUTIL D'OBSERVATION DU TERRITOIRE**

Joël GRIVAUX - Ministère de l'Agriculture et de la Pêche - Service de la statistique et de la prospective (SSP)

#### **Références :**

*Diaporama*

*Site de la statistique agricole :*

<http://agreste.agriculture.gouv.fr/>

[http://agreste.agriculture.gouv.fr/page\\_accueil\\_82/donnees\\_ligne\\_2.html](http://agreste.agriculture.gouv.fr/page_accueil_82/donnees_ligne_2.html)

*Publications : Agreste primeur n° 219 – « [La maison individuelle grignote les espaces naturels](#) »*

L'enquête Teruti-Lucas permet d'observer annuellement l'**occupation** (utilisation physique) et l'**usage ou utilisation** (utilisation fonctionnelle) des sols.

*Occupation* : sols bâtis, sols artificialisés non bâtis, sols cultivés, sols boisés...

*Usage* : agriculture, élevage, activités industrielles, réseaux routiers, services publics, habitat individuel ou collectif...

Cette observation se fait selon selon **des nomenclatures très fines** : 54 postes pour l'occupation, 38 postes pour l'usage.

Teruti-Lucas permet de **suivre et quantifier les changements d'occupation et d'usage des sols** au fil du temps (rotations culturales, consommation d'espaces, etc.).

Cependant, Teruti-Lucas étant une enquête par sondage, la précision de ses résultats varie suivant le niveau géographique et le niveau de nomenclatures souhaités.

Teruti-Lucas est une **enquête par sondage à 2 niveaux** : sélection de « segments » puis sélection de points d'observation au sein de ces segments.

Le nouvel échantillon, utilisé depuis 2005, réduit le nombre total de points d'observation mais :

- les répartit mieux sur le territoire et donne donc une meilleure qualité de l'information au niveau départemental,
- permet des extensions d'échantillons, comme cela est pratiqué en Ile-de- France (plus de segments) ou en PACA (plus de points d'observation dans chaque segment).

**La précision des résultats** de Teruti-Lucas est très satisfaisante au niveau France. Au niveau régional ou infra-régional, la précision sera d'autant moins bonne que le poste étudié est de moindre importance en surface et donc en nombre de points échantillonnés.

L'exposé de M. Grivaux a donné lieu aux remarques suivantes :

- **Les collectivités territoriales** utilisent peu cet outil, alors qu'il est tout à fait intéressant pour des estimations d'évolutions d'occupation et d'usage du sol selon des nomenclatures regroupées,

- Ne pourrait-on pas en faire une utilisation plus systématique comme **outil de mesure de l'étalement urbain ?**

Si l'on définit l'étalement urbain comme le rapport entre l'accroissement des espaces artificialisés sur l'accroissement de la population, Teruti-Lucas est aujourd'hui le meilleur indicateur possible. C'est celui qui est retenu par le Certu dans son référentiel présenté ci-dessus. C'est celui qui a été utilisé par l'Insee pour une analyse croisant région x zauer<sup>2</sup> qui donne de très bons résultats.

Il reste cependant à en définir la précision selon les niveaux géographiques d'observation. Le groupe Certu, qui teste cet indicateur sur 3 zones géographiques, devrait apporter des informations sur ce sujet.

Jean Cavailhès fait remarquer à ce propos que cette définition de l'étalement urbain ne lui paraît pas pertinente, eu égard aux définitions désormais dominantes, notamment aux Etats-Unis, qui proposent plutôt des indicateurs de la discontinuité de l'habitat.

- Ne pourrait-on pas envisager une photo-interprétation (sans enquête de terrain) de l'occupation du sol selon une nomenclature très agrégée ?  
Eventuellement pour définir l'occupation (préoccupation de l'écologue), mais l'enquête de terrain reste indispensable pour déterminer l'usage (préoccupation de l'économiste et de l'aménageur).

### **3.3 LES SOURCES FISCALES POUR DÉCRIRE L'OCCUPATION DE L'ESPACE (MAJIC II) ET LE MARCHÉ IMMOBILIER ET FONCIER (OEIL)**

*Corinne Podlejski - CETE Méditerranée*

[Voir le dossier du CERTU sur les données cadastrales, foncières et immobilières](#)

#### **3.3.1. Les fichiers MAJIC II des services du cadastre**

##### **Qu'est-ce que MAJIC II ?**

Le système MAJIC II (Mise A Jour des Informations Cadastreales, deuxième version) permet de gérer et éditer la documentation cadastrale littérale<sup>3</sup>, relative aux propriétés bâties et non bâties.

Cinq fichiers peuvent être obtenus à partir des bases de données MAJIC :

- le fichier des propriétaires d'immeubles (FP) ;
- le fichier des propriétés non bâties ou fichier parcellaire (FPNB) ;
- le fichier des propriétés bâties ou fichier des immeubles (FPB) ;
- le fichier des propriétés divisées en lots ;
- le fichier FANTOIR (fichier annuaire topographique initialisé réduit) qui contient les informations nécessaires à l'adressage.

Ces cinq fichiers donnent la situation au 1er janvier de l'année et servent à établir les rôles et avis d'imposition correspondant aux taxes foncières. Les quatre premiers sont reconstitués annuellement

---

<sup>2</sup> Insee Première prévu pour mai 2009, auteur : Brigitte Baccaïni.  
ZAUER : zonage des espaces urbains et ruraux.

<sup>3</sup> Le terme communément utilisé de matrice cadastrale désignait les microfiches du relevé de propriété et les tables d'accès correspondantes ainsi que des feuillets récapitulatifs concernant les propriétés bâties et non bâties d'une commune.

par les centres de services informatiques à partir des bases de données MAJIC. Le cinquième (FANTOIR) est actualisé mensuellement par transfert des mises à jour opérées dans MAJIC.

La documentation cartographique cadastrale, qui décrit géométriquement le territoire de chaque commune, est indépendante du système MAJIC II. Elle est gérée dans l'application PCI (plan cadastral informatisé). Le plan cadastral permet de faire figurer les informations MAJIC ayant un identifiant de parcelle cadastrée (FPNB), à l'exception du domaine public. PCI permet de figurer l'emprise du bâti mais sans lien automatique avec MAJIC.

### **Description de l'occupation du sol et de son évolution ?**

Le fichier des propriétés non bâties ou fichier parcellaire (FPNB) présente, par commune, toutes les informations relatives aux parcelles, aux lots non bâtis et, le cas échéant, aux subdivisions fiscales correspondantes. Il contient, avec une fiabilité variable, des informations relatives à la surface des parcelles et à la nature de l'occupation.

Le fichier des propriétés bâties ou fichier des immeubles (FPB) répertorie toutes les informations relatives à l'identification et à l'évaluation des locaux, quelle que soit leur destination (habitation, activité économique, stockage, dépendance, terrain nu affecté à un usage industriel ou commercial, etc.). La surface habitable, qui peut être distincte de l'emprise au sol de la parcelle, est fiable mais pas la surface des locaux d'activité.

Le fichier des propriétaires d'immeubles recense, dans chaque commune, l'identification et l'adresse des personnes physiques et morales redevables des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, des gestionnaires et des fonctionnaires ou employés publics logés gracieusement. Les informations sont fiables pour les personnes physiques, moins pour les personnes morales.

Ces fichiers ont fait l'objet de plusieurs exploitations « expérimentales » : statistiques communales sur la vacance, évolution de l'urbanisation résidentielle et de la tâche urbaine, indicateurs de densité, etc.

### **Modalités d'acquisition et d'utilisation**

Les données MAJIC sont diffusées sous forme de fichiers texte au format ASCII. La diffusion est limitée aux tiers dits « habilités » (collectivités territoriales, administrations, établissements publics et organismes chargés d'une mission de service public, dans la limite de leur compétence géographique et administrative).

### **Evolutions techniques et institutionnelles**

Sur le plan technique, à partir de 2009, les bases de données constituant MAJIC seront gérées au niveau départemental au lieu, comme jusqu'à présent, de l'être à l'échelle du ou des centres des impôts fonciers (CDIF) du département.

Le MEEDDAT compte poursuivre le travail de rapprochement engagé avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Il prévoit notamment d'acquérir les données MAJIC France entière et de mettre en place un appui technique par l'intermédiaire des CETE.

### ***3.3.2. Le fichier Œil des services des domaines***

Le fichier Œil (Observatoire des évaluations immobilières locales) a été créé en 1993 à partir des extraits d'actes pour les besoins des Domaines (trouver des prix de référence pour l'évaluation ou le contrôle fiscale). Il est alimenté manuellement par les agents des services des domaines. La saisie, qui dépend des besoins et des moyens humains mis à disposition, est hétérogène.

La diffusion de Œil a été élargie, suite à l'arrêté du 3 juin 2005, aux services de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif ». Les données sont gratuites et transmises au format excel ou dbf.

Le fichier ne contient qu'une sélection de mutations, avec un taux de représentativité variable sur le territoire. Les données intégrées ne sont pas homogènes d'un département à l'autre.

Œil contient des informations sur le bien échangé (nature du bien, situation, référence cadastrale, date de mutation, prix, destination du bien). Il ne contient aucune information sur l'acquéreur et le vendeur.

Le fichier Œil permet d'apprécier la valeur moyenne et la variabilité géographique du prix des biens selon leur type. Il ne permet pas de suivre le volume des mutations.

A l'horizon 2010-2011, le projet PATRIM (ou « œil public ») doit permettre la mise en ligne de certaines informations relatives à toutes les mutations. Actuellement, ce projet ne prend pas en compte les besoins propres aux traitements statistiques.

### **3.4 LES AUTRES SOURCES POUR LE MARCHÉ IMMOBILIER ET FONCIER PERVAL ET SAFER**

*Jean Cavailhès, INRA*

**La question foncière est très importante** sur le plan économique : le logement représente le premier poste de dépense des ménages et la terre constitue le premier poste du patrimoine de la branche agricole. Les tensions sur les marchés foncier et immobilier précèdent ou accompagnent les crises économiques.

Le constat d'une grande variabilité spatiale des prix et des loyers nécessite que l'observation foncière soit complète et exhaustive.

Tout transfert de propriété d'un bien foncier fait l'objet d'un **acte notarié** qui est transcrit dans un registre. Afin de constituer une base de données foncière, il est, *a priori*, possible de saisir les informations relatives au bien échangé, à trois moments : avant, pendant et après la signature de l'acte, constituant ainsi au moins trois sources.

- Avant la mutation, les DIA (déclaration d'intention d'aliéner) permettent aux autorités de disposer d'un droit de préemption. Les informations reçues par les communes, les départements, les SAFER, le conservatoire du littoral, peuvent servir à alimenter une base de données. C'est ce que fait systématiquement la SAFER, qui dispose également d'un droit de préemption, pour le marché foncier rural (biens agricoles, fermettes, terrains de loisirs, etc.).

- Au moment de la rédaction de l'acte de vente, les notaires utilisent un extrait pour constituer une base de données notariale dénommée BIENS en Ile-de-France et PERVAL en province (cette démarche est facultative). Ils transmettent en parallèle une fiche à la SAFER (cette démarche est obligatoire pour les biens préemptables).

- Après. Les services fiscaux ont leurs propres bases (extraits d'actes de mutation dans BNDP<sup>4</sup>, Oeil). Le MEEDDAT a également repris la constitution d'une base sur les terrains à bâtir depuis 2007 (qui avait été abandonnée dans les années 1990).

**La qualité des données renseignées et le taux de couverture sont très variables** d'une source à l'autre. L'observation foncière ne faisant pas partie des prérogatives des différents acteurs de la « filière juridique » du foncier, il est urgent de l'organiser au sein d'une « filière statistique ».

Les exposés de C. Podlejski et J. Cavailhès ont donné lieu aux remarques suivantes :

- Ces sources administratives constituent un gisement d'informations très important. Il faut par conséquent hiérarchiser les interventions possibles en pointant les utilisations à termes rapproché (conditions d'accès, qualité sur les actes). Dans l'immédiat, quel dispositif mettre en œuvre pour mobiliser l'information (Notaires / Patrim) permettant de localiser les prix avec des valeurs fiables partout sur le territoire ? L'amélioration de la codification est un travail beaucoup plus long.

---

<sup>4</sup> Banque nationale des données patrimoniales

- Il faut effectivement hiérarchiser en distinguant : les données agrégées ; les données exhaustives ; l'accompagnement des fournisseurs de données (formations, pilotage).
- L'observation des loyers est le parent pauvre de l'information foncière malgré l'existence de la base CLAMEUR (Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux).

**Prochaines réunions**

**Le mardi 5 mai de 14 h à 17 h 30 salle 535 (Insee - Porte de Vanves)**

**Le mercredi 10 juin de 14 h à 17 h 30 salle 311 (Tour Gama - Gare de Lyon)**

**Le mercredi 8 juillet de 14 h à 17 h 30 salle 311 (Tour Gama - Gare de Lyon)**