



Paris, 8 juin 2009 - n°168 /D130

Groupe de travail « Statistiques et nouvelles tendances de localisation des populations  
et des activités sur le territoire »  
Compte-rendu de l'atelier « zonages » du 26 mai 2009  
animé par M. Hilal et B. Baccaïni

Animateurs

HILAL	Mohamed	INRA UMR 1041 CESAER, rapporteur du groupe CNIS
BACCAINI	Brigitte	INSEE

Participants

AERTS	Anne-Thérèse	INSEE
BERGER	Martine	UNIVERSITE PARIS 1
BOVAR	Odile	DIACT
DETANG-DESSENDRE	Cécile	INRA UMR 1041 CESAER
DODARD	Samantha	DARES
JULIEN	Philippe	IDC/AT
KEROQUANTON	Marie-Hélène	DIACT
METAYER	Cécile	DIACT
SEMECURBE	François	INSEE

## 1. OBJECTIF DE L'ATELIER ET PRÉSENTATION DES ZONAGES

Voir le diaporama de Mohamed HILAL sur le site du CNIS

### Introduction

L'atelier s'inscrit dans le contexte d'une réflexion menée par le groupe de travail du CNIS « Statistiques et nouvelles tendances de localisation des populations et des activités sur le territoire », Ce groupe est issu d'une demande conjointe des deux formations « urbanisme et logement » et « statistiques régionales et locales ».

L'objectif du groupe est d'adapter les outils statistiques qui permettent de mesurer la forme et les interactions structurantes des territoires, qu'ils soient « urbains » ou « ruraux ». L'enjeu est notamment d'éclairer certaines politiques d'aménagement d'actualité : la définition d'indicateurs de mesure de l'utilisation du territoire, l'accès des populations aux équipements, commerces et services, la localisation des activités économiques : quelle(s) logique(s) ? quels impacts sur le territoire ?

La démarche a permis : d'identifier les besoins et les enjeux des utilisateurs, puis de faire un état des lieux critique des sources et préconisations.

Trois « échelles de projet » sont apparues qui correspondent :

- aux périmètres des opérations d'aménagement ou de prévention. Ici on a besoin d'une maille de restitution de l'information très fine (estimation de population, localisation des immeubles d'habitation, localisation des activités économiques, des équipements publics, etc.)
- à l'échelle de la planification stratégique. L'évolution récente des politiques publiques territoriales (décentralisation, développement local, Grenelle de l'environnement) requiert la mise en place d'un système d'information territorialisé permettant aux acteurs de l'aménagement du territoire (collectivités territoriales, services de l'Etat, etc.) d'identifier les spécificités d'un territoire, ses forces, ses faiblesses, ses potentialités, dans différents domaines.
- à l'échelle des référentiels statistiques ou spatiaux de comparaison nationaux et européens dont l'objet est de permettre de pouvoir situer son territoire.

La réflexion sur les zonages s'inscrit dans ce troisième niveau. L'objectif de l'atelier est de répondre à la question : Quels sont les avantages et les limites de prolonger les zonages « zones d'emploi », « zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural » et les « bassins de vie » dans leur définition actuelle, en modifiant donc uniquement les données en input (actualisation avec le nouveau recensement) et en laissant la méthodologie inchangée ?

## **Finalité et modalités de constitution des trois zonages**

### **Les zones d'emploi**

Au début des années quatre-vingts, l'Administration a souhaité disposer d'un outil pour mener des études sur le fonctionnement local du marché du travail et pour décider d'interventions liées à l'emploi. De là est née la notion de zone d'emploi, définie comme un "espace géographique à l'intérieur duquel les habitants trouvent normalement un emploi et à l'intérieur duquel les établissements trouvent la main d'œuvre nécessaire, en quantité et en qualité, pour occuper des emplois qu'ils procurent". Les zones d'emploi délimitent donc géographiquement les marchés du travail locaux.

Les zones d'emploi ont été créées en 1983 (suite à une circulaire du Ministère de l'Emploi du 23 septembre 1982).

Le découpage des 22 régions en 365 zones d'emploi a été effectué conjointement par les Directions régionales du travail et de l'emploi et les Directions régionales de l'Insee, puis proposé aux institutions publiques régionales et départementales.

Les déplacements domicile-travail observés lors du recensement de la population de 1982 ont été utilisés pour délimiter les zones d'emploi. Selon les régions, d'autres variables ont été prises en compte pour que la zone ait une signification économique (par exemple les migrations définitives, la nature de l'activité économique dominante, l'accès de la population aux grands équipements, etc.).

Les zones d'emploi respectent les frontières régionales et, le plus souvent, les limites cantonales. Les zones d'emploi devaient théoriquement regrouper au minimum 40 000 actifs, mais cette contrainte n'a pu être respectée dans les régions rurales (Basse-Normandie) et dans certaines zones de montagne.

Les zones d'emploi ont été actualisées en 1994, sur la base du recensement de la population de 1990 ; la France métropolitaine est découpée en 348 zones. En 2007, les DOM ont été découpés en 18 zones d'emploi.

Les zones d'emploi constituent une partition complète du territoire. Il n'y a pas de catégorisation de l'espace a priori, dans le sens où les ZE sont censées être homogènes (sachant que dans l'idée d'origine de la construction du zonage, c'est le concept de polarisation qui prévaut avec l'utilisation des navettes domicile-travail). L'intensification et l'allongement des navettes domicile-travail peuvent entraîner une dégradation de la stabilité des zones.

Les zones d'emploi constituent un zonage très utilisé, en particulier pour des usages réglementaires (attribution des financements européens, par exemple). Il n'en reste pas moins que l'obligation du respect des limites administratives les rend souvent assez peu pertinentes.

### **Les bassins de vie**

Dans son volet consacré aux orientations de la politique rural, le CIADT du 13 décembre 2002 a demandé à l'INSEE d'animer un groupe de travail, composé de l'INRA et de la DATAR avec la participation du SCEES et de l'IFEN, pour mieux qualifier l'espace rural.

Ce groupe devait identifier et caractériser les pôles qui animent l'espace rural et identifier et caractériser les dynamiques à l'œuvre.

En partant de l'hypothèse que l'espace est structuré par les villes, elles-mêmes organisées hiérarchiquement, et que l'influence d'une ville dépend de sa taille et du type d'équipements ou services qu'elle fournit, le groupe a proposé de décrire l'organisation de l'espace rural métropolitain en introduisant la notion de bassin de vie.

Les bassins de vie constituent la plus petite maille territoriale sur laquelle les habitants peuvent accomplir la majorité des actes courants, comme accéder à l'emploi et aux services privés ou publics assez souvent fréquentés.

Les données pour la construction du zonage proviennent surtout de l'Inventaire communal 1998, en focalisant sur l'attractivité des services intermédiaires : commerces, banques, services publics, santé, écoles, etc.

Les bassins sont construits en fusionnant les "pôles de services intermédiaires" (4 054) et leurs aires d'influence, tel qu'ils étaient définis dans la carte "Territoires vécus" de la DATAR.

Les grandes villes sont exclues de l'analyse, soit 171 agglomérations de plus de 30 000 habitants.

Au final on obtient :

- 1745 bassins de vie au sens restrictif, uniquement les zones d'attraction construites autour de communes ou d'unités urbaines dont la population est inférieure à 30000 habitants. C'est ce qu'on appelle aussi les bassins de vie des bourgs et petites villes ;
- 1916 bassins de vie au sens élargi, incluant les couronnes des zones exclues dans la définition restreinte.

Hors des grandes villes et de leur périphérie, la vie des Français s'organise au sein de 1 745 bassins de vie. La population accomplit, dans ces territoires, une grande partie des actes de la vie courante, comme travailler, consommer, se soigner ou aller à l'école. Ces espaces regroupent 28 000 communes et s'étendent sur 79 % de la superficie métropolitaine. 36 % des français y vivaient en 1999. La densité de population moyenne est de 49 hab./km<sup>2</sup>. Les bassins de vie font entre 500 km<sup>2</sup> et 50 km<sup>2</sup>, soient d'une trentaine à 3 ou 4 communes. La population est comprise entre 4 500 et 25 000 habitants. (Comparaison des 1<sup>er</sup> et 9<sup>ème</sup> déciles).

### **Le zonage en aire urbaine (ZAU)**

Au début des années 1990, les ZPIU ne discriminent ni le périurbain, ni le rural : en 1990, 96 % de la population habite dans un espace sous influence urbaine.

L'INSEE met en place en 1996 le ZAU. C'est une définition fonctionnelle de la ville et de sa zone d'influence basée sur l'accessibilité aux emplois avec l'utilisation de deux critères : les emplois et les navettes domicile-travail.

Le ZAU est produit par un processus d'agrégations successives :

- 1ère étape : définition des pôles urbains, unités urbaines offrant 5000 emplois ou plus (France métropolitaine).
- 2ème étape : définition des aires urbaines, construites par regroupement de communes à partir des pôles urbains. Pour appartenir à une aire urbaine, une commune doit être limitrophe et avoir 40% au moins de ses actifs travaillant dans l'ensemble de l'aire urbaine. Les communes hors pôles urbains définissent les couronnes périurbaines.
- 3ème étape : définition des espaces urbains, construits par regroupement à partir des aires urbaines. Reconduction des critères précédents. Les communes hors aires urbaines définissent les communes multipolarisées.

Le ZAU permet une définition statistique précise des villes (PU) et une définition variable, dont découle une délimitation géographique variable, de leur zone d'influence (AU, EU), l'ensemble constituant l'espace à dominante urbaine (EDU), défini en plein et faisant pendant à l'espace à dominante rurale (EDR), défini lui en creux.

Les communes appartenant à ce vaste espace, assez hétérogènes notamment en matière de dynamique démographique, ont été classées en différentes catégories que l'on peut supposer a priori avoir des comportements démographiques, économiques et sociaux différents. C'est la typologie dite « complément rural » élaborée par l'INRA et l'INSEE. Pour cela, on utilise les deux mêmes critères, à savoir les emplois et les navettes domicile-travail.

Le ZAU-R. Suite au ZAU de 1996, on définit 4 catégories d'espace : celui des communes qui, sans se trouver sous une forte dépendance de la ville, sont néanmoins sous une influence urbaine plus diffuse ; celui des communes ou unités urbaines qui, du fait d'un nombre d'emplois encore conséquent et d'une certaine attractivité vis-à-vis de leur environnement, peuvent être considérées comme de petits pôles d'emplois ; celui des communes placées sous l'influence de ces petits pôles ; enfin les autres communes forment alors une catégorie de rural isolé.

Le ZAUER. En 2002, l'EDR est découpé 3 catégories : les pôles d'emploi du rural, les couronnes des pôles d'emploi du rural, les autres communes de l'espace à dominante rurale.

Le tableau suivant (tableau 1) donne les modifications des définitions.

Tableau 1 : modifications des définitions du « complément rural » du ZAU entre 1990 et 1999

1990		1999		
Intitulé	Définition	Intitulé	Définition	
1	Rural sous faible influence urbaine	20% ou plus des actifs vont travailler dans une aire urbaine	⇒ <b>Suppression</b>	
2	Pôles ruraux	Seuil à 2 000 emplois et « Emploi au lieu de travail > Emploi au lieu de résidence »	⇒ <b>Pôles d'emploi de l'espace rural</b>	Abaissement du seuil à <b>1 500 emplois</b> et <b>suppression de la condition « Emploi au lieu de travail &gt; Emploi au lieu de résidence »</b>
3	Périphérie des pôles ruraux	20% ou plus des actifs vont travailler dans un pôle rural	⇒ <b>Couronnes des pôles d'emploi de l'espace rural</b>	Méthodologie analogue aux aires urbaines (seuil de <b>40% avec effet « Boule de neige »</b> , ensemble d'un seul tenant et sans enclave)
4	Rural isolé	Ni sous faible influence urbaine, ni pôle rural, ni à la périphérie des pôles ruraux	⇒ <b>Autres communes de l'espace dominante rurale</b>	Ni pôle d'emploi de l'espace rural, ni dans la couronne de ces derniers

Les principaux arguments avancés en faveur de la refonte, à l'époque, sont qu'il faut dans l'édition 2002 :

- adopter une méthodologie cohérente avec celle de la constitution du ZAU (40 %)
- privilégier la polarisation de l'emploi dans l'espace à dominante rurale, ce qui s'est traduit par l'abaissement du seuil à 1500 emplois, la suppression du critère relatif au taux d'emploi (emploi au lieu de travail > emploi au lieu de résidence) et la suppression du rural sous faible influence urbaine.

Le tableau 2 présente la superficie et la population dans le ZAUER (Edition 2002, population de 1999 et 2006). En bas du tableau a été réintroduite la définition de 1996 permettant de distinguer au sein des autres communes du rural : les communes du « rural sous faible influence urbaine » et les communes du « rural isolé » (lignes grisées).

Tableau 2 : Superficie et population en 1999 et 2006 dans le ZAUER

	Superficie	%	Population 2006	%	Population 1999	%
<b>Espace à dominante urbaine</b>	<b>223 787</b>	<b>41</b>	<b>50 336 288</b>	<b>82</b>	<b>47 963 821</b>	<b>82</b>
Pôles urbains	44 004	8	36 947 984	60	35 707 256	61
Couronnes périurbaines	132 051	24	10 226 935	17	9 344 732	16
Communes multipolarisées	47 733	9	3 161 369	5	2 911 833	5
<b>Espace à dominante rurale</b>	<b>320 165</b>	<b>59</b>	<b>11 063 253</b>	<b>18</b>	<b>10 556 867</b>	<b>18</b>
Pôles d'emploi	23 110	4	3 125 581	5	3 036 477	5
Couronnes des pôles d'emploi	10 353	2	266 937	0	252 789	0
Autres communes du rural	286 702	53	7 670 735	12	7 267 601	12
<i>dt rural sous faible influence urbaine</i>	<i>134 368</i>	<i>25</i>	<i>4 423 965</i>	<i>7</i>	<i>4 111 976</i>	<i>7</i>
<i>dt rural isolé</i>	<i>152 334</i>	<i>28</i>	<i>3 246 770</i>	<i>5</i>	<i>3 155 625</i>	<i>5</i>

## 2. DEBAT

### A) Questions et remarques transversales

- **Rythme de mise à jour des zonages**

Le pas de temps devra être au minimum de cinq ans (renouvellement du cycle de collecte du RP) et au maximum de 10 ans.

- **Référentiels européens**

Les territoires transfrontaliers sont l'objet d'enjeux d'aménagement et de coopération importants et à ce titre, une attention particulière doit leur être accordée. Les zonages devront tenir compte du fait que, très souvent, la zone résidentielle est en France et l'emploi de l'autre côté de la frontière.

Les mailles géographiques administratives n'ont pas la même taille de part et d'autre des frontières. Un travail récent<sup>1</sup>, qui analyse l'organisation des bassins d'emploi de Dunkerque, Genève et Luxembourg, utilise comme maillage harmonisé les cantons français et luxembourgeois, les communes belges et les districts suisses.

Roger Cubitt (Eurostat) a évoqué, lors de la Rencontre du CNIS «Les statistiques régionales et locales à l'horizon 2013» qui s'est tenue le 19 septembre 2008, une réflexion en cours sur les zones d'emplois.

- **L'hétérogénéité intra et inter zones dans le cas des AU et des ZE**

#### Hétérogénéité intra :

Les grandes aires urbaines (Paris, Rennes, Marseille-Aix, etc.) posent un problème de cohérence qui fait qu'on appréhende mal le fonctionnement économique interne. Ces territoires sont certes polarisés par un pôle central, encore que dans le cas de Marseille - Aix, Paris - Melun, etc., on puisse se poser la question, mais cette polarisation n'est pas homogène. Les pôles secondaires et leur aire d'influence devraient pouvoir être identifiés. L'étendue du périurbain en fait également un ensemble hétérogène,

<sup>1</sup> La comparaison des territoires transfrontaliers à l'échelle nationale. Vers une typologie fondée sur les logiques d'intégration. Etude pour l'Observatoire des territoires / DIACT - Décembre 2008. Auteurs : S. DE RUFFRAY, G. HAMEZ, D. MEDDAHI, E. MORON, F. SMITS (CEGUM)

avec une différenciation interne des évolutions démographiques (périurbain proche / lointain, ancien / nouveau, etc.), des dynamiques économiques (ex. : revenus des ménages), etc. selon la distance au pôle urbain.

Le problème se pose aussi pour les grandes zones d'emploi, ou certaines zones « mal taillées », dont le périmètre ne permet pas de faire un bon diagnostic territorial.

#### Hétérogénéité inter :

L'action publique a besoin d'identifier clairement les territoires périphériques en interaction avec la ville. De fait, on assiste à une surexploitation de l'utilisation des aires urbaines en considérant, trop souvent à tort, que ces entités sont identiques en terme d'organisation territoriale, de dynamiques démographique et socio-économique. La simple distinction des aires urbaines selon la taille du pôle urbain d'appartenance suffit à montrer que les dynamiques à l'œuvre sont différentes.

### **B) Avantage et limites des zonages**

#### • **Zones d'emploi**

Plusieurs questions relatives au statut du zonage et aux réflexions en cours entre l'INSEE et la DARES. Comment faire le lien avec le groupe du CNIS (et faut-il le faire) ?

Les zones d'emplois sont utilisées dans de nombreux travaux sans qu'il y ait un lien avec les problématiques d'emploi, voire même économiques. Les raisons sont que :

- les zones d'emploi correspondent à une partition infra départementale dont les décideurs, les statisticiens et les chercheurs ont besoin ;
- il existe des données statistiques agrégées à cette échelle

Il y a un besoin très fort de clairement identifier des « marchés locaux du travail » :

- sous forme d'une partition complète du territoire sans contraintes administratives ;
- veiller à articuler cette partition avec les aires urbaines ;
- tenir compte des polarisations emboîtées.

#### • **Bassins de vie**

La césure urbain / rural des bassins de vie n'est pas toujours bien comprise.

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 devrait être engagée afin d'élargir la notion de bassins de vie à l'infra urbain et d'articuler ces derniers avec le périurbain.

Plusieurs questions ont concerné les équipements (santé, éducation, services publics, plateforme de services, activités sportives, ...), les évolutions et les mobilités. Ont également été évoqués des sources complémentaires comme les données bilocalisées de la grande distribution et du réseau des cartes bancaires.

Le terme « de vie » reflète une réalité plus large que celle de la consommation !

#### • **Le zonage en aire urbaine et son complément rural**

Ce zonage est trop compliqué :

- il procède par agrégations successives ;
- le seuil de 40 % est arbitraire ;
- il ne couvre pas l'ensemble du territoire : le zonage identifie bien des aires urbaines et des aires d'emploi du rural mais pour le reste il n'y a pas de partition.
- le vocabulaire n'est pas toujours très approprié et contribue à créer la confusion : aire / espace ; urbain / rural ; pôles urbains / d'emploi ; périurbain monopolaire / multipolaire, etc.

- l'utilisation d'une terminologie simplifiée, par certains statisticiens (y compris dans des publications comme Insee première), chercheurs et décideurs, renforce cette confusion : le périurbain devient urbain et son extension est mesurée par la superficie des communes qui deviennent périurbaines entre deux recensements ! L'assimilation est telle que la périurbanisation devient synonyme d'étalement urbain et de surconsommation d'espace, alors même que les différences morphologiques, organisationnelles, fonctionnelles entre pôles urbains et espaces périurbains sont considérables, comme l'attestent de nombreux travaux. Le rural, de son côté, est pensé en oubliant les petites villes.

Certaines aires urbaines sont « artificiellement » vastes et correspondent :

- soit à plusieurs « bassins d'emploi » pour lesquels il conviendrait de pouvoir identifier les pôles secondaires et leur aire d'influence ;
- soit à une vaste aire « artificielle » qui provient du fait qu'on a utilisé comme « amorce » du processus d'agrégation une unité urbaine composée de plusieurs pôles d'emploi morphologiquement connexes mais n'ayant 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 (ZAU), 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 ».

### **3. CONCLUSION : BESOINS DE REFERENTIELS PERMETTANT D'ARTICULER LES ANGLES DE VU ET LES ECHELLES**

**On doit pouvoir disposer de référentiels spatiaux permettant d'appréhender :**

- **les polarités économiques dans une optique « marchés locaux du travail » ;**
- **les aires potentielles d'approvisionnement (commerces, services, santé, éducation, ...)**

**Ces référentiels devront :**

- **partitionner l'ensemble de l'espace sans « s'arc-bouter » sur la césure urbain / rural**
- **permettre une approche emboîtée (hiérarchie de polarisations, hiérarchie d'approvisionnement) ;**
- **pouvoir s'articuler avec cohérence les uns aux autres (zone d'emploi et aire urbaine).**