



Paris, le 23 juillet 2009 - n° 217/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 10 juin 2009

**La séance était animée par
 Bernard MOREL, chef du département de l'action régionale à l'Insee**

Participants

Brigitte BACCAINI	Insee - DR de Provence Alpes-Côte-d'Azur Responsable du pôle national « Analyses territoriales »
Christophe BARRET (<i>intervenant</i>)	INSEE - DR de Provence Alpes Côte-d'Azur Pôle national « Analyses territoriales »
Patricia BORDIN	IGN ENSG
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)
Christine CHARTON (<i>intervenant</i>)	Insee- Direction régionale de Bourgogne
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
Monique GADAIS	CERTU - Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions - Observation urbaine
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)
Marie-Hélène KAROQUANTON	DIACT Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
Emmanuelle LIGOUZAT	La Poste Directrice des Etudes - Direction Marketing de Coliposte
Jean-Paul HUBERT	Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS)
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)
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
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

Mélanie CALVET	Meeddat ¹ - Service des études et de l'évaluation du CGDD ²
Francis CUILIER Président	Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (a'urba) Directeur général-
Michel DAVID	Meeddat ⁽¹⁾ - Service de l'observation et des statistiques (SoeS ³)°, du CGDD ⁽²⁾
Frédéric GILLI	Chercheur - Sciences Po
Corinne MARTINEZ	Cnis
Dominique MIGNOT	Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) - Directeur scientifique

1. Validation du compte-rendu de la réunion du 5 mai 2009

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

2. SERVICES ET EQUIPEMENTS : LOCALISATION ET ACCESSIBILITE

Christophe Barret , Insee (voir le diaporama [sur le site du CNIS](#))

Les services au public, marchands et non marchands, sont un élément clef dans la structuration du territoire. La localisation et l'accès aux équipements constituent des enjeux majeurs en matière économique, en matière de cohésion sociale, ainsi qu'en matière de développement durable.

Cet investissement se propose de répondre aux principales problématiques, en utilisant comme source principale la base permanente des équipements (BPE).

1. Eléments de contexte et problématiques

L'investissement s'inscrit dans le prolongement des travaux réalisés avec l'inventaire communal notamment la partie organisation territoriale des services de la carte des « territoires vécus ». Il a été rendu possible par l'arrivée de deux outils : la base permanente des équipements (BPE), et le distancier INRA Odomatrix.

Les **principales problématiques retenues**, relatives à la localisation et l'accès aux équipements, s'articulent selon trois entrées :

- L'offre en équipements et son adéquation avec la demande : il s'agit ici de mieux comprendre les logiques d'implantation des équipements et l'accessibilité de la population à ces équipements, en raisonnant la question, de façon monographique équipement par équipement, ou synthétique en élaborant des gammes d'équipements ;
- la structuration du territoire : au delà de l'état des lieux sur l'offre en équipement et son adéquation avec la demande, c'est l'organisation du territoire qui en découle qui présente un enjeu fort. En particulier, peut-on définir un maillage du territoire en fonction des gammes d'équipements (pôles et aire d'influence des pôles) ?
- des zooms thématiques : les problématiques développées dans les deux entrées précédentes peuvent se décliner par grandes thématiques, en considérant des regroupements d'équipements dont les logiques d'implantation sont différentes (services publics, services

¹ Meeddat = ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

² CGDD = commissariat général au développement durable

³ Le SESP, l'Ifen et l'Observatoire de l'Énergie constituent désormais le Service de l'observation et des statistiques (SOeS).

marchands, santé, éducation) ou qui sont destinés à des sous-populations comme par exemple les services à la petite enfance ou aux personnes âgés.

L'investissement est organisé selon ces 3 entrées en fournissant des indicateurs ou des cartes adaptés à chacune d'elles.

2. Les sources et outils disponibles

L'investissement mobilise les sources suivantes :

- **La base permanente des équipements (BPE)** est une base centralisée mise à jour annuellement. Elle comporte un large éventail d'équipements et de services rendus à la population, repérés de façon homogène sur des définitions précises. Le champ actuel recouvre les domaines des services, marchands ou non, des commerces, de la santé et de l'action sociale, de l'enseignement, du tourisme. La BPE a une finalité statistique et ne prétend pas à une exhaustivité parfaite, dont les inventaires communaux ont montré qu'elle était impossible à atteindre.
- **Le distancier Odomatrix** : développé par l'INRA CESAER et mis à la disposition de l'INSEE, Odomatrix permet de calculer des distances routières intercommunales et des zones d'accessibilité de pôles ou d'équipements. Les distances routières sont exprimées en kilomètres et en temps de trajet aux heures creuses et aux heures pleines (ou heure de pointe). Elles sont établies entre chefs-lieux de communes. Pour les habitants qui résident dans une commune équipée, on considère que la distance d'accès et le temps en heure creuse ou en heure de pointe sont nuls.
- **Le recensement de la population** : Les données de population sont tirées du recensement de 2006, alors que les navettes domicile-travail sont issues de 1999. L'investissement sera mis à jour dès que les données sur navettes seront connues dans le RP 2006.

Positionnement par rapport aux autres outils existants :

- Cet investissement ne se substitue pas au kit **Synthèses Locales (module F)** qui permet d'analyser la localisation des équipements à partir de l'inventaire communal (1998) et de la BPE. Il propose à cet effet des tableaux, des graphiques et des cartes, aux niveaux communal et supra-communal.
- L'analyse de l'offre d'équipement et de l'accessibilité à l'échelle infra-communale est possible grâce à l'investissement « **BPE pour l'infra-urbain** » qui propose des outils adaptés (géolocalisation infra-communale, programmes d'analyse spatiale, etc.).

Une **nomenclature territoriale en quatre gammes d'équipements** a été substituée au découpage en 7 domaines (services, commerces, enseignement, santé, transport et déplacement, sport-loisirs-culture, tourisme) de la BPE. La répartition en gammes a été définie à l'occasion des travaux concernant l'inventaire communal 1998 en utilisant 36 équipements de référence présents dans les inventaires communaux de 1980, 1988 et 1998. Ces équipements ont été répartis en 4 gammes (de base, de proximité, intermédiaire et supérieure), correspondant à des paniers d'équipements co-présents dans une commune. Les gammes reflètent l'organisation hiérarchisée des territoires en termes de services à la population et permettent d'identifier des pôles de services de proximité et des pôles intermédiaires ainsi que leurs aires d'influence.

3. Méthodologie

Abandon du concept de la zone de chalandise...

La BPE ne fournit aucune donnée sur les fréquentations de la population vers les équipements, contrairement à l'inventaire communal dans lequel était déclarée à commune fréquentée en cas d'absence d'équipement. La délimitation des zones de chalandise autour d'un équipement, la détermination de pôles d'attraction, etc. sont établies grâce à cette information, même si elle n'est que déclarative et peut ne concerner qu'une partie de la population.

Les méthodes testées pour déterminer, sans l'information de fréquentation, des zones de chalandises basées sur des flux théoriques n'ont pas été concluantes en raison de l'instabilité des résultats selon les approches.

... remplacé par le concept d'accessibilité

Le raisonnement en termes d'accessibilité, plutôt qu'en zone de chalandise, permet de se focaliser sur la population et les inégalités d'accès aux divers équipements, sans se soucier a priori des logiques de localisation des équipements sur le territoire. Ainsi, au lieu de chercher à savoir dans quelle commune équipée s'approvisionne la population de telle ou telle commune, on s'intéresse au temps nécessaire pour s'approvisionner en tel ou tel équipement pour la population de telle ou telle commune.

- **Les indicateurs d'accessibilité** construits mesurent la distance, exprimée en km ou temps, à un ou plusieurs équipements uniquement depuis son lieu de résidence ou bien encore depuis le trajet domicile-travail des actifs.
- **Les pôles et bassins d'accessibilité** : dans le but de comprendre comment s'organise le territoire en termes de localisation et d'accès aux équipements, l'investissement propose des outils, complètement paramétrables, permettant de construire des pôles de services et des bassins autour de ces pôles pour les gammes d'équipements de proximité, intermédiaires et supérieurs.

4. Exemple d'indicateurs fournis

Les indicateurs produits permettent, d'une part, de quantifier l'offre d'équipements et l'accessibilité des populations et, d'autre part, de qualifier le territoire par comparaison avec des distributions théoriques ou avec d'autres référentiels territoriaux.

L'exposé de Christophe Barret a donné lieu aux remarques suivantes :

- Cet exposé montre toute la pertinence de la BPE en remplacement de l'inventaire communal. L'exhaustivité de la source sur le territoire et la méthode développée ouvrent des perspectives pour unifier cette approche avec l'approche infra-urbaine.
- Il faut garder à l'esprit que les choix méthodologiques adoptés modélisent de façon très incomplète les flux de mobilité réels et les pratiques de consommations observées sachant que ces dernières peuvent varier selon les types d'espaces et les caractéristiques individuelles des populations. Y a-t-il possibilité de calibrage des méthodes présentées avec ce que nous enseignent les enquêtes Transport ou Budgets des ménages ?

3. APPROCHE DES TERRITOIRES URBAINS PAR L'OBSERVATION INFRACOMMUNALE DES EMPLOIS ET DES DÉPLACEMENTS

Christine Charton, Insee (voir le diaporama [sur le site du CNIS](#))

Cet exposé présente des travaux réalisés dans le cadre de partenariats avec des collectivités locales ou des services déconcentrés de l'état. Les travaux concernent la localisation infracommunale des emplois, des déplacements domicile-travail et des équipements. Les sources sont le recensement de la population de 1999, la BPE et CLAP.

1. Localisation des emplois et des actifs avec le RP 1999

Au recensement de 1999, tous les actifs ont déclaré leur adresse de résidence et celle de leur lieu de travail. Généralement, seule l'information communale est exploitée ce qui permet de comptabiliser les emplois à la commune de résidence (actifs ayant un emploi) et à celle de travail (emplois). La maille communale apparaît suffisante pour analyser la localisation des emplois et les déplacements domicile-travail à une échelle nationale, régionale ou même à celle des grandes agglomérations comme Paris, Lyon, etc. qui sont constituées de plusieurs centaines de communes et, qui plus est, possèdent une maille infracommunale administrative (arrondissement municipaux). En revanche cette exploitation est

insuffisante pour comprendre les logiques de polarisation infracommunale des agglomérations composées d'au plus quelques dizaines de communes.

Dans le cadre de l'investissement « migrations infra-communales » (MIC), un traitement spécifique aux aires urbaines, réalisé sur le quart des bulletins individuels, a permis de retrouver l'îlot du lieu de travail des individus travaillant dans une commune de plus de 10 000 habitants ou appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants.

Grâce à cette exploitation, il est possible de repérer les espaces d'activités et les espaces résidentiels à l'échelle des communes et à celle des quartiers, de caractériser les espaces d'activités (professions, sexe, âge, etc.). La géographie des déplacements domicile-travail fait apparaître des bassins de recrutement emboîtés avec, d'une part, une logique de proximité pour les emplois de l'hypercentre dijonnais et des pôles tertiaires (chu, université) occupés par des cadres supérieurs ou des commerçants et, d'autre part, la recherche de la meilleure accessibilité routière pour les emplois des zones d'activité périphériques (industrielle ou commerciale) occupés par les périurbains.

2. Les pôles de services de proximité infracommunaux

Dans le cadre de la révision du Plan local d'urbanisme (PLU) de Dijon, la BPE géolocalisée a été utilisée pour repérer des petits pôles de services infracommunaux. Les quatre équipements retenus (épicerie - supérette, boulangerie, pharmacie et coiffeur), choisis par le commanditaire, sont parmi ceux qui sont fréquentés régulièrement, quotidiennement, de façon hebdomadaire ou mensuelle, et pour lesquels le trajet est très court (généralement à pied).

Pour identifier ces pôles, on utilise une méthode élaborée par le PSAR analyse urbaine. Elle consiste à calculer des distances entre les équipements et la population, en utilisant des techniques de statistique spatiale appliquées à des données carroyées infracommunales (estimation de densité, indicateurs utilisant le voisinage, etc.), puis à identifier les pôles.

3. Les pôles d'emploi infracommunaux

Dans ce travail, réalisé à Toulouse, les pôles d'emplois ont été constitués en utilisant des données carroyées provenant de CLAP (Connaissance locale de l'appareil productif). Les pôles sont repérés à l'aide d'un algorithme d'agrégation des effectifs salariés autour des carreaux à plus forte densité d'emplois. Les pôles identifiés ont au minimum 700 emplois et 25 emplois à l'hectare. Les établissements ont été répertoriés selon une nomenclature spécifique issue de la Nes36 (Nomenclature Économique de Synthèse) dégroupée pour certains secteurs (Commerce de détail, Éducation). La vocation économique a été définie à partir d'un niveau de concentration des effectifs dans une ou plusieurs activités. Les effectifs salariés (fonction publique incluse), localisés à leur établissement employeur, sont comptabilisés sur un carroyage de 100 m.

L'exposé de Christine Charton a donné lieu principalement à des remarques relatives à la diffusion des données carroyées existantes et à l'absence de données de ce type dans les communes de moins de 10 000 habitants.

4. ATELIER " SOURCES STATISTIQUES DISPONIBLES POUR ÉTUDIER L'APPAREIL PRODUCTIF LOCAL : SIRENE, CLAP...)

Frédérique Lonchambon, ACFCI (voir le compte-rendu de l'atelier [sur le site du CNIS](#))

- En introduction, Frédérique Lonchambon rappelle quelques éléments sur les besoins tels qu'exprimés lors de la réunion du groupe du 18 novembre 2008.

Les besoins des entreprises concernant la connaissance des territoires sont largement dépendants de leur degré de proximité avec ces territoires.

On distingue trois catégories de proximité :

- la proximité géographique, essentielle pour les entreprises dont l'activité dépend du territoire « proche » (commerce de détail, les services à la personne...),

- la proximité organisationnelle ou de connections, essentielle pour les entreprises dont l'activité est liée aux réseaux (services aux entreprises, entreprises dépendantes d'activités amont ou aval, entreprises participant à des pôles de compétitivité...),
- la proximité fonctionnelle, essentielle pour les entreprises dont l'activité est soumise à la présence d'infrastructure (transport, logistique...), ou au besoin de ressources particulières (énergie, réseaux de communication...).

Le périmètre d'intérêt et d'insertion des entreprises dans le(s) territoire(s) dépend de leur degré de proximité selon ces 3 catégories.

Les enjeux des acteurs publics sont différents : il s'agit pour eux de mettre en œuvre des politiques publiques pour assurer la cohésion sociale et territoriale des territoires.

Les acteurs publics veillent particulièrement attachés à la création de richesse économique et désormais à la préservation des équilibres environnementaux dans leurs territoires.

Sur ces 2 points les outils de mesure (et donc de dialogue) demandent à être précisés :

- la dynamique de l'emploi ne suit pas forcément celle de la création d'entreprises et celle de la production,
- l'empreinte écologique d'un établissement ne se mesure pas de façon mécanique, en fonction du rapport surface occupée au sol/emplois par exemple.

- Frédérique Lonchambon expose ensuite les conclusions de l'atelier de travail du 13 mai 2009 sur les sources statistiques relatives à l'appareil productif. Elle précise préalablement que les chambres de commerce n'ont pas vocation à faire de la recherche ; l'observation statistique réalisée dans les CCI ou CRCI a essentiellement pour but d'accompagner les actions de terrain. En conséquence, les outils statistiques attendus doivent être simples, dans leur manipulation comme dans les concepts qu'ils contiennent.

Les préconisations prioritaires suivantes peuvent être retenues suite à cet atelier :

La nécessité de la mise à disposition de 2 fichiers de référence en matière d'appareil productif :

- **Un référentiel annuel de base** de tous les établissements présents sur le territoire, localisés à l'XY, avec le code activité (NAF 700) et l'emploi.
Ceci est indispensable à la cartographie du tissu productif, toile de fond de nombreux projets d'aménagement.
- **Un outil statistique unique**, qui permettrait de rapprocher sur un territoire des informations sur l'appareil productif : activités (Clap), emploi (Clap), masse salariale (Dads), qualification (Dads), date de création (Ree).

La nécessité de définir en commun des concepts puis des méthodes d'analyse dans 2 domaines :

- La richesse produite sur un territoire
- Les liens entre les entreprises « qui appartient à qui? » « qui contrôle qui? » : financier, juridique, fonctionnels (identification des filières donneurs d'ordre sous traitants)

5. ATELIER "ZONAGES"

Mohamed Hilal, Inra (voir le compte-rendu de l'atelier [sur le site du CNIS](#))

Le compte rendu de l'atelier et les débats y faisant suite concluent aux avantages et limites suivants concernant les zonages existants.

Zones d'emploi

Il y a un besoin très fort de clairement identifier des « marchés locaux du travail », sous la forme d'une partition complète du territoire.

La redéfinition des zones d'emploi est donc très attendue. Cependant, les contraintes administratives qui pourraient influencer sur cette redéfinition risquent d'être un problème pour satisfaire cette attente.

Certains utilisateurs souhaiteraient que cette partition s'articule avec les aires urbaines et tiennent compte des polarisations emboîtées.

Bassins de vie

Les bassins de vie actuels ne couvrent pas les unités urbaines de plus de 30 000 habitants et couvrent mal leur périphérie (=périurbain). Une réflexion doit être engagée afin de couvrir ces territoires et d'élargir la notion de bassins de vie à l'infra urbain et d'articuler ces derniers avec le périurbain.

Le zonage « bassins de vie deviendrait ainsi un zonage de référence couvrant et partitionnant tout le territoire, selon une maille et un concept cohérent, celui du **bassin d'accessibilité aux équipements** si l'on s'en tient essentiellement à la source « base permanente des équipements » comme élément de définition de ces bassins.

La redistribution des équipements sur le territoire, les nouveaux modes de consommation, les comportements de mobilités, etc. font que certains utilisateurs proposent de réfléchir aux données à mobiliser pour définir les bassins de vie : outre celles qui sont déjà présentes (santé, éducation, services publics,...), d'explorer la possibilité d'intégrer d'autres sources complémentaires (plateforme de services, activités sportives, données bilocalisées de la grande distribution et du réseau des cartes bancaires, etc.).

Le zonage en aire urbaine et son complément rural

Les principales remarques des utilisateurs sont relatives à la complexité du zonage, aux modalités de partitionnement (polarisation, seuil), à une définition du rural en « négatif » par rapport à l'urbain et à une couverture « insuffisante » du rural.

La complexité provient :

- des modalités techniques de constitution du zonage (processus agrégatifs, mélange de partition et de typologie) ;
- du vocabulaire qui crée parfois une confusion dans les concepts décrits, en empruntant des termes « génériques » trop connotés et pas assez différenciés par rapport à d'autres catégories existantes (aire/espace, urbain/rural, pôle/périurbain).

Ce n'est pas au groupe de trancher sur la méthodologie cependant il faudra prendre en compte les remarques relatives :

- à l'hétérogénéité interne des grandes aires urbaines qui sont polarisées par un pôle central mais qui peuvent aussi avoir des pôles secondaires, à identifier au sein de leur aire d'influence. Les couronnes périurbaines très étendues constituent aussi un ensemble hétérogène. L'utilisation de la distance au pôle urbain ou de la classification « traditionnelle » commune rurale / unité urbaine ou des bassins de vie au sein de ces couronnes, permettrait de différencier les communes périurbaines.
- à l'hétérogénéité entre les aires urbaines : on considère trop souvent à tort que les aires urbaines sont identiques en terme d'organisation territoriale, de dynamiques démographique et socio-économique. Les aires urbaines pourraient systématiquement être différenciées selon la taille du pôle urbain d'appartenance (plus ou moins 100 000 habitants).
- à l'identification des pôles. Certaines aires urbaines sont « artificiellement » vastes car elles sont construites autour de plusieurs pôles d'emploi morphologiquement connexes, donc qui forment une seule unité urbaine, mais qui n'ont pas nécessairement une forte continuité économique (cf. Paris-Melun ; Marseille-Aix et bientôt Toulon ; etc.). A cet

égard, les périmètres correspondant aux unités urbaines de 1968 semblent délimiter des « cœurs urbains » ayant plus de sens économique que les périmètres des unités urbaines d'aujourd'hui.

Pour le « complément rural » du ZAU, les remarques concernent les modifications des définitions :

- la périphérie des pôles ruraux : le passage à une définition identique à celle retenue pour les couronnes périurbaines (40 % des actifs occupés dans un pôle rural, avec effet « boule de neige » et respect de la connexité) a débouché sur un nombre important de pôles ruraux n'ayant aucune périphérie (319 sur les 524 actuels). La catégorie, qui comporte seulement 832 communes et 253 000 habitants en 1999, est difficilement utilisable à des fins d'analyse statistique. C'est pourquoi elle est agrégée avec la catégorie « pôles d'emploi du rural » pour former la catégorie « aire d'emploi de l'espace rural ». L'utilisation d'un seuil à 20 %, cohérent avec l'existence d'une catégorie « rural sous faible influence urbaine » dans la première version du zonage (ZAUR), permettait de rassembler dans la catégorie « périphérie des pôles ruraux » 3319 communes et 1,239 millions d'habitants !
- La disparition de la catégorie « rural sous faible influence urbaine », pour la raison qu'on y retrouvait des communes très éloignées d'un pôle urbain, est regrettée par beaucoup d'utilisateurs. Cette catégorie trouvait sa justification dans un fonctionnement économique et social se différenciant de ceux observés dans les autres catégories rurales. Conceptuellement, son fonctionnement se situe à mi-chemin entre un fonctionnement de périurbain et un fonctionnement d'espace rural. A ce titre, de la même façon que les communes périurbaines ne peuvent être assimilées à l'urbain, les communes de cette catégorie ne peuvent pas être assimilées à celles du « rural isolé ».

La redistribution des équipements sur le territoire, les nouveaux modes de consommation, les comportements de mobilités, etc. font que certains utilisateurs proposent de réfléchir aux données à mobiliser pour définir les aires urbaines et les bassins de vie : outre celles qui sont déjà présentes (santé, éducation, services publics,...), d'explorer la possibilité d'intégrer d'autres sources complémentaires (plateforme de services, activités sportives, données bilocalisées de la grande distribution et du réseau des cartes bancaires, etc.).

Prochaines réunions

**Le mercredi 8 juillet de 14 h à 17 h 30 salle 311 (Insee - Tour Gamma - Gare de Lyon)
Le mardi 8 septembre de 14 h à 17 h 30 salle 311 (Insee - Tour Gamma - Gare de Lyon)**