



## COMMISSION «TERRITOIRES»



Réunion du 16 mai 2018

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR.....	2
LISTE DES PARTICIPANTS.....	3
COMPTE RENDU DE LA RÉUNION.....	5
AVIS ÉMIS EN COMMISSION.....	23
LISTE DES DOCUMENTS.....	24

---

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE  
LA COMMISSION TERRITOIRES

- 16 mai 2018 -

---

Président : Pierre-Philippe COMBES, Groupe d'analyse et de théorie économique Lyon Saint-Étienne

Rapporteurs : Sylvie MARCHAND, Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)  
Michel DUÉE, Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Responsable de la commission : Catherine BELLER (01 87 69 57 09)

*RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR*

INTRODUCTION.....	<a href="#">5</a>
I. POINT D'INFORMATION SUR L'AVANCEMENT DES TRAVAUX DE L'OBSERVATOIRE DES FINANCES ET DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALES (OFGL).....	<a href="#">5</a>
II. PRÉPARATION DES ORIENTATIONS DE MOYEN TERME DU CNIS (2019-2023) : BILAN DU MOYEN TERME 2014-2018.....	<a href="#">6</a>
III. LA PRÉPARATION DE LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE DÉCOUPAGES STATISTIQUES TERRITORIAUX.....	<a href="#">13</a>
CONCLUSION.....	<a href="#">22</a>

## Liste des participants

ABLINE	Sébastien	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)
AFSA	Cédric	Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) – Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
ANTONIO	Sandrine	Communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise
ANXIONNAZ	Isabelle	Conseil national de l'information statistique (Cnis)
ARSAC	Denis	Ministère de la Cohésion des territoires
AUCOUTURIER	Anne-Lise	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)
BACCAÏNI	Brigitte	Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
BAUER	Denise	Direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)
BELLER	Catherine	Conseil national de l'information statistique (Cnis)
BOUGARD	Jonathan	Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)
BRIÈRE	Luc	Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) – Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
BRUN	Patrick	Agence d'urbanisme agglomération de Lyon
CANCEL	Sébastien	Conseil national de l'information statistique (Cnis)
CARON	Romain	Ministère des Solidarités et de la santé – Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)
CAVAILHÈS	Jean	Institut national de la recherche agronomique (Inra) – Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (Césaer)
CHTIOUI	Matthieu	Université Paris 13
COMBES	Pierre-Philippe	Centre national de la recherche scientifique (CNRS) - Groupe d'analyse et de théorie économique Lyon Saint-Étienne (GATE Lyon Saint-Étienne)
DARRIAU	Valérie	Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) – Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
de BELLEFON	Marie-Pierre	Institut National de la statistique et des études économiques (Insee) - Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
DE VELLIS	Caroline	Agence d'urbanisme de Bordeaux
DEGRON	Robin	Paris 1
DEZENAIRE	Florent	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)
DUÉE	Michel	Ministère de l'Intérieur-Direction générale des collectivités locales (DGCL) - Département des études et statistiques locales
DUPRÉ	Olivier	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)
DUQUET-METAYER	Cécile	Ministère de l'Éducation nationale
DURAN	Patrice	Conseil national de l'information statistique (Cnis)
DURET	Hervé	Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) - Marne-la-Vallée
DUSSUD	François-Xavier	Ministère de la Transition écologique et solidaire – Service de la donnée et des études statistiques (SDES)
FAUVET	Anne-Lise	Ubiquis
GASNIER	Claudine	Autorité de la statistique publique (ASP)
GOUDEZEUNE	Maxime	Assemblée des communautés de France (AdCF)
GUIEYSSE	Jean-Albert	Université d'Orléans
GUILLABERT	Anne	Préfecture région Auvergne-Rhône-Alpes
HURTEL	Louise	Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)
JACQUETIN	Pascal	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)
KOUTCHERAVENKO	Julien	Médiapost
LASSERRE	Nathalie	Ministère du Travail - Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)
LAVERGNE	Pierre	Préfecture région Grand Est
LE BERRE	Maël	Fédération des particuliers employeurs de France
LE HIR	Boris	France Stratégie
LE ROUX	Isabelle	Ministère des Solidarités et de la santé - Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)

LOONIS	Vincent	Institut National de la statistique et des études économiques (Insee) - Direction de la méthodologie et de la coordination statistique et internationale (DMCSI)
MARCHAND	Sylvie	Institut National de la statistique et des études économiques (Insee) - Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
MATHERY	Christian	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)
MAUREL	Françoise	Conseil national de l'information statistique (Cnis)
MEININGER-BENASSY	Carole	Ministère de la Transition écologique et solidaire - Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)
MIELLET	Philippe	Edater
MONSO	Olivier	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp)
MONTALIEU	Jean-Pierre	
NARGEOT	Rodolphe	Conseil national de l'information statistique (Cnis)
ORZONI	Gilles	Ministère de la Transition écologique et solidaire - Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (SEEIDD)
PAPADOPOULOS	Anne	Notaires de France
PONCET	Hélène	Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)
RICHARD	Mélanie	Agence nationale de l'abitat (Anah)
ROBIN	Dominique	Agence d'urbanisme de la région angevine
SAVINA	Yannick	Observatoire sociologique du changement
SEILLES	Marine	Centre d'accès sécurisé distant aux données (CASD)
SELZ	Marion	Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
SILLARD	Patrick	Institut National de la statistique et des études économiques (Insee) - Direction de la méthodologie et de la coordination statistique et internationale (DMCSI)
SUJOBERT	Bernard	Confédération générale du travail (CGT)
TASQUÉ	Sophie	Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO)
TOUTIN	Gilles	Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
VERGIER	Noémie	Ministère des Solidarités et de la santé – Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)
VUGDALIC	Suvani	Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) - Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)

### Excusé

COMPERE	Olivier	Conseil supérieur du notariat
---------	---------	-------------------------------

*La séance est ouverte à 14 heures 30, sous la présidence de Pierre-Philippe COMBES.*

## **INTRODUCTION**

### **Patrice DURAN, Président du Cnis**

Bonjour à tous, je vous souhaite la bienvenue à cette Commission Territoires du Cnis. L'ancien Président, le sénateur Jean-Marie Vanlerenberghe, a décidé de mettre un terme à ses fonctions. Nous avons ainsi un nouveau président en la personne de Pierre-Philippe Combes. Pierre-Philippe Combes est directeur de recherche au CNRS et enseigne au sein de diverses institutions telles que Sciences Po, le Crest et l'Ensaë. Je le remercie vivement d'avoir accepté la proposition du Secrétariat général, d'autant plus que sa prise de mission intervient plus tôt que prévu.

### **Pierre-Philippe COMBES, Président**

Merci beaucoup. Étant chercheur au CNRS en économie géographique et économie urbaine, je serai peut-être plus pertinent sur des questions pointues de statistiques que sur les aspects institutionnels, mais je ne doute pas que les rapporteurs et les membres de cette commission m'aideront à combler ces manques.

Trois points sont inscrits à l'ordre du jour : un point d'information sur l'avancement des travaux de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), la préparation des orientations de moyen terme du Cnis (2019-2023), et la préparation de la nouvelle génération de découpages statistiques territoriaux.

## **.I POINT D'INFORMATION SUR L'AVANCEMENT DES TRAVAUX DE L'OBSERVATOIRE DES FINANCES ET DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALES (OFGL)**

### **Michel DUÉE, DGCL**

L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) est une émanation du Comité des finances locales, qui est une instance de concertation entre l'État et les représentants des collectivités locales.

Depuis septembre 2017, un secrétaire général et une équipe de chargés d'études ont été désignés pour produire des études et diffuser des données. Un conseil d'orientation s'est par ailleurs réuni en mars dernier. Deux études ont d'ores et déjà été publiées, l'une sur les dégrèvements, abattements et exonérations de fiscalité locale et l'autre sur les subventions d'équipement versées entre collectivités territoriales.

Un projet de plateforme est en cours d'étude. Sa vocation est de diffuser des données de la DGFIP, à savoir les comptes de gestion des collectivités locales, ainsi que des données sur la fiscalité locale. Ces données sont déjà diffusées par la DGFIP, mais l'objectif est de pouvoir comparer plus facilement une collectivité à un groupe de référence. Cette plateforme pourra servir à plus long terme à des remontées d'informations en provenance des collectivités locales. Les écueils rencontrés doivent toutefois encore être résolus.

### **Robin DEGRON, Paris 1**

Merci pour cette présentation. Le rapport annuel de l'OFGL constitue un point d'entrée majeur pour de nombreux universitaires. Comment accéder aux deux rapports que vous évoquez ? Quels sont les thèmes qui seront retenus à l'avenir ?

### **Michel DUÉE, DGCL**

Les rapports de l'OFGL sont accessibles sur le site commun DGCL/DGFIP (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-observatoire-des-finances-et-gestion-publique-locales-ofgl>). Ces rapports continuent d'être réalisés par les équipes de la DGCL à partir de données de la DGFIP. Un lien vers l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) permet d'accéder aux publications évoquées (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/chantiers-lofgl>).

Les prochains thèmes ne sont pas définis. Un certain nombre de groupes de travail ont toutefois commencé leurs réflexions, avec notamment un groupe de travail sur les indicateurs de ressources et de charges des collectivités locales, et un groupe de travail commun entre le service statistique de la DGCL et l'Observatoire sur la question de la neutralisation des flux entre collectivités locales. Le prochain rapport de l'Observatoire qui sera présenté mi-juillet reprendra ce sujet.

**Robin DEGRON, Paris 1**

À moyen terme, envisagez-vous un travail sur la contractualisation au sens de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques ?

**Michel DUÉE, DGCL**

Je ne pense pas que ceci soit prévu au sein de l'Observatoire.

**Pierre-Philippe COMBES**

Merci.

## **.II PRÉPARATION DES ORIENTATIONS DE MOYEN TERME DU CNIS (2019-2023) : BILAN DU MOYEN TERME 2014-2018**

### **.1 Présentation du bilan 2014-2018 pour la commission Territoires**

**Cédric AFSA, Insee**

Je suis chargé de piloter les travaux de préparation du prochain moyen terme 2019-2023. Je rappellerai en quoi consiste la préparation d'un moyen terme, avant de présenter le bilan du moyen terme 2014-2018, puis d'évoquer quelques pistes pour le prochain moyen terme.

Trois phases de préparation peuvent être distinguées :

- faire le bilan des avis de moyen terme adoptés en janvier 2014 ;
- recueillir les besoins et attentes des utilisateurs ;
- rédiger les avis du moyen terme 2019-2023.

Dresser le bilan consiste à mettre en évidence les avancées réalisées, mais également à identifier les besoins non couverts ou insuffisamment couverts. Les deux premières phases sont ainsi entremêlées.

Le bilan du moyen terme 2014-2018 s'appuie sur :

- les avis pris par la Commission au cours de ses réunions entre 2014 et 2017 (en référence aux avis de moyen terme adoptés) ;
- les bilans des producteurs du Service statistique public (SSP) et des organismes hors SSP de leurs réalisations depuis 2014 ;
- des consultations des présidents et rapporteurs des commissions, au cours desquelles des questions sur le fonctionnement du Cnis ont été abordées.

Le recueil des besoins ou des attentes s'effectue par voie de consultation des présidents et rapporteurs des différentes commissions, des membres du bureau du Cnis, des « contacts » du Cnis (environ 3 300 personnes qui reçoivent la lettre d'actualité) et d'autres personnes, *via* un questionnaire en ligne sur le site du Cnis. Cette fonctionnalité a été ouverte grâce à la refonte de notre site internet. Une rencontre sur les enjeux des nouvelles sources de données est par ailleurs programmée le 2 juillet.

Les avis du prochain moyen terme seront l'aboutissement de :

- la prise en compte « raisonnée » des besoins exprimés ;
- leur formalisation en propositions d'avis établies et/ou discutées lors des commissions d'automne ;
- leur adoption par l'Assemblée plénière du Cnis en janvier 2019.

La séance d'aujourd'hui vise à présenter les éléments de bilan du moyen terme 2014-2018, ainsi qu'à réaliser une première expression des besoins pour 2019-2023, notamment ceux qui n'auraient pas été suffisamment traités au cours du moyen terme 2014-2018 et à introduire de nouveaux besoins. Des échanges seront engagés sur l'ensemble de ces sujets.

Formellement, quatre « paquets » d'avis de moyen terme ont été adoptés en janvier 2014 :

- mise à jour, enrichissement, efforts de communication sur des « référentiels existants »;
- thématiques nouvelles et renouvelées par l'actualité, nécessitant une réflexion préalable sur les formes que devrait prendre l'apport de la statistique publique ;
- thématiques pour lesquelles les travaux de production sont en cours ;
- dispositifs transversaux, méthodes, concertation.

Les rubriques sont ainsi extrêmement générales, ce qui peut être problématique. Au total, 20 avis de moyen terme ont été émis, dont une petite moitié a été discutée lors des réunions de la commission.

### Avis 1

S'agissant de l'avis 1 (Enrichissements et communication d' « indicateurs de référence »), un travail a été mené sur les indicateurs de développement durable. Plusieurs actions ont, à cet égard, été menées :

- mise en ligne par l'Insee de 20 indicateurs régionaux et départementaux ;
- publication par le SDES de 72 indicateurs territorialisés dans le cadre de la SNTEDD (stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable) ;
- élaboration d'un outil de cartographie interactive par l'Observatoire des territoires (CGET) ;
- identification de communes prioritaires pour des actions d'éducation artistique et culturelle par le SSM-Culture.

Concernant les indicateurs sociaux départementaux, les acteurs locaux ont été à l'initiative d'un groupe de travail du Cnis (Indicateurs sociaux départementaux - 2009) définissant ces indicateurs. Plus de 70 ont été retenus et répartis en cinq thèmes. 22 fiches ont été publiées dans la collection Panorama de la Drees (2017). Un enrichissement est en cours par les indicateurs d'impact et de performance issus du groupe de travail sur le suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Dans le cadre des indicateurs d'occupation de l'espace, les contributions ont également été importantes sur les sujets suivants :

- consommation de l'espace agricole (SSM Agriculture - SSP) ;
- étalement urbain (SDES et Psar Analyse urbaine) ;
- géolocalisation des entrepôts en complément à la géolocalisation des bâtiments d'activité (SDES) ;
- mise en place d'une base statistique sur les équipements culturels (SSM-Culture).

Quant aux indicateurs d'accès aux services et équipements, les travaux ont également été multiples :

- enrichissement continu de la Base permanente des équipements (BPE) ;
- travail sur les indicateurs de mesure de l'accessibilité spatiale aux soins (Drees et Insee) ;
- mesures de l'éloignement de la population aux principaux services (Insee et CGET) ;
- accessibilité aux services pour les populations des quartiers prioritaires de la ville (CGET) ;
- données sur la couverture numérique des territoires (CGET).

### Avis 2

Dans le cadre de l'avis 2 (Thématiques nouvelles ou renouvelées), huit « sous-avis » ont été pris. Aucun n'a fait l'objet d'un suivi en commission. Pour autant, un travail a été mené sur la connaissance de l'économie locale. L'Insee a investi sur le thème « De quoi vit le territoire ? » en mettant en place des indicateurs de création de richesses sur les flux financiers et monétaires sur un territoire. Un travail commun Insee et SSM-Enseignement supérieur a porté sur le financement de l'effort de recherche des entreprises. Le SSM-Culture a travaillé sur l'impact économique des investissements culturels. L'outil SPESIPO (SPeCification Situation Potentialités) du CGET a quant à lui permis de travailler sur la situation économique des zones d'emploi et les capacités de résilience.

Dans le cadre de la mesure des flux de matières à un échelon infranational, une méthodologie Eurostat a été développée pour comptabiliser des flux de matière déclinée par territoire.

En matière de mobilité-déplacements et transports, un état des lieux des sources extrêmement nombreuses sur le sujet a été dressé.

### Avis 3

Concernant l'avis 3 (travaux en cours ou attendus), un « sous-avis » portait sur l'action publique, notamment les dépenses, dans les territoires. Le SSM-Collectivités locales publie annuellement les comptes des régions, départements et communes. En revanche, il n'y a pas d'information fiable sur les dépenses territorialisées de l'État. Chorus n'a, en effet, pas de finalité statistique, et la variable de localisation est très mal renseignée. La Drees publie annuellement des données sur les dépenses sociales des départements.

S'agissant de l'emploi public, l'Insee et le SSM-Fonction publique travaillent sur la mesure de l'emploi public local pour les trois versants de la fonction publique. Le SSM-Fonction publique produit également des séries d'emploi par département.

Concernant l'emploi local, des estimations plus précoces avaient été demandées. Le délai est aujourd'hui de 90 jours. Il faut attendre le déploiement de la DSN (Déclaration sociale nominative).

Sur le thème du marché de l'immobilier et du foncier, un travail a été mené par l'Insee et le SDES. Ce travail n'a toutefois pas abouti, car il se heurte à un problème d'accessibilité des données.

Quant à l'immigration, une meilleure connaissance de l'insertion sociale et professionnelle des immigrés à un niveau local avait été demandée. Il avait été indiqué que l'enquête Emploi pouvait y contribuer.

### Avis 4

Quant à l'avis 4 (Dispositifs transversaux, méthodes, concertation), en matière de données géo-référencées, un travail devait être mené sur la géolocalisation pour les entreprises et les services. Pour les ménages, un repérage devait être assuré grâce aux données carroyées, qui sont en cours de redéfinition. Le Cnis recommandait que soit poursuivi le dialogue sur ces sujets avec les utilisateurs.

Il avait par ailleurs été demandé de suivre l'évolution du questionnaire de recensement de la population, avec l'introduction de variables comme le vélo comme modalité de transport. La liste des modalités de diplôme a parallèlement été revue suite à la mise en place du LMD (Licence-Master-Doctorat), et la description des liens familiaux des personnes d'un même ménage a fortement évolué.

L'avis 4c recommandait la mise en place d'un dispositif d'observation partagée avec les collectivités locales comprenant deux volets : l'alimentation du dispositif par des données produites par les collectivités locales (Drees et conseils départementaux concernant l'APA, l'ASH et les autres aides sociales), et la territorialisation (autant que possible) des résultats d'enquêtes nationales. Sur ce dernier point, il n'y a pas de projet de territorialisation des enquêtes.

Il avait par ailleurs été demandé un renforcement de la concertation avec les acteurs locaux. Il existe à cet égard diverses instances de concertation locale (Cries, plateformes d'observation sociale...).

Un besoin de comparaisons européennes avait également été exprimé. Une base de données harmonisée au niveau européen permettant des comparaisons de villes françaises et de villes européennes a été mise en place. Les découpages actuels ont fait l'objet d'une refonte en cohérence avec les découpages européens. Pour répondre à la demande de données sur les espaces transfrontaliers, une mission « statistiques transfrontalières » a été créée à la Direction régionale de l'Insee Grand Est.

Dans le cadre de l'avis 4f relatif à l'Outre-mer, l'importance de l'information statistique avait été mise en avant. Une meilleure couverture des DOM est désormais assurée dans les enquêtes, avec des diffusions par DOM. Les DOM sont également mieux pris en compte par la comptabilité nationale. Des indices de prix à la consommation spécifiques ont été élaborés, avec comparaisons entre DOM. Des estimations trimestrielles d'emploi par DOM seront établies à partir de juin 2018. D'une manière générale, les données sur les DOM sont mieux valorisées.

Enfin, l'avis 4g avait trait aux zonages. Des travaux sur les différentes approches du rural ont été menés. Une « grille de densité » a été mise en place pour dépasser la dichotomie rural/urbain. Des réflexions et des

travaux sont en cours sur la refonte des aires urbaines et des zones d'emploi. Le SSM-Collectivités locales assure un suivi de la composition communale des EPCI, avec une diffusion trimestrielle de l'information.

Dans le cadre de la réflexion sur les sujets à inscrire au prochain moyen terme, il convient en premier lieu de tirer les leçons du moyen terme 2014-2018 en réfléchissant sur le périmètre de la commission, et en s'interrogeant sur la reconduite des demandes insatisfaites. Il faut également lister les besoins à satisfaire sur les cinq années à venir, en réfléchissant sur les sujets ou thèmes « structurants » à poursuivre, ainsi que sur les besoins à anticiper. Ce sera l'objet des commissions d'automne.

S'agissant de la question du périmètre de la commission, je rappelle qu'il convient de distinguer les avis par commission des avis de portée plus générale. Dans le cadre de l'avis général n°7, le Conseil a constaté des progrès très significatifs dans la mise à disposition de données territoriales et a préconisé une co-construction d'un dispositif d'observation partagé entre l'État et les collectivités locales (ce qui rejoint l'avis 4c de la commission).

Dans le préambule aux avis de la commission, il était indiqué que les avis ne précisent pas les contours des territoires, et que les avis de la commission reprennent ceux des autres commissions qui font référence à des mailles géographiques infranationales. Il y a, en premier lieu, une question d'organisation. La commission doit être recentrée sur les questions territoriales tout en organisant une vue d'ensemble des indicateurs produits par les SI relevant « en majeur » des autres commissions.

Deux questions doivent être posées. La première concerne le périmètre même de la commission, c'est-à-dire les thèmes qu'elle doit traiter en priorité. La délimitation des territoires (zonages), la localisation et la caractérisation des populations sur le territoire (occupation de l'espace), les déplacements, l'accès aux services ou encore l'action publique dans les territoires sont autant de thèmes éligibles. Il existe par ailleurs des outils propres aux travaux relevant de cette commission (géocodeur...), qu'elle doit donc suivre.

La seconde question a trait au champ d'intervention du Cnis. L'avis n°7 a préconisé une co-construction d'un dispositif d'observation partagé entre l'État et les collectivités locales. Si on considère que l'action publique doit être territorialisée, c'est-à-dire si on part du principe que les actions à conduire et leurs résultats dépendent du contexte, alors le dispositif d'observation doit être partagé entre les représentants de l'État dans les territoires et les collectivités locales, *a priori* au niveau régional. Se pose alors la question du rôle du Cnis. Doit-il ne rien faire, considérant que c'est aux acteurs locaux de s'organiser ? Doit-il impulser ou recommander cette co-construction ? Doit-il aller jusqu'à la réguler ? Il reste qu'au niveau national, le Cnis peut/doit appuyer la demande de remontées d'informations produites/détenues par les collectivités locales à partir desquelles sont calculés des indicateurs nationaux (notamment pour les indicateurs sociaux départementaux). Le niveau central doit pouvoir disposer d'informations locales pour analyser les disparités de situation des territoires.

Quelques sujets ou thèmes pourraient être éligibles au prochain moyen terme :

- fréquentation des services ou équipements ;
- distance « réelle » aux services ou équipements (bilocalisation des personnes et des équipements, et normalisation des adresses) ;
- marché local de l'immobilier et du foncier ;
- ruralité (notion qui reste à préciser) ;
- territorialisation des dépenses de l'État.

Je vous invite à consulter le site du Cnis : [www.cnis.fr](http://www.cnis.fr). Le questionnaire de consultation est disponible sous l'onglet « Actualités » <https://www.cnis.fr/actualites/consultation-moyen-terme-2019-2023/>

N'hésitez pas à y répondre. L'objectif est d'élargir le plus possible le cercle des utilisateurs.

**Pierre-Philippe COMBES**

Merci. J'ouvre la discussion.

## **.2 Échanges avec la salle**

### **Nathalie LASSERRE, Dares**

Les Direccte et les Dieccte attendent les estimations d'emploi par DOM, ce qui est essentiel pour le développement des politiques publiques de l'emploi sur ces territoires. Mayotte est, plus particulièrement, en souffrance statistique, alors que le Code du travail y est applicable comme en métropole.

Concernant la création de la mission « statistiques transfrontalières » à la DR Grand Est, quelles sont les données disponibles et sur quels territoires ?

### **Cédric AFSA, Insee**

Mayotte constitue effectivement un cas spécifique, la qualité de certaines sources de données y étant largement insuffisante.

Quant à la mission « statistiques transfrontalières », le programme de travail est en cours de définition.

### **Bernard SUJOBERT, CGT**

Je partage l'analyse présentée par Monsieur Afsa, notamment en ce qui concerne le périmètre de la commission et son articulation avec les autres commissions thématiques du Cnis. Une note écrite résumant les principaux points évoqués pourrait-elle toutefois nous être transmise comme support de réflexion partageable ?

Concernant le moyen terme 2014-2018, la CGT positionnait alors sa réflexion sur la notion de l'inégalité dans les territoires. Depuis, un Commissariat à l'égalité des territoires a été créé. Dans le domaine de l'économie locale et des appareils productifs locaux, nous avons insisté sur la connaissance des conditions de financement des entreprises par le réseau bancaire local. Les antennes territoriales de la Banque de France pourraient nous permettre de mobiliser une information utile .

S'agissant de l'insertion professionnelle des immigrés, mais également de l'ensemble de la population, nous avons demandé qu'un accent soit mis sur la connaissance de la formation professionnelle, qui relevait alors des compétences des régions. Bien que les périmètres des régions aient évolué, ainsi que leurs compétences en la matière (en cours de redéfinition), le sujet demeure.

En matière de concertation locale, les Cries (Comités régionaux pour l'information économique et sociale) ont été cités. Ceux-ci sont désormais au nombre de 6 pour 13 régions, et non plus 22 ; c'est certes une avancée de la proportion de régions disposant d'un Cries, mais à peu de frais ! Des lieux de concertation multilatérale, et non seulement bilatérale (privilégiée par l'Insee), sont toutefois nécessaires en matière de statistique publique. Les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux pourraient être une modalité parmi d'autres pour mettre en œuvre cette concertation au niveau régional.

Enfin, vous avez mentionné des pôles d'investissement de l'Insee. La visibilité des productions et des publications des travaux en région reste insuffisante. Le site de l'Insee n'est pas toujours adapté à un panorama d'ensemble des travaux régionaux et territoriaux, alors qu'il serait intéressant par exemple de connaître le résultat d'investissements d'études dans telle ou telle région.

### **Cédric AFSA, Insee**

Concernant l'économie et le financement local, deux commissions peuvent traiter de ce sujet, la commission Territoires et la commission Systèmes financiers et financement de l'économie. Il s'agit d'un exemple de problématique de fonctionnement du Cnis qui doit nous intéresser dans le cadre du prochain moyen terme.

S'agissant de la formation professionnelle, je n'avais pas imaginé que ceci puisse relever de la commission Territoires. Quoi qu'il en soit, ce sujet sera inscrit au prochain moyen terme. La commission Service public (notamment sur la formation continue des enseignants et plus largement du personnel de l'Éducation

nationale) et la commission Emploi, voire la commission Démographie et Questions sociales, sur le sujet de la formation tout au long de la vie pourraient être mobilisées.

La concertation est effectivement nécessaire. Des réflexions sont à cet égard en cours dans le cadre de la Stratégie Insee Horizon 2025.

Quant à la visibilité des publications, un important travail reste à faire. Il faudrait faire un focus sur les résultats produits dans le cadre des commissions. J'aurais d'ailleurs dû vous indiquer les différentes publications dans le cadre de ma présentation, mais je ne l'ai pas fait, faute de temps. L'objectif est en effet de répondre à la demande sociale de manière accessible, lisible et pédagogique.

### **Robin DEGRON, Paris 1**

Je m'exprime en tant que Professeur associé à la Sorbonne. Merci pour cette présentation, qui pose des questions de fond. S'agissant de la méthode, les questions posées sont nombreuses et structurantes. Elles appellent des réflexions afin d'enrichir les commissions d'automne. Le forum ouvert en ligne constitue un outil intéressant, mais des échanges informels devront également être engagés.

Sur la question de la coproduction État/collectivités locales, la coproduction dans un système financier contraint où l'État est garant de l'unité, me paraît une illusion. L'État statisticien doit, à mon sens, initier la concertation. La coproduction est selon moi synonyme d'inaction.

S'agissant des échelles de territorialisation de données de statistique publique, nous ne disposons toujours pas d'un outil territorialisé nous permettant d'avoir en temps réel l'occupation de l'espace en France, alors que nous avons accès aux données par le cadastre. Suite à la réforme de la carte régionale, le niveau régional est devenu un niveau d'abstraction géographique et statistique, ce qui rehausse l'intérêt de la maille départementale. Des inter-départementalités sont d'ailleurs en cours de création pour chercher à traiter des difficultés, souvent sous contrainte financière et dans le cadre de logiques de bassins de vie, à des échelles bi, tri ou quadri-départementales. Il me paraît donc essentiel de redévelopper la statistique publique au niveau départemental afin de répondre à des questions posées par des assemblages supradépartementaux.

Quant à Chorus, le progiciel fait le lien entre un ordonnateur et un comptable. Les deux sont localisés, en particulier l'ordonnateur (ex. préfet, Dreal, DDT) de par leur identité, ce qui doit permettre une première approche de la territorialisation des dépenses de l'État.

### **Cédric AFSA, Insee**

J'ai évoqué la notion de « co-construction », et non de « coproduction ». Entre la pure concertation et la co-construction, l'éventail est large. La situation sur le terrain est en réalité très liée à la tradition de concertation au sein des régions. L'objectif est *in fine* de partager facilement des données issues de nombreux producteurs.

Quant à la sectorisation, je viens de l'Éducation nationale où des recteurs de région académique sont désignés et des indicateurs au niveau de la région académique calculés, au risque de masquer l'hétérogénéité des territoires. Des statistiques doivent continuer à être produites à un niveau suffisamment fin. Avec le développement des SI fondés sur des données d'origine administrative exhaustives, des indicateurs très détaillés peuvent être produits.

### **Luc BRIÈRE, Insee**

Sur Chorus, les difficultés proviennent de l'outil lui-même (pas de contrôle bloquant sur l'absence du renseignement du département du service prescripteur) et des évolutions de la carte régionale avec des regroupements des centres de coûts (service prescripteur de la dépense) qui pour certains deviennent interrégionaux voire nationaux, ce qui rend très complexe la localisation précise de la dépense.

### **Dominique ROBIN, Agence d'urbanisme de la région angevine**

Pour les communes nouvelles qui couvrent parfois un très grand nombre de communes, l'information va être très pauvre. Je souhaiterais à cet égard insister sur l'importance du travail infra-communal avec la géolocalisation et le carroyage. La commission doit suivre l'avancement de ces sujets, pour lesquels l'Insee a annoncé des améliorations que nous tardons à voir venir. Il faut développer tout ce qui peut nous permettre de contourner l'échelon communal, afin de mieux percevoir la réalité du territoire et de l'occupation de l'espace.

S'agissant de la co-construction de la statistique publique, nous pouvons avancer sur certains sujets. En matière d'occupation des sols, il faudrait par exemple parvenir à obtenir des référentiels en alliant les compétences des services de l'État (Dreal...) et des régions qui mettent en place des outils d'observation. De la même façon, en matière de permis de construire, un travail pourrait être mené afin d'éviter les distorsions au niveau national.

### **Pierre-Philippe COMBES**

Nous pourrions développer des outils permettant d'agréger les données pour les aires urbaines, les départements et les régions.

### **Cédric AFSA, Insee**

Les travaux se poursuivront autour des carroyages et du géocodage, afin d'agréger des données à partir de mailles fines.

### **Jean CAVAILHÈS, Inra**

La connaissance des marchés locaux de l'immobilier, qui sont éminemment territorialisés, doit encore progresser. Nous connaissons désormais davantage le prix des terrains à bâtir des maisons individuelles avec l'enquête du SDES, ainsi que les loyers avec les Observatoires locaux. Néanmoins, les connaissances sont encore parcellaires et certains chercheurs utilisent meilleursagents.com, Century 21 ou encore Leboncoin. Il s'agit d'un problème de collaboration entre les services publics de l'État et les notaires, qui ont une mission de service public. Les connaissances sur l'immobilier d'entreprise, les loyers et les terrains à bâtir collectifs sont particulièrement concernées.

### **Patrick BRUN, Agence d'urbanisme agglomération de Lyon**

La commission Territoires a vocation à faciliter l'articulation entre les collectivités locales et l'État. Il faut parvenir à la maille de la commune, puis agréger les données. Si la maille départementale est importante, les conseils départementaux ont besoin d'une information beaucoup plus fine.

La commission devrait également être attentive aux obligations imposées par la loi et à leurs conséquences statistiques. La loi impose par exemple aux conseils départementaux de se doter d'un Observatoire de la protection de l'enfance (ODPE), en faisant remonter leurs indicateurs au niveau national. Une boîte à outils pourrait à cet égard être mise à disposition, même si la plupart des statistiques proviennent de la collectivité elle-même.

### **Anne GUILLABERT, Préfecture région Auvergne-Rhône-Alpes**

Les données du foncier et de l'immobilier constituent un besoin crucial pour les territoires, quels qu'ils soient. Les établissements publics fonciers ont des données ; il faudrait réussir à en bénéficier.

Vous avez par ailleurs annoncé que l'Insee Grand Est était chargé d'une mission sur les statistiques transfrontalières. En Auvergne-Rhône-Alpes, nous comptons un observatoire statistique transfrontalier en lien avec le canton de Genève. Le même dispositif a été développé pour l'arc jurassien en région Bourgogne-Franche-Comté. Nous publions des études répondant à des demandes locales et diffusons un tableau de bord annuel. Je m'étonne de ne pas connaître cette mission de l'Insee Grand Est.

### **Sylvie MARCHAND, Insee**

La question des données géolocalisées a été traitée lors de la dernière réunion. Les maquettes des indicateurs sont en cours de construction avec les agences d'urbanisme ou encore les collectivités locales. Une BPE (Base permanente des équipements) géolocalisée est d'ores et déjà accessible sur le site de l'Insee.

S'agissant du sujet du transfrontalier, la mission se met en place depuis peu. Une publication devrait être diffusée d'ici la fin de l'année. Il ne s'agit pas du même travail que les Observatoires issus de la coopération transfrontalière. Une mission a également été mise en place à Limoges pour produire des statistiques sur l'ensemble des régions transfrontalières. L'objectif est de mettre en place un tronc commun de données, avec plusieurs niveaux d'observation et comme priorités la démographie et l'emploi, en récupérant de manière homogène des données dans les différents pays frontaliers.

### **Isabelle LEROUX, Drees**

Concernant la protection de l'enfance, la loi impose la constitution d'Observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE). Un décret en précise la composition. Les ODPE sont censés travailler sur les données produites par le conseil départemental. Lors de la constitution du dispositif, les statistiques publiques étaient toutefois sans doute insuffisantes. Par ailleurs, si les conseils départementaux sont intéressés par une maille très fine, l'information départementale reste pour autant utile, car elle permet de se comparer avec les autres.

Quant à la co-construction entre l'État et les collectivités locales, je ne comprends pas véritablement la question, car les enquêtes de la Drees auprès des conseils départementaux se construisent nécessairement avec ceux-ci.

### **Cédric AFSA, Insee**

Le lien entre la Drees et les collectivités locales est fort, contrairement peut-être à d'autres secteurs où la co-construction est plus balbutiante.

### **Patrice DURAN, Président du Cnis**

La co-construction relève, à mon sens, d'une question de coordination. Il s'agit d'un sujet nouveau dans un contexte où nous sommes face à un important besoin de données et où l'économie des territoires et l'économie foncière n'intéressaient que très peu il y a encore quelques années.

En termes de périmètre, la commission Territoires peut regrouper l'ensemble des sujets, puisque tout est territorialisé. Notre objectif doit, en réalité, consister à construire des capacités de coordination nouvelles. La statistique publique présente cet avantage de travailler sur des enjeux politiques, économiques et sociaux, qui ne sont pas soumis au compartimentage réglementaire ou au cadre de la distribution des systèmes politico-administratifs. Les acteurs découvrent en réalité que la production statistique renvoie à la dimension d'action collective. Je vous renvoie sur ces sujets à l'article de Pauline Givord dans la *Revue française des affaires sociales*, qui montre à quel point le traitement des données implique des formes de coordination nouvelles.

Où sont toutefois les compétences et les savoir-faire ? Qui peut travailler les données ? Toutes ces questions devront appeler rapidement une réponse.

### **Pierre-Philippe COMBES**

Merci.

*La séance est suspendue de 16 heures à 16 heures 05.*

### **.III LA PRÉPARATION DE LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE DÉCOUPAGES STATISTIQUES TERRITORIAUX**

**Pierre-Philippe COMBES**

Je vous propose d'effectuer les quatre présentations, avant d'ouvrir la discussion.

#### **.1 Les travaux sur les aires urbaines et les zones d'emploi**

**Marie-Pierre de BELLEFON, Insee**

Je suis en charge d'une mission d'un an sur la préfiguration de la refonte du zonage en aires urbaines au sein du département de l'action régionale de l'Insee.

Je présenterai en premier lieu les zonages d'étude en France et à l'international, avant d'évoquer la refonte des zonages, puis les premières orientations pour un nouveau scénario de zonage en aires urbaines.

Quatre raisons principales expliquent l'intérêt des zonages d'étude :

- les processus d'annexion des communes périphériques se sont progressivement arrêtés. Les frontières administratives des villes délimitent ainsi uniquement le cœur urbain historique et ne sont pas représentatives de l'ensemble de l'environnement métropolitain.
- un choc économique qui affecte une municipalité a des effets de diffusion sur les municipalités qui lui sont reliées fonctionnellement. Les politiques publiques qui ciblent directement une entité économique cohérente sont ainsi plus efficaces.
- Les données démographiques et économiques calculées uniquement à l'intérieur des frontières administratives peuvent présenter la ville sous un jour défavorable et freiner les décisions d'investissement.
- une maille adaptée permet d'étudier efficacement les réseaux de travailleurs pendulaires, d'entreprises et d'individus en interaction.

Les méthodes de zonage en France se répartissent en deux catégories :

- méthodes morphologiques (unités urbaines, grille de densité) ;
- méthodes fonctionnelles (aires urbaines, zones d'emploi, bassins de vie).

Les approches morphologiques visent à décrire finement la localisation des variables qui caractérisent le territoire. Il est possible de faire varier plusieurs paramètres :

- variable d'intérêt : bâti, population, emploi ;
- unité de base : tâches de bâti continu, grille de carreaux peuplés... ;
- seuils : niveaux ou densités par km<sup>2</sup>.

L'approche de l'Insee - Unités urbaines s'appuie sur le bâti continu avec un seuil de population. Cette approche est en cours de refonte. Vincent Loonis présentera un état des lieux.

Au niveau de l'Insee-Eurostat, la grille de densité s'appuie sur des agrégations de carreaux de 1 km<sup>2</sup> avec une densité de population élevée, et dépassant un certain seuil de population. Cette nomenclature à trois niveaux (quatre en France) est de plus en plus utilisée à l'international.

L'approche d'Eurostat-OCDE - Cities s'appuie sur la grille de densité pour délimiter les villes et est utilisée par Eurostat et l'OCDE pour des comparaisons internationales.

Les approches fonctionnelles visent quant à elles à définir des zones cohérentes dans leur organisation économique. Il est possible de faire varier plusieurs paramètres :

- flux reliant deux communes. Habituellement, sont pris en compte les flux domicile-travail, mais de nouvelles sources sont explorées (téléphonie mobile, bassins de scolarisation...)

- définition *ex ante* d'un cœur vers lequel les individus se déplacent, ou pas ;
- nature du cœur : zone densément peuplée, zone avec beaucoup d'emplois... ;
- type d'algorithme d'agrégation : itératif ou hiérarchique ;
- seuils d'agrégation.

À l'Insee, le zonage en aires urbaines (ZAU actualisé en 2010) a pour objectif d'identifier le degré d'influence de la ville sur son environnement. Le cœur est l'unité urbaine de plus de 10 000, 5 000 ou 1 500 emplois. Est ensuite identifiée comme périphérie les communes dont au moins 40 % des actifs travaillent dans le cœur ou une commune attirée par celui-ci, dans le cadre d'un algorithme itératif avec « effet boule de neige ».

L'approche de l'Eurostat-OCDE - Aires urbaines fonctionnelles définit le cœur comme la City (basé sur la grille de densité, avec des seuils de densité de population et de population totale) et la périphérie comme les communes dont 15 % des actifs travaillent dans le cœur dans le cadre d'un algorithme hiérarchique sans effet boule de neige. Cette approche permet des comparaisons internationales.

La méthode de l'Insee - Zones d'emploi actuelles vise à maximiser le nombre de stables de chaque zone (part des actifs qui travaillent dans la zone sur l'ensemble des actifs qui y résident). Les seuils sont variables suivant les zones ; quelques ajustements manuels sont opérés.

La méthode de l'institut de statistique italien (Istat) - nouvelle méthode des zones d'emploi maximise le nombre de personnes qui habitent et travaillent dans la même zone, en recouvrant l'ensemble du territoire. Plusieurs paramètres sont prédéfinis : taux de stables minimum, taux de stables souhaité, nombre minimum d'actifs occupés sur la zone. Eurostat envisage d'utiliser cette méthode pour une définition européenne des zones d'emploi. Un groupe de travail piloté par Eurostat auquel participent l'Insee et la Dares réfléchit ainsi à l'application de cette méthode pour l'ensemble des pays européens, dont la France.

La refonte des zonages territoriaux a pour objectif de faire évoluer la définition des découpages statistiques du territoire français pour l'adapter aux besoins des utilisateurs, tout en l'articulant avec les définitions européennes et internationales.

Le calendrier suivant est prévu pour la refonte des aires urbaines :

- août 2018 : rapport comportant une revue de littérature des zonages existants, des tests de robustesse du zonage actuel et une ou deux propositions de scénarios alternatifs ;
- 2019 : validation d'un scénario ;
- 2021 : parution de la version de production des zonages, et d'un numéro de *La France et ses territoires* pour présenter des études associées.

Je souhaiterais désormais présenter les premières orientations pour un nouveau scénario, en commençant par les limites du zonage en aires urbaines actuel.

Le seuil de 40 % de navetteurs est souvent remis en question, mais surtout, la distinction entre aires urbaines petites, moyennes et grandes est critiquée en raison des grandes disparités entre ces trois catégories. Les petites aires urbaines sont en effet peu utilisées. S'agissant de l'algorithme d'agrégation, l'effet « boule de neige » de l'algorithme reste souvent mal compris. Enfin, ce zonage ne caractérise pas les zones rurales.

Les objectifs du nouveau scénario sont d'améliorer la cohérence avec les zonages internationaux, tout en décrivant de façon précise et pertinente les spécificités françaises et en maintenant une certaine continuité avec le zonage actuel.

Les travaux sont en cours. Il s'agit, en ce sens, de premières propositions de scénario. L'hypothèse alternative est une reconduction de la méthode actuelle. Le choix du scénario aura lieu en 2019.

Les cœurs seraient définis en s'appuyant sur un zonage morphologique, avec des critères de densité de population qui, selon les théories d'économie urbaine, devrait être maximale au centre des villes. Pour définir l'aire d'influence de la ville, un algorithme hiérarchique serait adopté, sans l'effet boule de neige qui reste difficile à expliquer. Un seuil de 15 % harmonisé avec le seuil européen serait retenu. La notion de ville polycentrique serait intégrée, puisque deux cœurs échangeant plus de 15 % de navetteurs seraient considérés comme appartenant à la même ville.

Les prochaines étapes incluent la proposition des sous-scénarios, avec des tests de différentes définitions des cœurs et des aires fonctionnelles, et des réflexions sur la nomenclature. Il s'agira également d'analyser les évolutions liées au scénario de nouveau zonage, avec des rétopolations, un examen du nombre et de la nature des communes concernées, ainsi qu'une étude de la cohérence intra-zone. L'impact du nouveau zonage sur l'analyse de l'évolution économique des territoires (extension urbaine...) sera également observé. Enfin, différents avis seront recueillis dans le cadre de présentations à l'OCDE et au Cnis, et *via* la consultation d'un groupe d'utilisateurs.

## **.2 Les unités urbaines**

### **Vincent LOONIS, Insee**

Je travaille à la Division des méthodes et référentiels géographiques, dont la mission est de définir l'infrastructure géographique pour les travaux de production et d'analyse de l'Insee. Nous avons notamment en charge le suivi des unités urbaines et la réflexion sur leur refonte qui vient d'être engagée.

Depuis 1962, l'Insee publie, à un rythme régulier basé sur un intervalle intercensitaire, la composition communale des unités urbaines. Ces unités urbaines proposent une définition morphologique de la ville, qui est inchangée depuis 60 ans, même si sa mise en œuvre a récemment évolué. Le dernier exercice date de 2010, l'Insee envisage de renouveler la composition des unités urbaines en 2020 en introduisant potentiellement quelques innovations, qui restent à valider.

L'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée « ville isolée ». Si elle s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée « agglomération multicommunale ». La définition s'appuie, notamment, sur des recommandations de la Conférence européenne des statisticiens de 1959. La Suède, le Danemark, la Norvège ou la Finlande ont des définitions similaires.

La zone de bâti continu est une construction, à la main, sur carte papier jusqu'en 1999, puis automatique par l'IGN en 2010 avec le RGE (Référentiel grande échelle), et l'Insee à partir de 2020. La maîtrise entière du processus en 2020 permettra d'étudier les effets de seuils (200 mètres, 2 000 habitants).

Le passage au niveau communal se justifie historiquement par la structure du système d'information. La systématisation du géo-référencement fin des sources statistiques permet toutefois désormais d'envisager une double diffusion : composition communale et zones de bâti continu. Le regroupement des communes devra être intégré.

Dans un contexte où certaines unités urbaines sont très, voire trop grandes (Paris avec ses 11 millions d'habitants, Lyon, Marseille...), il est envisagé de décrire plus finement l'organisation interne des unités urbaines par un système emboîté de contours morphologiques. Il s'agirait de s'appuyer sur des densités de population. Les seuils correspondraient à ceux utilisés par Eurostat. La méthodologie reste toutefois à affiner. Pour prendre l'exemple des zones de bâti continu autour de Marseille, peuvent être définies différents types de zones denses : plus de 220 habitants au km<sup>2</sup>, plus de 2 000 habitants ; plus de 300 habitants au km<sup>2</sup>, plus de 5 000 habitants ; plus de 1 500 habitants au km<sup>2</sup>, plus de 50 000 habitants.

Le calendrier suivant est prévu :

- des travaux méthodologiques s'intensifiant à partir de septembre 2018 ;
- une seconde présentation au Cnis au 1<sup>er</sup> semestre 2019 ;
- un calendrier électoral (municipales en 2020) qui conduit à anticiper peu de modifications des contours communaux en 2019 (article 7 de la loi du 11 décembre 1990) ;
- une diffusion possible début 2020.

### **Pierre-Philippe COMBES**

Merci, je vous propose désormais de passer aux présentations sur les usages de ces zonages.

### **.3 L'apport des découpages territoriaux dans le pilotage des politiques de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)**

#### **Nathalie LASSERRE, Dares**

La Dares est productrice de découpages territoriaux, puisqu'elle est associée à la coproduction des zones d'emploi. Elle est également utilisatrice de ces découpages pour mener des analyses comparées et pour fournir des données à ses services déconcentrés sur des zonages (le plus souvent les régions, les départements et les zones d'emploi, mais aussi d'autres zonages tels que les métropoles, ZRR (zone de revitalisation rurale), arrondissements, cantons, EPCI, communes et le niveau infracommunal). Un applicatif est mis à disposition des Direccte sur certaines sources afin de leur permettre de produire des zonages opérationnels de développement des politiques publiques.

Les Services études et statistiques (Sese) au sein des Direccte ont ainsi pour mission d'apporter une aide à la décision de la conduite des politiques. Ils réalisent des évaluations du dispositif et donnent un éclairage de la situation socio-économique de la région et des territoires. Les Sese sont sollicités pour fournir des analyses et des tableaux de données statistiques sur différents découpages à jour, ces différences résultant de la disparité des besoins au sein même de la Direccte, entre l'Inspection du travail, le service Développement de l'emploi, ou encore le service en charge du contrôle de la concurrence. La diminution des moyens humains entraîne parallèlement une extension des zonages. Les besoins sont également distincts entre la Direccte et ses partenaires, qui définissent leurs propres zonages. Un zonage partagé doit alors être adopté.

Dans le cadre de l'utilisation des découpages, pour des données sur le marché du travail par exemple, des besoins spécifiques émergent, à savoir l'utilisation de zonages sur les métropoles et des zonages très localisés, au niveau des SPEP (Services publics de l'emploi de proximité), de l'interdépartementalité, de l'infracommunal. Les acteurs souhaiteraient disposer de taux de chômage sur des zonages tels que le bassin d'emploi ou le QPV (quartier prioritaire de la politique de la ville) car ils ont des objectifs de politiques d'emploi à réaliser sur ces zonages territoriaux. Dans le cadre du champ de l'Inspection du travail, les Sese aident les Direccte à découper les zonages d'intervention sur leur territoire. Depuis 2014, un échelon supplémentaire, l'unité de contrôle, a été créé, ce qui correspond parfois, mais pas nécessairement à un département.

Quelques exemples de publications ont été transmis. La Nouvelle-Aquitaine a publié des fiches par zone d'emploi. Le Sese de cette région a, par ailleurs, choisi de produire des données sur les bassins de vie, qui correspondaient davantage à la demande. Il a également produit des données sur les zones de couverture des missions locales. Dans le cadre du projet Iter (réacteur de recherche à fusion nucléaire) en PACA, une étude sur les communes situées à 30 minutes d'Iter a été produite. En PACA, des tableaux de bord ont été élaborés sur la métropole. Enfin, en Auvergne-Rhône-Alpes, un document sur l'économie de la montagne a été publié.

Je cède la parole à Anne-Lise Aucouturier afin de présenter le travail réalisé en Île-de-France.

#### **Anne-Lise AUCOUTURIER, Direccte ÎdF**

En Île-de-France, les zonages ne sont pas adaptés aux demandes des commanditaires, au regard du nombre de navetteurs et de navettes. Il y a en effet un seul bassin d'emploi, et les zones d'emploi sont peu utilisées, car elles ne sont pas pertinentes en termes de politiques publiques.

La démarche est issue d'une volonté conjointe de l'État et du Conseil régional exprimée au Crefop (Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles) en 2016, et confirmée au sein de la feuille de route État-Conseil Régional (stratégie coordonnée répondant à la loi NOTRe-nouvelle organisation territoriale de la République), qui prévoit l'établissement d'une carte unique et partagée des bassins d'emplois franciliens. L'objectif était de simplifier les territoires et les emplacements de zonages diversement partagés (arrondissements, SPEL, Pacte, REP, ML, « bassins d'emploi » Pôle emploi enquête Besoins de Main d'œuvre...). Un accord a ainsi été signé entre le Préfet et le Conseil régional pour travailler à des zonages infra-régionaux partagés.

Il s'agissait d'aboutir à un zonage exhaustif du territoire de la région (contrairement aux aires urbaines de l'Insee, aux territoires de projet SPEP, QPV, Pactes, CDT...), à un nombre de zones limité (15 à 25) pour permettre une appréhension statistique synthétique et de futures gouvernances, et à un zonage cohérent et compatible avec les modalités d'intervention opérationnelle des politiques publiques.

Le groupe de travail du Crefop a identifié un certain nombre de critères pour définir les bassins, notamment des critères institutionnels, afin que les futurs territoires puissent pleinement porter leur fonction de gouvernance et d'intervention concertée :

- respect du périmètre des EPT/EPCI (les frontières départementales ne devant pas constituer un point de blocage) ;
- prise en compte des territoires de projet (Grand Roissy - Le Bourget, Saclay, Marne-La-Vallée, Évry).

Une carte des bassins d'emploi a ainsi été définie, se substituant aux bassins d'emploi de Pôle Emploi et répondant aux demandes ministérielles. Un groupe de travail « observation des bassins d'emploi » a été constitué. Des fiches ont été préparées pour construire un diagnostic partagé. Des études par zone ont été menées, notamment sur le bassin d'emploi Versailles-Saclay avec l'Insee et l'IAU (Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France).

Les bassins remplacent les zonages existants. La gouvernance commune des bassins se met en place avec des diagnostics élaborés à partir de l'outil. Des besoins complémentaires en données sont apparus, avec des éléments de conjoncture localisés (taux de chômage et estimations d'emplois) et des données infra-communales géolocalisées (QPV, section d'inspection).

### **Nathalie LASSERRE, Dares**

En conclusion, pour les Direccte, la qualité de l'information constitue un enjeu clé pour obtenir des statistiques fiables.

## **.4 L'utilisation des zonages dans l'observation de la cohésion des territoires**

### **Brigitte BACCAÏNI (CGET)**

Le CGET ayant pour mission la cohésion des territoires, la question des zonages est au cœur de nos réflexions. Ces zonages nous servent à observer, diffuser de l'information et décider.

En matière d'observation, le choix du zonage influe sur les conclusions, dans un contexte où le CGET a un rôle pédagogique vis-à-vis des acteurs publics.

Pour prendre l'exemple de la définition des espaces ruraux, plusieurs définitions peuvent être prises en compte :

- communes hors unités urbaines : 80 % des communes et 23 % de la population ;
- communes très peu denses : 36 % des communes et 4,1 % de la population ;
- communes isolées hors de l'influence des pôles : 20 % des communes et 4,6 % de la population ;
- communes peu denses et peu liées à la ville (méthode développée au CGET) : 46 % des communes et 10,3 % de la population.

Ces typologies ne se recoupent que partiellement, seules 4 865 communes (13 % des communes) appartenant simultanément à ces quatre définitions de l'espace rural.

Le choix de l'échelle est par ailleurs important. Pour prendre l'exemple des inégalités de revenu disponible par UC (Unité de consommation), nous observons au niveau régional un écart de 3 800 € entre l'Île-de-France et les Hauts-de-France et les inégalités ont tendance à se réduire. Au niveau des zones d'emploi, l'écart est de 12 200 € entre Houdan et Lens-Hénin et les inégalités ont plutôt tendance à s'accroître, surtout pendant la période de crise.

Multiplier les échelles d'observation paraît donc essentiel, comme en témoigne l'exemple du taux de chômage. Si ce taux est important au sein de la région Occitanie, il l'est moins au sein de la zone d'emploi

de Toulouse. A contrario, la commune de Toulouse connaît plus de difficultés, mais en son sein, les disparités sont très importantes.

Sont, en premier lieu, utilisés les zonages d'étude de l'Insee, avec les zones d'emploi. Celles-ci ont l'avantage de permettre une partition complète du territoire, à un niveau infra-départemental. Elles sont à privilégier pour les analyses sur l'emploi et les activités économiques. Les zonages en aires urbaines mettent quant à eux en évidence des types de territoires, selon leur lien à la ville, et sont devenus un cadre de référence incontournable pour l'analyse des dynamiques territoriales. L'effet « boule de neige » est toutefois difficile à expliquer. D'autres zonages sont également retenus, en particulier les EPCI, qui présentent l'avantage d'offrir un bon compromis pour remplacer les bassins de vie, peu utilisés, la notion de « flux théorique » étant controversée.

Les zonages nous servent également à diffuser de l'information. Le site de l'Observatoire des territoires ([www.observatoire-des-territoires.gouv.fr](http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr)), avec son outil de cartographie interactive, comprend plus de 500 indicateurs sur une trentaine de zonages et offre la possibilité de croiser les zonages (par exemple : les grands pôles urbains d'Occitanie, les zones d'emploi de l'Isère...). Des « assistants zonages » permettent de répondre aux questions suivantes : À quels zonages appartient ma commune ? ; Par quels zonages sont couverts ma région, mon département, ou toute zone infra-départementale ?

Le CGET gère également le SIG ville (Système d'information géographique de la politique de la ville) (<https://sig.ville.gouv.fr>). Ce SI est un outil de territorialisation en quartier prioritaire, et un système d'information géographique sur les quartiers de la politique de la ville. Le service dépôt/retrait a, dans le cadre de ce SI, été ouvert aux services déconcentrés de l'État et aux collectivités locales.

Un travail est par ailleurs mené sur la mise en place du baromètre de la cohésion des territoires. Une version complète sera diffusée lors de la Conférence nationale des territoires de juillet. Cet outil mis à jour annuellement est organisé autour de six grandes questions clés/facteurs de cohésion (qualité de vie, solidarité sociale, développement soutenable, capacités de développement, capital social, coopération entre les territoires). Il comprend une trentaine d'indicateurs et une double échelle, inter-régionale et infra-régionale, pour observer la cohésion des territoires. Le choix du zonage infra-régional le plus adapté a été effectué en fonction de la question clé et de l'indicateur.

Les zonages servent également à aider à la décision, pour définir des territoires à enjeux. Nous avons par exemple été sollicités cette année pour définir de grands territoires ruraux à enjeux, le bassin minier, ou encore l'axe Méditerranée Rhône-Saône. À cet égard, l'outil Spesipo (SPECification Situation POTentialités) permet d'étudier les forces et faiblesses d'un territoire en utilisant le zonage des zones d'emploi. Cet outil est en cours de refonte et de nouvelles utilisations sont d'ores et déjà envisagées.

Des zonages *ad hoc* sont également définis pour répondre à une politique publique :

- Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ;
- Zones de revitalisation rurale (ZRR) ;
- Zonage d'aide à finalité régionale (AFR) définie par la Commission européenne ;
- Périmètres de Massifs.

En conclusion, les besoins du CGET en termes de zonages sont de pouvoir croiser les zonages, disposer de zonages relativement pérennes, et disposer de comptages de population sur des périmètres spécifiques, qui ne correspondent pas à un regroupement de communes (exemple des zones inondables...). Néanmoins, il doit être possible de s'affranchir des zonages, avec des cartes communales lissées et des données géolocalisées (carroyage).

## **Pierre-Philippe COMBES**

J'ouvre les échanges, tout en rappelant que la question des zonages sera de nouveau débattue au mois de juin prochain.

## **Patrick BRUN, Agence d'urbanisme agglomération de Lyon**

Les aires urbaines étaient un zonage très utilisé par les collectivités avant 1990. Certaines zones sont ensuite devenues trop grandes et donc inutilisées. La possibilité d'emboîtements à l'échelle des aires urbaines avait été envisagée. L'effet « boule de neige » pour la construction des aires urbaines a en revanche été bien assimilée par les élus et techniciens. S'agissant des unités urbaines, je rappelle que les

obligations légales ne doivent pas être négligées (SRU- Solidarité et renouvellement urbain, zones d'enquête...). Enfin, les bassins de vie ne sont pas réellement utilisés pour agréger de l'information, mais restent très utilisés en eux-mêmes. Il s'agit d'une information pertinente hors agglomération, à l'échelle de l'inter-ScoT (schéma de cohérence territoriale).

**Jean CAVAILHÈS, Inra**

Il vaut mieux éviter qu'une définition statistique ne recouvre le langage courant, comme dans le cas du terme « rural ». Néanmoins, la notion de « bassins de vie » a une très grande importance pour rendre compte de ces espaces, avec les notions d'accès aux services de santé, aux services éducatifs, aux services de transport et à la mobilité, ainsi qu'aux services administratifs. En ce sens, une réflexion doit être engagée sur cette notion.

**Robin DEGRON, Paris 1**

Les aires urbaines sont depuis plusieurs années dans le paysage des chercheurs et des élus. En dehors de Paris, Lyon et Marseille, elles ont en effet souvent permis d'asseoir des périmètres de SCoT ou des périmètres opérationnels. Des découpages pérennes pour conserver une grammaire commune sur le temps long doivent être envisagés. Je me demande par ailleurs si les tissus d'aires urbaines seront resserrés dans le cadre des nouvelles définitions retenues.

**Marie-Pierre de BELLEFON, Insee**

Nous n'avons, sur ce point, pas encore arrêté la définition des cœurs. Concernant les périphéries, les résultats sont très proches selon qu'on utilise un seuil de 15 % et un algorithme hiérarchique, ou un seuil de 40 % et un algorithme itératif.

**Vincent LOONIS, Insee**

En réponse à votre remarque sur la dimension juridique sous-jacente à la notion d'unité urbaine, les unités urbaines sont utiles pour définir un certain nombre de politiques, mais elles constituent un zonage purement statistique. Les conséquences par rapport à certaines taxes ne relèvent en ce sens pas de l'Insee.

Pour répondre à Jean Cavailhès, le terme « rural » n'a pas été utilisé dans notre présentation.

**Michel DUÉE, DGCL**

Dans le cadre des aires urbaines, envisagez-vous des centres en dehors du territoire national pour les territoires transfrontaliers ?

Quelle sera l'articulation entre les zonages d'étude et les zonages administratifs ? Saurons-nous toujours si une commune est urbaine ou rurale ?

**Marie-Pierre de BELLEFON, Insee**

S'agissant des pôles, la définition n'est pas encore arrêtée. Si une définition européenne des zones denses est adoptée, il sera facile de retenir de telles zones de l'autre côté de la frontière. Cet exercice pourra également être envisagé si les pôles sont définis avec une méthode comparable.

**Vincent LOONIS, Insee**

On pourra toujours dire si une commune appartient à une unité urbaine.

## **Un intervenant**

Si le terme de « rural » n'est pas adopté, allez-vous parler de territoires « marginaux », voire « retardataires » ?

### **Jean CAVAILHÈS, Inra**

Les concepts statistiques de MSA (Metropolitan statistical area) aux États-Unis ou de FUA (Functional urban area) au niveau de l'OCDE ou d'Eurostat visent bien à permettre à tout un chacun d'utiliser librement des concepts comme « rural » ou « urbain ». À défaut de termes spécifiques, les quiproquos risquent d'être nombreux.

### **Pierre-Philippe COMBES**

Je ne comprends pas qu'une aire urbaine puisse être trop grande ; ceci correspond à la réalité économique. Ces zonages fonctionnels ont un intérêt pédagogique, pour montrer l'évolution des échelles géographiques des interactions économiques.

### **Anne-Lise AUCOUTURIER, Direccte ÎdF**

Effectivement, le bassin d'emploi de Paris dépasse l'Île-de-France. Néanmoins, le zonage utilisé pour étudier d'autres sujets et piloter différentes politiques constitue une question distincte.

### **Pierre-Philippe COMBES**

L'endogénéité des zonages doit par ailleurs constituer un point de vigilance. La définition du zonage ne doit pas influencer la réponse à la question posée. La pérennité des zonages constitue, à cet égard, un atout.

## **Une intervenante**

Certaines thématiques peuvent se complexifier. Si l'influence de Paris s'étend fortement, des points intermédiaires peuvent être retenus. La notion d'aire urbaine efface, en ce sens, cette complexité. Dans un contexte où les communes nouvelles étendent leur périmètre, les anciens zonages conservent leur pertinence.

### **Pierre-Philippe COMBES**

En l'absence de questions supplémentaires, je cède la parole à Isabelle Anxionnaz pour l'avis de la commission.

## **.5 Avis de la commission**

### **Isabelle ANXIONNAZ, Cnis**

Nous vous proposons l'avis suivant :

**La commission a pris connaissance des travaux préliminaires au choix d'une nouvelle génération de découpages statistiques territoriaux.**

**Les approches morphologiques utilisent des seuils de densité de population et/ou de continuité du bâti pour caractériser les territoires. Elles sont utilisées dans les unités urbaines élaborées par l'Insee, les grilles de densité (Insee/Eurostat) et les cities de l'OCDE et Eurostat.**

**Les approches fonctionnelles définissent des zones cohérentes dans leur organisation économique et cherchent à caractériser l'influence d'une zone sur son environnement. Elles sont représentées :**  
- d'une part, par les aires urbaines définies par l'Insee et, au niveau international, notamment par les travaux d'Eurostat et de l'OCDE sur les aires urbaines fonctionnelles,

- d'autre part, par les zones d'emploi élaborées par l'Insee et, à l'international, en particulier par les travaux de l'institut de statistique italien (nouvelle méthode des zones d'emploi).

La commission note que les travaux présentés sont encore à un stade exploratoire et que les deux approches sont complémentaires.

La commission demande que, préalablement aux choix retenus pour les méthodes et l'élaboration des zonages, les finalités soient clairement précisées, en prenant en compte les besoins exprimés par les utilisateurs selon leurs usages. Cette demande porte sur les différentes descriptions possibles des espaces urbains et des espaces ruraux.

La commission recommande par ailleurs que le benchmark international soit approfondi.

Référence : avis de moyen terme n°4-G de la commission Territoires

**Jean CAVAILHÈS, Inra**

Je vous propose d'ajouter un 3<sup>e</sup> tiret sur les bassins de vie dans le cadre des approches fonctionnelles.

**Sylvie MARCHAND, Insee**

Une réflexion pourrait effectivement être engagée sur cette notion, d'autant plus que les avis semblent diverger.

**Brigitte BACCAÏNI (CGET)**

Nous avons simplement indiqué que nous n'utilisons pas cette notion.

**Sylvie MARCHAND, Insee**

Des débats ont, en tout état de cause, été engagés par l'IAU sur les bassins de vie avec des articles du *Monde* qui ont critiqué notre approche.

**Bernard SUJOBERT, CGT**

Que signifie la dernière phrase ?

**Isabelle ANXIONNAZ, Cnis**

Il s'agit d'examiner les méthodes retenues à l'international.

**Robin DEGRON, Paris 1**

Dans la phrase « *La commission demande que, préalablement aux choix retenus pour les méthodes et l'élaboration des zonages, les finalités soient clairement précisées, en prenant en compte les besoins exprimés par les utilisateurs selon leurs usages* », serait-il possible d'introduire « *notamment, en termes de continuité des référentiels territoriaux* » ? Une certaine continuité doit en effet être assurée. Une variation du thermomètre et du niveau de température risque d'être introduite dans le système, ce qui pourrait perturber notre capacité d'analyse. Je suis favorable à conserver un outil de mesure identique dans un contexte aussi évolutif.

**Sylvie MARCHAND, Insee**

Dans le cadre du processus de refonte, nous souhaitons tenir compte des évolutions en matière de densité, à la périphérie des villes. Nous entendons en tout cas réaliser des rétopolations, ce qui permettra d'obtenir des comparaisons dans le temps.

**Michel DUÉE, DGCL**

La rédaction « *notamment la comparabilité dans le temps* » pourrait être adoptée.

**Denise BAUER, Direccte**

Je regrette de retomber *in fine* dans l'avis sur la dichotomie entre espaces urbains et ruraux.

**Sylvie MARCHAND, Insee**

Nous pourrions retenir la rédaction suivante : « *description possible des différents types d'espace* ».

**Jean CAVAILHÈS, Inra**

Nous sommes en train de mettre fin à une définition du « rural » qui date de 1856.

*Sous réserve des modifications apportées, cet avis est adopté.*

## **CONCLUSION**

**Pierre-Philippe COMBES**

Je vous remercie de votre présence.

*La séance est levée à 17heures40.*

## AVIS ÉMIS EN COMMISSION

### Avis N°1

La commission a pris connaissance des travaux préliminaires au choix d'une nouvelle génération de découpages statistiques territoriaux.

Les approches morphologiques utilisent des seuils de densité de population et/ou de continuité du bâti pour caractériser les territoires. Elles sont utilisées dans les unités urbaines élaborées par l'Insee, la grille de densité (Insee/Eurostat) et les cities de l'OCDE et Eurostat.

Les approches fonctionnelles définissent des zones cohérentes dans leur organisation économique et cherchent à caractériser l'influence d'une zone sur son environnement. Elles sont représentées :

- premièrement, par les aires urbaines définies par l'Insee et, au niveau international, notamment par les travaux d'Eurostat et de l'OCDE (aires urbaines fonctionnelles),
- deuxièmement, par les zones d'emploi élaborées par l'Insee et, à l'international, en particulier par les travaux de l'institut de statistique italien (nouvelle méthode des zones d'emploi),
- troisièmement, par les bassins de vie qui sont les plus petits territoires sur lesquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

La commission note que les travaux présentés sont encore à un stade exploratoire et que les approches sont complémentaires.

La commission demande que, préalablement aux choix retenus pour les méthodes et l'élaboration des zonages, les finalités soient clairement précisées, en prenant en compte les besoins exprimés par les utilisateurs selon leurs usages, notamment en termes de comparabilité dans le temps. Cette demande porte sur les descriptions possibles des différents types d'espaces.

La commission recommande par ailleurs que le benchmark international des méthodes soit approfondi.

[Référence : avis de moyen terme n°4-G de la commission Territoires](#)

## DOCUMENTS

*Également disponibles et téléchargeables sur le site du Cnis*

### Documents préparatoires

- [La spécialisation des bassins d'emploi franciliens dans une logique de métropole](#)
- [Le bassin d'emploi Versailles-Saclay : un tissu économique attractif et spécialisé dans les secteurs de haute valeur ajoutée](#)

### Documents complémentaires

- [Le moyen terme 2019-2023 pour la Commission Territoires](#)
- [La refonte des zonages d'étude Aires urbaines et Zones d'emploi](#)
- [Les unités urbaines](#)
- [L'apport des découpages territoriaux dans le pilotage de la Direccte](#)
- [Les zonages au CGET : pour quoi faire ?](#)