
**Réunion de la commission « Territoires »
du 16 mai 2018**

SYNTHÈSE

La commission « Territoires » du 16 mai 2018 s'est tenue sous la présidence de M. Pierre-Philippe Combes, nouvellement nommé.

La commission a débuté par un **point d'information sur l'état d'avancement des travaux de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales**. En septembre 2017, un secrétaire général et une équipe de chargés d'études ont été désignés pour produire des études et diffuser des données. 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.

Une plateforme de mise à disposition des données des collectivités locales diffusées par la Direction générale des finances publiques est en projet pour permettre de comparer une collectivité à un groupe de référence et à plus long terme de remonter les informations en provenance des collectivités locales.

La commission s'est poursuivie par la présentation de **la préparation du moyen terme 2019-2023 pour la commission Territoires**.

Pour toutes les commissions, cette préparation va se dérouler en trois phases : le bilan du moyen terme 2014-2018 aux commissions de printemps ; le recueil des besoins et des attentes des utilisateurs (consultation publique via le site du Cnis, rencontre du 2 juillet, ...) ; la rédaction des avis du moyen terme 2019-2023.

Concernant la Commission Territoires, vingt avis de moyen terme ont été adoptés en janvier 2014 regroupés en quatre thématiques :

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

Ces avis ne précisent pas les contours des territoires et reprennent ceux d'autres commissions faisant référence à des mailles géographiques infranationales.

Le bilan de ces avis fait apparaître que la moitié d'entre eux a été discutée lors de réunions de la commission.

En vue du prochain moyen terme, une réflexion sur le périmètre de cette commission doit être conduite pour la recentrer sur les questions territoriales tout en organisant une vue d'ensemble des indicateurs produits par les systèmes d'information relevant majoritairement des autres commissions.

Quelques thèmes ont été proposés : la fréquentation des services ou équipements ; la distance « réelle » aux services ou équipements ; le marché local de l'immobilier et du foncier ; la ruralité ; les dépenses de l'État territorialisées.

La commission a ensuite traité le thème principal : **la préparation de la nouvelle génération de découpages territoriaux**.

La première partie a été consacrée à **la refonte des zonages d'études**, aires urbaines et zones d'emploi d'une part et unités urbaines d'autre part. Dans la deuxième partie, 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 (Dircecte) et l'utilisation des zonages au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ont illustré **l'importance des zonages**.

Après avoir rappelé l'intérêt des zonages d'études, les deux catégories de méthodes pour déterminer ces zonages ont été exposées : méthodes morphologiques pour les unités urbaines et la grille de densité, méthodes fonctionnelles pour les aires urbaines, les zones d'emploi, et les bassins de vie. Les premières décrivent finement la localisation des variables (bâti, population, emploi) qui caractérisent le territoire et les deuxièmes définissent des zones cohérentes (domicile-travail) dans leur organisation économique. La refonte des zonages territoriaux a pour finalité de faire évoluer la définition des

découpages statistiques du territoire français pour les adapter aux besoins des utilisateurs en l'articulant avec les définitions européennes et internationales. Cette refonte est programmée sur trois ans (2018 à 2021).

Le zonage en aires urbaines présente plusieurs limites : grandes disparités selon les catégories d'aires urbaines, algorithme d'agrégation mal compris, impossibilité de caractériser les zones rurales. Le nouveau scénario en cours d'élaboration a pour objectif d'améliorer la cohérence avec les zonages internationaux en décrivant de façon précise et pertinente les spécificités françaises et en maintenant une continuité avec le zonage actuel. Par ailleurs, d'autres scénarii seront proposés et une réflexion sur la nomenclature sera menée. Les évolutions liées au scénario des nouveaux zonages seront analysées. Les travaux seront présentés dans différentes instances (OCDE, Cnis, groupe d'utilisateurs) pour recueillir les avis. Le choix du scénario aura lieu à l'automne 2018.

Les unités urbaines proposent une définition morphologique de la ville, inchangée depuis soixante ans. L'unité urbaine est une commune (« ville isolée ») ou un ensemble de communes (« agglomération multicommunale ») présentant une zone de bâti continu qui compte au moins 2 000 habitants. Cette 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. L'Insee envisage de renouveler la composition des unités urbaines en 2020 en introduisant quelques innovations qui restent à valider. La construction de la zone de bâti continu a évolué : manuelle jusqu'en 1999, puis automatique par l'IGN depuis 2010 et automatique par 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). La systématisation du géo-référencement fin des sources statistiques permet désormais d'envisager une double diffusion : composition communale et zones de bâti continu. Pour mieux appréhender certaines grandes unités urbaines (Paris, Lyon, Marseille...), est envisagée une description plus fine de l'organisation interne des unités urbaines par un système emboîté de contours morphologiques. Leur constitution s'appuierait sur des densités de population, où les seuils correspondraient à ceux utilisés par Eurostat. La méthodologie reste toutefois à affiner. Les zones de bâti continu autour de Marseille sont prises comme exemple. Les travaux méthodologiques devraient s'intensifier à partir de l'automne. Une présentation au Cnis est prévue au second semestre 2019. Compte tenu du calendrier électoral, les contours communaux seront peu modifiés en 2019. Les nouvelles unités urbaines pourraient être diffusées début 2020.

Les découpages territoriaux sont utilisés par la Dares (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), qui est aussi co-productrice des zones d'emploi. Mais ils sont surtout utilisés par les Services études et statistiques (Sese) des Direccte, qui ont pour mission d'apporter une aide à la décision dans la conduite des politiques. Des analyses et des tableaux statistiques sont produits sur différents découpages pour évaluer les dispositifs et donner un éclairage de la situation socio-économique de la région et des territoires. La multiplicité des découpages utilisés est due aux besoins qui diffèrent au sein d'une même Direccte et d'une Direccte à l'autre, et aussi aux spécificités des demandes des partenaires. Quelques exemples de publications de plusieurs Direccte ont été cités pour montrer la diversité des utilisations des découpages territoriaux.

Les travaux de la Direccte d'Île-de-France ont été présentés. Ils ont montré que les zonages actuels ne répondaient pas au cas particulier de cette région. En effet, il y a qu'un seul bassin d'emploi, et les zones d'emploi sont peu utilisées parce qu'elles ne sont pas pertinentes en termes de politiques publiques.

Pour les Direccte, la qualité des systèmes d'information, base administrative de la production de nombreuses données statistiques constitue un enjeu clé pour obtenir des statistiques fiables.

Au CGET, les zonages servent à observer les territoires. Ils sont adaptés selon la problématique. Ce sont prioritairement les zonages d'étude de l'Insee (zones d'emploi, zonages en aires urbaines) qui sont utilisés. Mais d'autres zonages sont également retenus, en particulier les EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale). Les zonages servent également à diffuser l'information territorialisée sur le site de l'Observation des territoires, avec son outil de cartographie interactive et dans le Système d'information géographique de la politique de la ville. Les zonages permettent de définir les territoires à enjeux et d'orienter les politiques publiques vers les territoires les plus en difficulté. Ils permettent aussi de suivre et d'évaluer les dispositifs territoriaux. Le CGET exprime le besoin de pouvoir croiser les zonages, disposer de zonages pérennes et de comptage de population sur des périmètres spécifiques différents des regroupements de communes. Toutefois, il est possible de s'affranchir des zonages en utilisant les cartes communales lissées et les données géolocalisées.

La réunion s'est clôturée par le vote d'un avis concernant les travaux préliminaires au choix d'une nouvelle génération de découpages statistiques territoriaux.