



Montrouge, le 27 mai 2019

n°113/H030

COMMISSION TERRITOIRES

Réunion du 15 mai 2019

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION.....	2
RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR	
LISTE DES PARTICIPANTS	
AVIS ÉMIS PAR LA COMMISSION.....	27
DOCUMENTS PRÉPARATOIRES ET COMPLÉMENTAIRES.....	28

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE
LA COMMISSION TERRITOIRES

- 15 mai 2019 -

Président : Pierre-Philippe COMBES, CNRS, Université de Lyon et Sciences Po Paris

Rapporteurs : Michel DUÉE, Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

Luc BRIÈRE, Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Responsable de la commission : Claire JOUTARD (01 87 69 57 17)

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR

INTRODUCTION.....	5
I. POINTS DIVERS.....	5
1. Présentation des programmes statistiques 2019.....	5
2. Information sur la mise à disposition de données carroyées.....	7
II. SUJET CENTRAL : Mesurer l'accès aux équipements et services.....	9
1. L'offre de données actuelle.....	9
2. Les utilisateurs et leurs besoins.....	16
3. Les nouvelles sources de données.....	20
4. Avis de la commission.....	24
CONCLUSION.....	26

Liste des participants

ALBE-TERSIGUEL	Séverine	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
ALBIZZATI	Colin	Ministère de la Transition écologique et solidaire - Service de la donnée et des études statistiques (SDES)
ANXIONNAZ	Isabelle	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
AUDENIS	Cédric	France Stratégie
AUDRAS-MARCY	Sarah	Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
BARLET	Muriel	Ministère des Solidarités et de la santé - Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
BARON	Jean-François	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction de la diffusion et de l'action régionale (DDAR)
BOULIDARD	Marie-Hélène	Particulier
BRIERE	Luc	Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales - Direction générale des collectivités locales - Département des études et statistiques locales
BROZILLE	Charles	Préfecture de l'Allier
CAVAILHES	Jean	Institut national de la recherche agronomique (INRA) - Centre d'Économie et de Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (CESAER)
CHRISTIAN	Barbara	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)
CLOUX	Mickaël	Conseil départemental de l'Allier
COLARD	Jean	France Stratégie
COMBES	Pierre-Philippe	Université de Lyon
DARRIAU	Valérie	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
DEGRON	Robin	France Stratégie
DELAUNAY	Isabelle	Conseil départemental du Vaucluse
DUBOIS	Marie-Michèle	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
DUÉE	Michel	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
DURAN	Patrice	École normale supérieure
ESSADOK	Ines	Ministère des Outre-Mer - Direction générale des Outre-Mer (DGOM)
GEORGES	Pierre-Marie	Association des maires ruraux de France (AMRF)
GORIN	Clément	Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
GUILLABERT	Anne	Préfecture Région Auvergne-Rhône-Alpes
GUILLAUME	Valérie	Ministère des Outre-Mer - Direction générale des Outre-Mer (DGOM)
GUYMARC	Gaël	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
HENNINGER	Marc	Ministère de la Culture - Département des études de la prospective et des statistiques (DEPS)
JOUTARD	Claire	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
LACAILLE	Yves	Union nationale des professions libérales (UNAPL)
LAFAYE	Anaïs	Conseil départemental de l'Hérault
LAGARENNE	Christine	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
LAROCHE	Nicolas	Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)
LAVERGNE	Pierre	Préfecture Grand Est
LEFEBVRE	Geoffrey	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)
LEVY	David	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
LIVERTOUT	Véronique	Insee Nouvelle-Aquitaine – Pôle BPE
MAKDESSI	Yara	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
MATHERY	Christian	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

MISSEGUE	Nathalie	Ministère des Solidarités et de la santé - Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
MONDESIR	Helga	Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
MONSO	Olivier	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)
PAPADOPOULOS	Anne	Association pour le Développement du Service Notarial
PIERRE-NADAL	Jérémy	Association des Régions de France
POULHES	Mathilde	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Direction de la méthodologie et de la coordination statistique et internationale (DMCSI)
RICHARD	Germain	Ubiquis
SCHNEIDER	Jean-Luc	Ministère de l'Economie et des finances - Direction générale du trésor (DGT)
SELZ	Marianne Marion	Société française de statistiques
SUJOBERT	Bernard	Confédération générale du travail (CGT)
THOMAS	Michel	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
TOUTIN	Gilles	Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
VILLETTE	Chantal	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction des statistiques démographiques et sociales (DSDS)
VUGDALIC	Suvani	Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

INTRODUCTION

Pierre-Philippe COMBES

Bonjour à toutes et à tous. Cette réunion aura pour thème principal la mesure de l'accès aux équipements, avec trois sous-parties consacrées à l'offre actuelle de données, aux besoins des utilisateurs et aux nouvelles sources de données. Au préalable, nous bénéficierons d'une présentation des programmes statistiques 2019 dans le champ de la commission, ainsi que d'un point d'information sur la mise à disposition de données carroyées.

I. POINTS DIVERS

1. Présentation des programmes statistiques 2019

Michel DUÉE

Certains des travaux autour des territoires figurant dans les programmes statistiques 2019 du Service statistique public (SSP) ont fait l'objet de discussions au sein de cette commission, voire d'avis dans le cadre du moyen terme du Cnis.

En 2019, le SSP va procéder à une refonte des zonages d'études que sont les unités urbaines, les zones d'emploi, les aires urbaines. La refonte des unités urbaines devrait s'effectuer à méthodologie constante ; celle des zones d'emploi et des aires urbaines devrait s'appuyer sur les travaux et concepts développés par Eurostat et repris par l'OCDE. Un groupe de travail a été constitué pour mener à bien ces travaux. L'objectif est d'aboutir à une définition de ces trois zonages en fin d'année 2019 ou en début d'année 2020, pour une diffusion en début d'année 2020. Une refonte des bassins de vie pourrait ensuite être engagée en 2020 ou 2021.

Les travaux engagés autour des données infra-communales devraient être diffusés en juin-juillet 2019 ; il s'agit de données carroyées issues de la source FiLoSoFi. Des réflexions seront ensuite menées sur la diffusion de données carroyées tirées d'autres sources – un règlement européen ayant notamment prévu la diffusion de données carroyées issues du recensement de la population à l'horizon 2023. Un fichier géolocalisé issu du répertoire Sirene pourrait également faire l'objet d'une diffusion d'ici le début de l'année 2020.

Dans le cadre des efforts poursuivis par l'ensemble du SSP pour produire et mettre à disposition des données territorialisées, la Drees s'efforcera d'ajouter des indicateurs concernant les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). L'Insee et le CGET mèneront également des travaux pour produire et diffuser des indicateurs démographiques issus du recensement de la population au niveau des QPV.

En réponse à un avis de moyen terme du Cnis, des travaux seront par ailleurs engagés sur le distancier METRIC.

En matière de diffusion de données territorialisées, un nouvel outil baptisé « Portrait de territoire » – permettant de disposer d'indicateurs et de cartes à l'échelle d'un territoire défini à façon – a d'ores et déjà été mis à disposition sur le site statistiques-locales.insee.fr.

Des travaux d'études intégrant une composante territoriale continueront également d'être menés et diffusés par l'ensemble du SSP et notamment par l'Insee.

Luc BRIÈRE

J'apporterai pour ma part un éclairage sur les sujets territoriaux mis en avant en 2019 par les différents services statistiques ministériels (SSM) ou certains acteurs ne relevant pas à proprement parler du SSP.

La DGCL, outre ses travaux habituels sur les communes nouvelles, les intercommunalités et les syndicats intercommunaux, a déjà produit des éléments sur la fiscalité locale, autour des disparités en matière de taxes foncières notamment. À l'occasion de la journée du 8 mars 2019, des publications ont également été proposées, en lien avec l'Insee, sur la parité parmi les élus au sein des conseils municipaux ou communautaires.

D'ici la fin de l'année 2019, en cohérence avec un avis de moyen terme du Cnis, d'autres travaux ont vocation à être publiés par la DGCL sur les collectivités locales. Un pré-rapport (juin 2019) puis le rapport complet (juillet 2019) seront produits avec l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sur les comptes 2018 des collectivités locales, intégrant une vision consolidée et des résultats détaillés pour chaque niveau de collectivités.

Vis-à-vis de la fonction publique territoriale, en complément des exploitations du fichier SIASP, des analyses seront conduites par la DGCL à partir des bilans sociaux, sur des thèmes tels que les contractuels, l'absentéisme ou la formation. L'enjeu sera également de préparer la prochaine collecte de cette source administrative, prévue en 2020. Une remontée statistique spécifique sur la mise en place du jour de carence dans la fonction publique territoriale est en cours de collecte, en vue notamment d'effectuer des comparaisons avec les résultats disponibles dans la fonction publique d'État ou la fonction publique hospitalière.

Dans le domaine démographique, en réponse à un avis de moyen terme du Cnis sur les statistiques ultramarines, l'Ined devrait réaliser, dans le prolongement d'une enquête réalisée en 2010 en France métropolitaine, une enquête sur les décisions de fin de vie dans les quatre DOM historiques.

Dans le domaine de l'emploi public, en lien avec un avis de moyen terme du Cnis sur la mise à disposition d'indicateurs pour l'action publique dans les territoires, la DGAFP et France Stratégie poursuivront leurs travaux sur les disparités territoriales en matière de répartition de l'emploi public.

Dans le domaine de la culture, le SSM du ministère concerné réalisera sa 6^{ème} enquête sur les pratiques culturelles. En cohérence avec les avis de moyen terme du Cnis portant sur les statistiques ultramarines et la mise à disposition de données finement localisées, cette enquête reposera sur un échantillon élargi devant permettre la production de résultats infranationaux et concernant les trois DOM d'Antille-Guyane ; elle intégrera également une extension au niveau des QPV en France métropolitaine.

Autour de l'occupation des sols, toujours en cohérence avec le moyen terme du Cnis, le SSM du ministère de l'agriculture achèvera la collecte complète de l'enquête Terruti rénovée. Ce SSM travaillera également à la mobilisation de données satellitaires pour détecter d'éventuels changements d'occupation du sol et mieux cibler les points à revisiter.

Dans le domaine des statistiques fiscales, en réponse à un avis du moyen terme du Cnis sur la connaissance des marchés de l'immobilier et du foncier, la DGFIP a d'ores et déjà mis à disposition en *open data* le fichier DVF relatif aux prix des transactions immobilières.

La plupart des SSM ont par ailleurs inscrit des travaux d'étude ou d'amélioration de leur système d'information intégrant la dimension territoriale.

Bernard SUJOBERT, CGT

Le programme de travail de l'Insee pour 2019 met en évidence une forte décroissance des effectifs des services Études des directions régionales. Ceux-ci mobilisent aujourd'hui 467 agents (en 2017), contre 685 en 2007, soit une diminution de près d'un tiers en dix ans. Certes, le nombre de régions métropolitaines a diminué. Néanmoins, l'activité dans les territoires demeure, puisque les autres collectivités et territoires ne diminuent ni en nombre, ni en thèmes d'intérêt et de connaissance économiques et sociales.

Par ailleurs, l'enquête Emploi a désormais acquis une représentativité régionale dans beaucoup de régions, du fait de l'augmentation du nombre de personnes enquêtées dans plusieurs nouvelles régions. Une vision nouvelle de l'état du chômage et de l'emploi dans les régions concernées est-elle envisageable en mobilisant l'enquête emploi là où les échantillons sont représentatifs ? Par le passé, le professeur Jean Gadrey avait plaidé pour que l'enquête Emploi, au vu de sa richesse, fasse l'objet d'extensions régionales. Qu'en est-il aujourd'hui dans la nouvelle configuration régionale ?

Une visibilité globale nécessiterait par ailleurs d'être apportée sur les études conduites en régions et dans les différents territoires par l'Insee. L'enjeu serait de favoriser la comparaison voire la déclinaison des travaux et des études d'une direction régionale à l'autre le cas échéant. Dans cette optique, une liste exhaustive par année des études régionales de l'Insee ne pourrait-elle pas au moins être communiquée à la commission ?

Dans le programme de travail des services, le CGET, quant à lui, semble avoir effectué une demande pour acquérir le statut de SSM. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Il est par ailleurs regrettable que le niveau départemental ne ressorte pas davantage dans le programme du CGET. Nombre de politiques sociales sont conduites et financées par les départements, avec des enjeux associés en termes d'égalité entre les territoires.

Michel DUÉE

Nous commençons effectivement à exploiter l'enquête Emploi au niveau régional, bien que cela demeure impossible dans certaines régions, au regard de la taille des échantillons. Des travaux réalisés à partir de l'enquête Emploi au niveau régional ont ainsi été publiés par plusieurs directions régionales – ces travaux ayant nécessité, en amont, le calcul d'intervalles de confiance, s'agissant de qualifier les écarts entre les résultats observés au niveau régional et la moyenne nationale.

Bernard SUJOBERT

La liste de ces publications nécessiterait d'être communiquée à la commission.

Michel DUÉE

Les études conduites au niveau des directions régionales de l'Insee sont très nombreuses. Nous pourrions néanmoins réfléchir à une présentation synthétique de ces travaux. Quoi qu'il en soit, les directions régionales de l'Insee communiquent bien entre elles, le cas échéant pour permettre la déclinaison de travaux.

Gilles TOUTIN, CGET

A priori, la démarche engagée par le CGET pour acquérir le statut de SSM se poursuit. Je ne dispose cependant pas d'information plus précise sur ce point.

Le CGET continue par ailleurs de produire des indicateurs et des typologies à l'échelle départementale – celles-ci demeurant au cœur de la mise en œuvre des politiques publiques, dans le cadre des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) notamment.

2. Information sur la mise à disposition de données carroyées

Valérie DARRIAU, Insee-DDAR

La production et la diffusion par l'Insee de données carroyées avaient fait l'objet d'une présentation à la commission en octobre 2017. Des remarques avaient alors été formulées. La commission avait ensuite émis un avis portant sur trois recommandations.

Le projet présenté reposait sur une mise à jour des données carroyées précédemment diffusées à 200 m en utilisant la source fiscale FiLoSoFi, avec en perspective la diffusion future à cette échelle de données issues d'autres sources statistiques.

La commission avait alors recommandé la prise en compte préalable des attentes des utilisateurs. Les agences d'urbanisme avaient déjà été entendues dans le cadre d'une réunion organisée par la FNAU. Nous avons souhaité élargir cette écoute des besoins, avec un questionnaire mis à disposition sur le site insee.fr. Ce questionnaire a permis de recueillir près de 200 avis. En complément, grâce à l'AdCF, des collectivités locales non couvertes par les agences d'urbanisme mais disposant d'observatoires locaux ont pu être auditionnées.

Cette écoute des besoins a mis en évidence des attentes en matière d'élargissement des variables diffusées, ainsi que des besoins prioritaires autour de certaines thématiques (la démographie, puis les revenus, le logement et l'emploi). Vis-à-vis de la source fiscale FiLoSoFi, le traitement des variables dites « sensibles » (personnes âgées, personnes seules, etc.), visant à éviter de diffuser des totaux élevés, a suscité des critiques, de la part des agences d'urbanisme notamment ; la technique de Winsorisation utilisée pour tronquer la distribution des revenus et ne pas diffuser d'informations sur les revenus extrêmes a été également jugée trop restrictive. Des remarques ou interrogations ont par ailleurs été formulées concernant la taille de la grille à utiliser. La complexité des données diffusées a également semblé appeler un effort de pédagogie et de facilitation pour les utilisateurs non convertis aux dernières technologies des systèmes d'information géographiques. La diffusion d'une grille vide couvrant l'intégralité du territoire a été recommandée. Enfin, le souhait de bénéficier d'une cartographie associée à la diffusion des données a été exprimé – ce point ayant également fait l'objet d'une recommandation de la commission.

En réponse à ces attentes, les variables diffusées ont été enrichies, avec des tranches d'âges plus fines, des variables supplémentaires concernant le logement (date de construction des logements, nombre de logements sociaux) et les familles monoparentales, ainsi que des concepts permettant de mieux approcher la notion de pauvreté (« niveaux de vie », « ménages pauvres »).

Les seuils de winsorisation des revenus ont été repositionnés aux 5^{ème} et 95^{ème} déciles de la distribution départementale des niveaux de vie, de façon à mieux représenter les disparités et permettre des analyses territoriales plus riches.

Le caractère « sensible » des variables « personnes âgées », « personnes seules » et « ménages propriétaires » est apparu avoir fait l'objet d'une interprétation trop stricte. Leur seuil de diffusion a donc été revu.

Au niveau de la cartographie, des carreaux de 200 mètres de côté ont été conservés. Pour faciliter l'utilisation des données ainsi diffusées, un accès à des estimations pour les zones se situant en deçà du seuil de confidentialité (11 ménages par carreau) a été prévu, avec une représentation hachurée des carreaux concernés et un avertissement concernant les valeurs ainsi imputées : si elles représentent 80 % de l'ensemble des carreaux habités, ces derniers ne représentant que 20 % de la population totale couverte. Les données carroyées se prêtent en effet principalement aux analyses urbaines où la population est concentrée géographiquement.

Les modes de téléchargement des données ont également été revus pour intégrer les formats Shapefile, Geopackage et CSV, avec le choix pour les utilisateurs de télécharger les données au carreau de 200 mètres (avec des valeurs estimées pour certains carreaux) ou à leur niveau naturel (sans estimation mais avec des carreaux à la dimension variable).

Pour faciliter la visualisation des données carroyées, un partenariat a été engagé avec l'IGN, en vue de développer un accès par le Géoportail IGN ; la possibilité d'importer des flux en format WMS dans des systèmes d'information géographiques a également été prévue. Ces données devraient également pouvoir être visualisées sur le site statistiques-locales de l'Insee à l'automne 2019.

Enfin, la commission avait recommandé de capitaliser sur cette expérience, en vue notamment de permettre une actualisation plus régulière des données carroyées. Dans cette optique, un effort a été fait pour décrire et encadrer le processus de production et de mise à jour des données carroyées. Dans le cadre de la mise en œuvre du RGPD, une démarche juridique a également été conduite pour produire un document d'analyse de la conformité des données carroyées aux règles en matière de protection des données à

caractère personnel. La diffusion des données carroyées a ensuite reçu l'assentiment du Délégué à la protection des données de l'Insee.

II. SUJET CENTRAL : MESURER L'ACCÈS AUX ÉQUIPEMENTS ET SERVICES

1. L'offre de données actuelle

1.1 La Base Permanente des Équipements : contenu et perspectives

Véronique LIVERTOUT, Insee Aquitaine – pôle BPE

La BPE est une base à finalité statistique, destinée notamment à permettre des études territoriales d'aménagement, et non un répertoire. Chaque année, fin juin ou début juillet, elle propose une photographie au 1^{er} janvier de l'année N-1 des équipements présents sur l'ensemble du territoire national (France métropolitaine et DOM).

Créée en janvier 2008, la BPE a vocation à s'enrichir chaque année de nouvelles sources et de nouvelles catégories d'équipements. Elle est aujourd'hui alimentée par 23 sources faisant l'objet de conventions d'échanges, dont des fichiers administratifs (provenant pour la plupart des SSM) et des fichiers dits de « service public » (provenant d'opérateurs tels que la Poste ou Pôle Emploi et donnant lieu à une centralisation au niveau national).

La BPE s'appuie sur le Code officiel géographique pour fournir des informations au niveau communal, au niveau des arrondissements de Paris, Lyon et Marseille, voire au niveau de l'IRIS pour les grandes communes. Au niveau de chaque commune et de chaque département (hors Mayotte), les équipements y sont localisés avec des coordonnées XY, assorties d'un code qualité (bon, acceptable ou mauvais). La BPE 2017 proposait ainsi une localisation géographique fine de 75 % des équipements recensés ; la BPE 2018 devrait porter ce taux de localisation fine à près de 82 %.

Dans la BPE, un équipement correspond à un service rendu à la population au sein d'un établissement ou par un individu. Lorsque plusieurs services sont rendus par un même établissement (hôpital disposant de plusieurs services, complexe sportif regroupant plusieurs natures d'équipements, etc.) ou un même individu (professionnel exerçant plusieurs activités, médecin exerçant plusieurs spécialités, etc.), celui-ci peut apparaître dans plusieurs catégories d'équipements de la base.

Parmi les sources alimentant la BPE, on retrouve notamment :

- le répertoire SIRENE (couvrant près de 60 % des équipements recensés dans la BPE) ;
- le répertoire des établissements de santé, médico-sociaux et sociaux (FINESS), fourni par la Drees ;
- les deux répertoires relatifs aux professionnels de santé (ADELI et RPPS), également fournis par la Drees ;
- le répertoire des établissements du système éducatif (RAMSESE), fourni par le ministère de l'éducation nationale ;
- le répertoire des équipements sportifs (RES).

D'autres fichiers centralisés alimentent les autres catégories d'équipements de la BPE : hôtels, campings, gendarmeries, services de police du département de Paris, établissements d'enseignement agricole, tribunaux, points contacts postaux, théâtres, lieux de délivrance des services de pôle emploi, gare, aéroports, stations-services, cinémas, musées, conservatoires et crèches.

La nomenclature de la BPE est partitionnée en sept grands domaines d'équipements :

- les services aux particuliers ;
- les commerces ;
- les équipements liés à l'enseignement (avec des données spécifiques relatives à la restauration scolaire, aux internats, aux classes préparatoires, etc.) ;
- les équipements sanitaires, médico-sociaux et sociaux ;
- les équipements de transport ou liés aux déplacements ;

- les équipements sportifs, de loisirs ou culturels (avec des données spécifiques relatives au nombre de salles des cinémas et théâtres, au nombre de terrains des complexes sportifs, etc.) ;
- les équipements de tourisme.

La BPE 2017 recense ainsi près de 2,417 millions d'équipements, répartis en 186 catégories d'équipements.

Alors que les premières années de production de la BPE ont été principalement consacrées à l'enrichissement de celle-ci, l'enjeu est désormais de répondre aux demandes des utilisateurs de la base pour pouvoir conduire des analyses en évolution et des comparaisons dans le temps à partir des millésimes successifs de la base – chaque nouveau millésime ayant jusqu'à présent écrasé le précédent. Dans cette optique, un travail d'investigation et d'expertise a été mené, ayant abouti à la mise à disposition, en septembre 2018, d'un nouveau produit de diffusion permettant de restituer les évolutions au sein de la BPE entre deux années espacées d'un pas quinquennal. Au niveau communal, ce produit propose aujourd'hui un indicateur de la présence des équipements en 2012 et en 2017 ; aux niveaux géographiques supérieurs, il propose des comptages par catégorie d'équipements en 2012 et en 2017. À ce stade, l'expertise a toutefois conduit à limiter le champ couvert par le produit à 103 catégories d'équipements.

La mise à disposition de ce nouveau produit a fait l'objet d'une publication nationale dans le n°125 d'Insee Focus de l'Insee, complétée par des publications régionales. À l'avenir, l'objectif sera d'opérer chaque année un glissement du pas quinquennal et d'élargir progressivement le nombre de catégories d'équipements couvertes. En juin-juillet 2019, le produit retracera ainsi les évolutions au sein des 106 catégories concernées entre les années 2013 et 2018.

En parallèle, l'enrichissement de la BPE a vocation à être poursuivi, par conventionnement avec de nouveaux partenaires ou à travers la récupération de fichiers en *open data*. Le fichier des prix des carburants permet déjà de recenser les stations-services et les données en accès libre de la CNAF permettent de récupérer des informations sur les crèches. En 2019, la BPE devrait par ailleurs intégrer les Maisons de services au public. Le partenariat avec le ministère de la culture devrait également permettre d'intégrer les bibliothèques et médiathèques.

En 2019, des travaux devraient être poursuivis pour compléter et aligner la couverture des DOM par la BPE, vis-à-vis des stations-services et des cinémas notamment – les prix des carburants et les tarifs des cinémas relevant aujourd'hui de régimes réglementaires différents dans les DOM – et au regard des spécificités du département de Mayotte.

1.2 Mesurer l'accessibilité aux médecins généralistes pour définir les déserts médicaux

Muriel BARLET, Drees

Pour mesurer l'accessibilité aux médecins généralistes en vue de définir les déserts médicaux, la Drees a créé un indicateur d'accessibilité potentielle localisée, ayant vocation à être utilisé au niveau opérationnel pour définir les zones au sein desquelles attribuer des aides à l'installation des médecins.

La problématique des déserts médicaux fait aujourd'hui l'objet d'une couverture médiatique large et suscite des inquiétudes grandissantes au sein de la population.

Or, avec les indicateurs habituels, l'accès aux médecins généralistes n'apparaît guère problématique – la situation pouvant être différente vis-à-vis des médecins spécialistes. En effet, les médecins généralistes apparaissent plutôt bien répartis sur l'ensemble du territoire : 8 Français sur 10 disposent d'un médecin généraliste dans leur commune et la quasi-totalité des Français disposent d'un médecin généraliste à moins de 10 minutes de leur domicile.

L'inquiétude réside davantage dans une diminution anticipée de l'offre de soins proposée par les médecins généralistes dans les territoires. D'après les projections, le nombre de médecins généralistes devrait demeurer relativement stable. La population augmentant, cela aura pour conséquence une diminution du nombre de médecins par habitant. En parallèle, le nombre de médecins généralistes libéraux devrait décroître et ceux-ci devraient réduire leur offre de soins, du fait de départs en retraite insuffisamment compensés (en raison d'un resserrement des *numerus clausus* au cours des années 90 et 2000), d'une propension désormais moindre des médecins généralistes à s'installer en libéral, ainsi que d'une tendance chez les jeunes médecins généralistes libéraux à réaliser moins d'actes que leurs aînés.

Dans ce contexte, pour améliorer la répartition territoriale des médecins généralistes et éviter une dégradation de l'accès à ce service dans certains territoires, différentes mesures ont été prises, dont certaines nécessitent de cibler des territoires. Il est ainsi devenu nécessaire de définir précisément les déserts médicaux.

Traditionnellement, deux types d'indicateurs sont utilisés pour mesurer l'accessibilité aux médecins : des indicateurs de densité (rapportant le nombre de médecins à la population d'une zone) et des indicateurs de temps d'accès. Les indicateurs de densité génèrent toutefois des biais, en fonction de la maille retenue (une densité ne pouvant être considérée comme uniforme à l'échelle par exemple d'un département) et des effets de frontière induits (le fait qu'un patient puisse se faire soigner dans la commune voisine ne pouvant être exclu). Les indicateurs de temps d'accès, quant à eux, ne tiennent pas compte de la disponibilité ou de la saturation de l'offre.

Pour dépasser ces limites, un nouvel indicateur d'accessibilité potentielle localisée a été défini, tenant compte à la fois de l'offre des communes environnantes (dans un rayon correspondant à un temps d'accès maximal de 20 minutes), du niveau d'activité des professionnels (en nombre d'actes par an, avec un système de plafonnement pour écarter les volumes excessifs), de la demande de soins (en fonction de l'âge des populations, faute de pouvoir mesurer leur état de santé) et de l'âge des professionnels (pour introduire des éléments de prospective en fonction des âges probables de départ à la retraite).

En pratique, les médecins se voient attribuer une zone de patientèle, au sein de laquelle leur nombre de consultations est distribué. Un accès à chaque médecin pour chaque habitant est ainsi déterminé. Les accès de chaque habitant à l'ensemble des médecins de leur zone de recours sont ensuite cumulés pour déterminer une accessibilité potentielle localisée.

L'avantage de cette approche est de supprimer les effets de frontière. Le nombre de consultations accessibles par habitant constitue également un indicateur parlant pour l'ensemble des acteurs opérationnels ou politiques.

Le recours moyen aux médecins généralistes étant de 4 consultations par an, une accessibilité potentielle localisée inférieure à 2,5 consultations par an a été considérée comme le seuil devant permettre de qualifier une zone manquant de médecins. Pour affiner la méthodologie ainsi retenue, la nécessité d'un nombre plus important de médecins dans les communes abritant des populations plus âgées a été prise en compte. L'accessibilité a par ailleurs été graduée en fonction du temps d'accès constaté.

Pour établir un zonage opérationnel, il a fallu ensuite définir une maille pertinente, permettant d'y appliquer des mesures et de couvrir l'ensemble du territoire. La qualité des données est également apparue comme un enjeu majeur – certains médecins catégorisés comme généralistes pouvant, par exemple, travailler en réalité pour des services d'urgence tels que SOS Médecins. L'utilisation du distancier METRIC a également soulevé des interrogations.

Pour déployer cette méthodologie sur le terrain, un effort de pédagogie s'est avéré nécessaire. Il a également fallu tenir compte des enjeux politiques associés. À cet égard, les ARS, en charge de mettre en place le zonage, ont salué la possibilité de pouvoir s'appuyer sur un indicateur objectif. Des critiques ont néanmoins été formulées par des acteurs locaux regrettant que leur zone soit exclue des dispositifs d'aides – la baisse généralisée de l'offre de soins suscitant chez eux le sentiment d'être défavorisés.

In fine, la maille d'intervention retenue a été celle des « territoires de vie-santé », permettant de couvrir l'intégralité du territoire et de tenir compte des incidences de la taille de certaines communes (sur la patientèle, l'attractivité pour les médecins, etc.).

En région parisienne, les résultats fournis par le distancier METRIC ont par ailleurs dû être corrigés manuellement pour mieux restituer l'accessibilité et les temps de parcours, suite au constat par les acteurs locaux de biais induits par la présence d'autoroutes urbaines. À cet égard, le distancier METRIC nécessiterait d'être amélioré, pour pouvoir être utilisé à un niveau fin et être davantage opposable aux acteurs locaux dans le cadre de la définition de zonages ou de critères d'intervention.

1.3 Mesurer les temps d'accès aux équipements

David LEVY, Insee DDAR

Le distancier de l'Insee, baptisé METRIC, a été conçu par le PSAR Analyse territoriale de Marseille. Historiquement, les distances ont d'abord été calculées « à vol d'oiseau ». Un premier distancier a été développé par l'INRA, avec le concours de l'Insee. Il s'est avéré nécessaire de revoir cet outil, pour lui permettre de couvrir davantage de besoins (vis-à-vis des DOM et au niveau infra-communal notamment) et d'être mis à jour régulièrement. L'Insee a ainsi décidé de développer son propre distancier, avec la volonté d'en faire un outil adaptable à différents réseaux de transport (réseau routier et réseaux de transports en commun urbains).

Au niveau supra-communal, le distancier METRIC a pu ainsi être utilisé pour calculer, dans chaque commune, le temps d'accès à un panier de services de santé. Au niveau infra-communal, il a pu être utilisé pour mesurer l'accessibilité des habitants d'une ville aux stations de transports collectifs.

En pratique, le distancier METRIC s'appuie aujourd'hui sur différentes sources, parmi lesquelles :

- les fonds routiers de la BDTPO de l'IGN (décrivant l'ensemble des routes praticables par un véhicule sur l'ensemble du territoire national) ;
- les fichiers GTFS des sociétés en charge de l'organisation des transports publics urbains (détaillant, pour chaque type de transport, les stations, les fréquences de circulation, les heures de passages, etc.) ;
- les données carroyées relatives à la population (permettant d'approcher l'impact de la densité de population sur les vitesses de circulation).

Sur la base de ces éléments, l'outil est en mesure de calculer, en fonction du réseau choisi, le chemin le plus court ou la distance la plus courte pour accéder à une destination – les nœuds routiers ou les intersections entre lignes de transports en commun urbains permettant de naviguer au sein du réseau choisi.

Au sein du réseau routier, les voies utilisées et les vitesses théoriques de circulation sur les tronçons sont prises en compte, avec des critères permettant de moduler ces dernières (sinuosité et densité de population aux alentours). Un calibrage des vitesses de circulation est ensuite réalisé par rapport à des trajets calculés par d'autres distanciers (Michelin, Google, etc.). Au sein des réseaux des transports en commun urbains, les fréquences de passage aux différentes stations sont prises en compte.

L'application, développée en R-Shiny, est accessible en ligne, moyennant la signature d'une licence d'usage pour l'utilisation des fonds IGN. Elle permet aux utilisateurs de choisir leur réseau, leur périmètre d'utilisation (entre deux communes, en infra-communal, etc.) et leur type de calculs (distance entre deux points, temps d'accès le plus court à un équipement recensé dans la BPE, etc.).

Le cas échéant, les trajets optimaux ainsi calculés peuvent être comparés avec ceux proposés par Google. Au niveau infra-communal, des distances ou des temps d'accès peuvent être calculés entre deux coordonnées XY ou entre deux centres de carreaux.

L'enjeu est désormais d'assurer une mise à jour de l'outil, le cas échéant en ayant recours à des données en *open source*. Un projet vise ainsi à explorer la possibilité d'utiliser les données de l'API OpenStreetMap, déjà intégrée à l'application R-Shiny. Dans le cadre de ce projet, en liaison avec les principaux utilisateurs (dont les SSM et le CGET), il s'agira de veiller à la pertinence des informations fournies par OpenStreetMap, ainsi qu'à leur capacité à couvrir l'ensemble du territoire et à répondre à l'ensemble des besoins.

1.4 Échanges avec la salle

Michel THOMAS, FNSEA

L'accès aux soins, et notamment aux médecins généralistes, est une vraie préoccupation en milieu rural. Cette préoccupation a d'ailleurs été exprimée dans le cadre du Grand débat national. En pratique, dans le monde rural, on observe que les médecins prennent leur retraite les uns après les autres et ne sont pas remplacés. Dans ce contexte, les spécificités du monde rural ont-elles été prises en compte dans l'indicateur d'accessibilité développé par la Drees ? La télémédecine a-t-elle également vocation à être prise en compte

dans cet indicateur ? Enfin, dispose-t-on d'ores et déjà d'un retour sur l'impact des aides à l'installation des médecins ?

Muriel BARLET

Nous avons fait le choix de considérer l'ensemble des médecins accessibles jusqu'à 20 minutes en voiture, sans différencier les territoires ruraux et urbains. Ce faisant, nous nous sommes plutôt alignés sur les pratiques observées dans le monde rural – les populations résidant en zone urbaine dense mettant rarement plus de 20 minutes en voiture pour consulter un médecin.

La télémédecine, venant d'être autorisée, n'est pas encore suffisamment développée. Il est peu probable que cette pratique puisse se substituer aux consultations en présentiel. Des réflexions ont néanmoins vocation à être menées sur son intégration dans la mesure de l'accès aux soins.

Le dispositif des aides à l'installation, quant à lui, a été mis en œuvre récemment. À ce stade, il n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation.

Mickaël CLOUX, Conseil départemental de l'Allier

L'analyse en évolution des données de la BPE devrait permettre d'apporter une visibilité sur les ouvertures ou fermetures de commerces dans les communes. Néanmoins, il conviendrait également d'apporter un éclairage sur l'amplitude des fermetures. En pratique, un pas de 5 ans pourrait ne pas rendre compte des fermetures parfois très régulières de certains équipements tels que les restaurants ou les bars, pouvant se traduire par une modification du service apporté.

Par ailleurs, au-delà des données relatives aux prix des carburants, renseignées obligatoirement par les gérants de stations-services au-delà d'un certain volume distribué, comment permettre le repérage des stations-services indépendantes dans la BPE ? En milieu rural, ces commerces demeurent importants et essentiels en termes d'accès aux services.

Pour ce qui est de l'accessibilité des médecins généralistes et du zonage mis en place au niveau des territoires de vie-santé, n'étant pas des statisticiens mais des agents publics généralistes, nous rencontrons des difficultés pour expliquer clairement le calcul de l'APL (accessibilité potentielle localisée). Au-delà des fiches et documents communiqués par la Drees, une démarche plus coopérative vis-à-vis des collectivités nécessiterait d'être mise en œuvre. L'objectif serait ainsi d'assurer une plus grande transparence autour des mesures appliquées. Aujourd'hui, il demeure difficile d'expliquer le classement de telle ou telle zone en zone prioritaire ou en zone de vigilance. Le territoire de vie-santé de Montluçon, par exemple, bien que connaissant une baisse significative de sa démographie médicale et constituant en cela une zone prioritaire, demeure classé en ZAC (zone d'action complémentaire).

On constate par ailleurs que certains médecins libéraux recensés dans le RPPS exercent en réalité dans des centres thermaux. Tel est le cas notamment à Vichy, à Nérès-les-Bains et à Bourbon-l'Archambault. En pratique, ces médecins sont recensés comme des médecins généralistes libéraux mais ne sont pas accessibles en tant que tels.

Le distancier METRIC, quant à lui, prend-il en considération les sens interdits ? À défaut, certains calculs pourraient être faussés, s'agissant notamment du calcul au niveau infra-communal des temps d'accès par les transports en commun.

Véronique LIVERTOUT

Le pas de 5 ans retenu à ce stade pour l'analyse en évolution de la BPE est effectivement court. Le glissement annuel prévu devrait toutefois permettre, à terme, de porter un regard sur des périodes plus longues et plus significatives – certains mouvements pouvant être conjoncturels.

Pour tenir compte de l'amplitude des fermetures, l'enjeu serait d'améliorer la qualification des équipements dans la BPE. En effet à ce jour 1 équipement = 1 équipement. Or, selon les horaires d'ouverture, cela

mériterait d'être pondéré. Par ailleurs, un équipement recensé dans deux millésimes différents peut ne pas correspondre au même service ou ne pas proposer les mêmes horaires d'ouverture.

Vis-à-vis des stations-services, nous nous appuyons effectivement sur le fichier des prix des carburants. Les stations-services délivrant plus de 500 000 litres de carburants par an ont l'obligation d'alimenter ce fichier. Nombre de stations délivrant des volumes moins importants alimentent également ce fichier. Néanmoins, sur ce champ, nous ne disposons pas d'une exhaustivité. Nous pourrions rechercher un autre fournisseur de données susceptible de compléter cette source, pour les stations indépendantes ou en milieu rural notamment.

Muriel BARLET

Nous avons pris la mesure du besoin de pédagogie autour de l'indicateur d'accessibilité des médecins généralistes. Chaque fois que nous avons été sollicités, nous nous sommes efforcés de présenter nos travaux. Le classement des territoires en ZIP ou en ZAC quant à lui, demeure du ressort des ARS. Pour les accompagner, nous nous sommes efforcés de bâtir un indicateur très concret, reposant sur la mesure du nombre de consultations accessibles par habitant. Nous avons également pris en compte tous les médecins de 65 ans ou moins et de 62 ans ou moins, pour tenir compte du décalage entre la production et l'utilisation de l'indicateur et corriger les éventuels écarts induits.

L'indicateur est par ailleurs calculé à partir des données de l'Assurance maladie et non du RPPS, en vue de permettre une prise en compte de l'activité réelle des médecins. Les consultations en cure thermique, représentant une part peu significative de l'activité des médecins généralistes au niveau national mais pouvant être importantes localement, ont également vocation à être retirées du champ de l'indicateur. Ceci confirme l'exigence à avoir vis-à-vis de la qualité des données utilisées pour le calcul de l'indicateur, s'agissant de permettre une cohérence avec le ressenti des populations.

David LEVY

Le distancier METRIC s'appuie sur une information très détaillée concernant les parcours des transports en commun. Vis-à-vis du réseau routier, nous prenons en compte les sens de circulation renseignés dans la BDTOPO. À cet égard, la BDTOPO n'est cependant pas exhaustive. Cela fait partie des améliorations recherchées à travers l'utilisation d'autres données.

Anne GUILLABERT, Préfecture de la région Auvergne-Rhône-Alpes

Certains territoires transfrontaliers ne manquent pas de médecins généralistes. En revanche, les médecins y pratiquent souvent des tarifs non conventionnés, qui les rendent inaccessibles à la population française mais qui leur permettent de drainer une patientèle transfrontalière importante. Tel est le cas à la frontière franco-suisse notamment.

Muriel BARLET

Le fait de nous appuyer sur les données de l'Assurance maladie nous permet de tenir compte de ce phénomène. L'accessibilité d'un médecin est calculée en fonction de ses actes remboursés par l'Assurance maladie. Les actes non conventionnés, quant à eux, ne sont pas comptabilisés.

Jean COLARD, France Stratégie

Au-delà des transports en commun urbains, l'ensemble des transports publics ont-ils vocation à être pris en compte par le distancier METRIC, s'agissant notamment des transports permettant l'accès à certains équipements tels que les collèges ?

David LEVY

Nous travaillons à l'intégration dans l'outil des transports publics non-urbains. À cet endroit, l'enjeu serait d'identifier une source à mobiliser au niveau national, indiquant la présence des transports, la fréquence des passages, etc.

Pierre-Marie GEORGES, AMRF

Serait-il possible de disposer, à l'échelle de chaque collectivité, y compris s'agissant des EPCI et des départements, de temps d'accès moyens ? L'enjeu serait ainsi de pouvoir appréhender les territoires, non pas uniquement en termes de superficie ou de densité de population, mais aussi en termes de distances-temps. Une telle approche serait particulièrement adaptée pour analyser les EPCI issus de la réforme récente.

David LEVY

Le distancier METRIC permet d'ores et déjà de construire ce type d'indicateurs.

Gilles TOUTIN

Des indicateurs de l'Insee calculés à l'échelle des bassins de vie sont disponibles sur le site de l'Observatoire des territoires. Ces indicateurs devraient faire prochainement l'objet d'une mise à jour. L'échelle de l'intercommunalité a également été visée pour ce type d'indicateurs.

Pierre-Marie GEORGES

Au-delà de l'analyse locale, l'intérêt serait de donner une vision d'ensemble des problématiques d'accessibilité à l'échelle nationale, avec des indicateurs généraux équivalents pour chaque type de territoires (urbains, périurbains, ruraux ou autres).

David LEVY

Avec le CGET, nous avons réalisé une étude sur l'accessibilité des services, reposant sur plusieurs territoires de comparaison. Nous avons utilisé une grille de densité permettant de hiérarchiser les communes selon la dispersion de leur habitat.

Gilles TOUTIN

Cette étude a fait l'objet d'une publication dans le numéro d'Insee Première de janvier 2016.

David LEVY

Des indicateurs peuvent également être construits autour de l'éloignement vis-à-vis d'un pôle. Différentes approches permettent ainsi de comparer des territoires à des ensembles cohérents.

Pierre-Philippe COMBES

L'accent a été mis sur le calcul de la distance ou de temps optimaux pour accéder à un équipement. Cependant, les modèles de choix discrets montrent que les individus ne choisissent pas nécessairement le chemin le plus court et ont des préférences hétérogènes. Pour appréhender cette dimension et calculer des temps d'accès moyens, l'enjeu serait de pouvoir pondérer les temps d'accès par des données concernant les flux effectifs.

Muriel BARLET

David Lévy et moi avons coécrit une étude prenant en compte les temps d'accès théoriques et les flux vers les médecins. Cette étude a mis en évidence que les patients s'orientaient souvent vers le médecin de leur commune quand il y en avait un. Mais que, lorsqu'il n'y avait pas de médecin dans la commune, les patients ne s'orientaient pas forcément vers le médecin le plus proche.

2. Les utilisateurs et leurs besoins

2.1 La question des services publics et aux publics au CGET : de l'observation à la politique publique. Pratiques et besoins

Gilles TOUTIN, CGET

La Sous-direction de l'observation et des analyses statistiques du CGET regroupe trois services : les deux bureaux en charge de porter l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) et l'Observatoire des territoires, ainsi qu'une cellule d'évaluation.

Nos analyses autour des équipements et services visent principalement à accompagner ou suivre la mise en œuvre des politiques publiques autour de deux axes : les centralités et l'accessibilité des services. Pour accompagner les politiques publiques destinées à soutenir les centralités (l'expérimentation « Centre Bourg », la politique « Action Cœur de ville » et sa déclinaison prochaine en faveur des plus petites centralités, etc.), il nous est souvent demandé des travaux de détection et de qualification des centralités et de leurs fragilités. Pour accompagner les politiques publiques destinées à faciliter l'accès aux services (convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, SDAASP, Maisons de services au public, etc.), il nous est souvent demandé des travaux de localisation et de qualification des équipements, ainsi que des mesures de leur accessibilité.

Il peut ainsi nous être demandé d'intervenir en amont de la mise en œuvre des politiques publiques, pour fournir des éléments de cadrage ou des estimations. Dans le cadre de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, nous sommes également appelés à intervenir davantage en proximité des acteurs locaux, pour les outiller en données, en méthodologies ou en analyses. Avec l'Insee, nous avons ainsi accompagné les acteurs locaux dans le cadre de la mise en œuvre des SDAASP. Nous accompagnerons également le déploiement de la future politique publique en faveur des petites centralités.

Nos travaux s'appuient sur différentes sources, parmi lesquelles figurent la BPE, le répertoire SIRENE et les données issues des opérateurs de l'État et des SSM. Nous sommes également amenés à mobiliser des données en *open data*, s'agissant notamment des données de l'API OpenStreetMap.

Nos travaux sont généralement diffusés sur les sites de l'ONPV, de l'Observatoire des territoires et du SIG Politique de la Ville.

Dans ce cadre, nous analysons l'accessibilité des services sous l'angle des temps d'accès ou de la densité des équipements. Toutefois, nous sommes également amenés à nous interroger sur la nature des services ou équipements dont l'accessibilité est mesurée, ainsi que sur la manière dont sont délivrés les services appréhendés (s'agissant, par exemple, de prendre en compte le développement de nouveaux canaux tels que la télémédecine). Le cas échéant, il nous faut préciser la part de l'accessibilité des services effectivement mesurée.

Des travaux interministériels conduits en 2012 sur la définition de l'accessibilité des services ont ainsi mis en évidence différentes dimensions à prendre en compte dans la mesure de l'accessibilité : l'information des usagers sur l'existence des services, la possibilité de choix des usagers, le temps et la facilité d'accès aux services, l'ergonomie des trajets (à travers le réseau routier ou les transports en commun), la disponibilité des services, le coût des services et la qualité des services.

A titre d'exemple, l'ONPV s'est penché sur l'accessibilité à pied de différents équipements sportifs, culturels et de santé dans les QPV – les habitants des QPV ayant potentiellement moins accès à des véhicules individuels pour se déplacer. Ces travaux, publiés sur le site de l'ONPV, ont mis en évidence que les habitants des QPV avaient un taux d'accès en moins de 15 minutes de marche à un équipement culturel (cinéma, bibliothèque, musée, etc.) en moyenne plus élevé que ceux des quartiers environnants, avec

cependant accès à une diversité moindre d'équipements culturels. 239 QPV sont également apparus carencés en équipements culturels à moins de 15 minutes de marche à pied.

Des travaux menés avec le CEREMA et la Direction technique Nord-Picardie, n'ayant pas encore fait l'objet d'une publication, ont par ailleurs porté sur les temps de transports en commun et leur intensité ou pénibilité pour les usagers (par rapport aux temps routiers). Autour de l'accès aux ophtalmologistes, ces travaux ont permis de définir plusieurs indicateurs, dont un indicateur de temps/intensité/pénibilité. Il s'est agi ainsi d'approcher, au-delà du temps d'accès, la manière dont se déroule le transport. Au niveau de certains territoires fortement urbanisés, un décrochage a été observé en termes de temps de transport, mais aussi en termes de multiplicité des correspondances à réaliser pour atteindre un ophtalmologiste.

Autour des Maisons de services au public (MSAP), des travaux ont été menés récemment, avec comme objectif très opérationnel de proposer un guide et une aide à la décision aux préfets et aux opérateurs impliqués. Les MSAP ayant vocation à constituer des espaces mutualisés de services au sein des collectivités, le calcul de temps d'accès à ces équipements n'aurait guère eu de sens. Nous avons donc travaillé sur des paniers de services, pour illustrer la manière dont, au niveau des territoires, les MSAP pouvaient compléter les offres de services proposées par différents opérateurs (CNAF, CNAV, CNAM, CCMSA et Pôle Emploi notamment) ou services de l'État. Nous en avons tiré des synthèses nationales, ayant vocation à constituer des cartes de travail pour calibrer le déploiement des MSAP.

Pour mener à bien ses travaux, la Sous-direction de l'observation et des analyses statistiques du CGET s'appuie fortement sur la BPE. Nous avons constaté une montée en qualité de cette base, avec l'intégration en continu de nouveaux équipements et une meilleure définition de ceux-ci, ainsi que la mise en ligne de données en évolution. Cette base indispensable nécessiterait de continuer à être enrichie, pour couvrir notamment les MSAP, les cafés, les notaires, les distributeurs de billets et les services itinérants (faisant l'objet d'une nouvelle offre avec le développement du numérique). En parallèle, les efforts pour préciser la définition des équipements pris en compte nécessiteraient d'être poursuivis, autour des pharmacies notamment. Des variables complémentaires nécessiteraient par ailleurs d'être intégrées, y compris pour les équipements localisés en XY, en vue de permettre le développement d'indicateurs prenant en compte la capacité ou la fréquentation des équipements. L'introduction d'un identifiant pour les équipements recensés pourrait également permettre d'analyser leurs évolutions (changements de propriétaires, évolutions des capacités ou du service, etc.).

En termes d'analyses et d'outils, nous aurions besoin d'indicateurs permettant d'aller au-delà de la mesure de l'accessibilité par le temps d'accès géographique, s'agissant notamment de prendre en compte la disponibilité des services – l'APL développée par la Drees constituant un exemple de ce type d'indicateurs. L'analyse par paniers nécessiterait également d'être reprise et développée, autour des services liés à la vie courante, aux jeunes, aux jeunes parents et aux seniors notamment. Le cas échéant, la possibilité de créer des paniers « clés en main » pour les analystes pourrait être envisagée, autour des services publics de proximité notamment. En parallèle, les efforts nécessiteraient d'être focalisés sur le développement des analyses en évolution et du suivi dans le temps des équipements et services, en vue notamment d'objectiver le déclassement ressenti dans certains territoires.

Enfin, des travaux nécessiteraient d'être menés autour du e-commerce dans les territoires, pour en mesurer les implications en termes de flux financiers, de déplacements, de modification des usages (à travers le développement des relais-colis notamment), etc.

2.2 Éclairer l'action publique locale par la donnée : utilisations et besoins à travers l'exemple de l'Observatoire des politiques régionales de Régions de France

Jérémy PIERRE-NADAL, Régions de France

Région de France a entrepris de mobiliser un certain nombre de données sur les politiques régionales. En réponse à une demande exprimée dès 2013 et réaffirmée en 2016 par les présidents et présidentes de Région, Régions de France s'est doté, à travers son Observatoire des politiques régionales, d'un dispositif poursuivant trois objectifs :

- offrir aux exécutifs régionaux, en complément de leurs propres outils de pilotage, un véritable outil de suivi des politiques régionales et d'aide à la décision ;
- disposer de données quantitatives et qualitatives pour favoriser les échanges de bonnes pratiques entre les régions et leur permettre d'étayer au mieux leurs arguments ;

- constituer, à moyen et long termes, un pôle de ressources autour de l'action des Régions et de la décentralisation (associant également le monde universitaire et de la recherche).

Au plan méthodologique, le choix a été fait de couvrir l'ensemble des politiques publiques correspondant aux compétences des Régions par des tableaux de bord, eux-mêmes articulés autour de quatre familles d'indicateurs : des indicateurs de moyens et de résultats (alimentés par des enquêtes auprès des Régions) et des indicateurs de contexte et d'impacts indirects (alimentés par des données de la statistique publique).

Dans le champ de l'éducation et des lycées, par exemple, des données ont été remontées concernant les moyens consacrés et les projections faites par les Régions en matière de construction, de restauration scolaire et d'approvisionnement en circuit court, etc. Pour mettre en perspective ces données, des indicateurs de contexte ont également été mobilisés, s'agissant notamment de prendre en compte les évolutions démographiques au sein des territoires. Il appartiendra ensuite aux exécutifs régionaux de se saisir de ces données et d'en tirer des analyses.

L'option a par ailleurs été prise d'impliquer les exécutifs régionaux dans la définition des orientations à suivre et des tableaux de bord à mettre en place par politique publique. Au plan technique, nous avons également mobilisé les Régions pour définir le périmètre des enquêtes à réaliser et veiller à la fiabilité des données produites. Après cette phase de préfiguration, les travaux de l'Observatoire sont appelés à s'affiner progressivement.

Pour mobiliser des expertises et des indicateurs de contexte autour de certaines politiques publiques, des partenariats ont également été établis, avec l'Insee, le CEREQ et le CGET notamment.

Dans ce cadre, nous avons été amenés à nous pencher sur la mesure de l'accès aux équipements et aux services. En effet, cette question recouvre des enjeux majeurs pour les Régions, s'agissant pour elles d'objectiver et de répondre au creusement des inégalités territoriales et d'exercer leurs compétences renforcées en matière d'aménagement du territoire, à travers les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) notamment.

Les SRADDET, ayant vocation à constituer des outils au service des politiques régionales et des orientations privilégiées par les territoires, sont apparus recouvrir un champ extrêmement large et porter des responsabilités partagées avec l'ensemble des collectivités au sein des territoires.

Pour appréhender cet outil, nous nous sommes appuyés sur un partenariat avec l'Insee – l'Insee nous ayant par ailleurs accompagnés dans le suivi des Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SREDII). Nous avons également mobilisé des indicateurs auprès du CGET et du SDES.

Nous avons pu ainsi identifier des indicateurs autour des 11 objectifs principaux des SRADDET, en vue de rendre compte d'année en année des évolutions dans les territoires. Pour définir ce tableau de bord, nous avons pu bénéficier d'une bonne articulation entre les directions régionales de l'Insee et les Régions.

Deux objectifs des SRADDET, à savoir « l'équilibre et l'égalité des territoires » et « le désenclavement des territoires ruraux », ont nécessité de mobiliser des indicateurs renvoyant à la mesure de l'accessibilité aux équipements et des services : le temps d'accès médian de la population au panier « vie courante » et la part de la population éloignée de 7 minutes ou plus du panier courant.

Ces indicateurs sont toutefois apparus n'offrir qu'une vision partielle, ne prenant pas en compte certains critères et ne tenant pas compte du fait que les trajets ne sont pas nécessairement effectués en voiture. Nous aurions donc besoin d'améliorer nos indicateurs sur ce champ.

Plus largement, au-delà de la nécessité, soulignée par un avis du Cnis, de poursuivre la mise à disposition d'indicateurs en direction des acteurs publics (autour de l'emploi, des revenus localisés, du coût de la vie au niveau infranational, etc.), il conviendrait également d'identifier des indicateurs correspondant aux compétences des collectivités territoriales, en vue d'éclairer leurs exécutifs et de favoriser le pilotage et l'évaluation de leurs politiques publiques.

2.3 Échanges avec la salle

Véronique LIVERTOUT

L'objectif est bien de continuer à intégrer de nouveaux équipements dans la BPE. Autour des distributeurs automatiques de billets, cela nécessiterait de récupérer les données de chaque réseau de banque. Nous avons engagé des démarches auprès de La Poste, dans le cadre de la convention signée avec cet opérateur. Il demeure toutefois complexe de récupérer des informations sur ces équipements et d'obtenir l'autorisation de les publier. L'intégration des bars-tabacs et des cafés fait également l'objet de demandes récurrentes. Cela fait partie des pistes d'amélioration envisagées.

En parallèle, au fil des millésimes, nous nous efforçons aussi d'améliorer la définition des équipements dans la BPE, en travaillant notamment avec nos fournisseurs de données. L'enjeu serait également d'améliorer la qualification des équipements dans la base, pour mieux rendre compte de leur capacité ou de leur fréquentation notamment.

Barbara CHRISTIAN, CEREMA

Pour suivre les politiques régionales, il a été fait état de données dispersées et parfois difficiles à articuler. Il convient toutefois de souligner que ces données sont très importantes pour les travaux de modélisation. À cet égard, il serait nécessaire que la BPE intègre des données permettant de qualifier les équipements (capacité, fréquentation ou données concernant l'offre de service, plages horaires, etc.).

Les Régions, quant à elles, disposent d'un certain nombre de données, sur la mobilité et les transports notamment, qu'elles mettent peu à disposition. Certaines ont mis en place des systèmes d'information multimodaux régionaux, combinant les offres ferroviaires, les réseaux de bus, etc. De telles données pourraient intéresser les équipes en charge du distancier METRIC.

Certaines collectivités sont ainsi elles-mêmes productrices de données sur leurs missions. Certaines ont également un rôle intégrateur, leur permettant de développer une vision globale, vis-à-vis des réseaux de transports en commun urbains notamment. Ces systèmes d'information nécessiteraient de pouvoir être davantage exploités, y compris pour fournir des informations sur la manière dont fonctionnent les territoires.

Pour ce qui est de la récupération des offres de transports en commun urbains ou nationaux, les fichiers GTFS semblent effectivement constituer le bon point d'entrée. Ces fichiers sont toutefois mis à jour en continu et ne sont pas archivés. Pour rendre compte de l'évolution de l'offre dans le temps, l'enjeu serait donc de pouvoir faire des photographies régulières de ces fichiers.

Véronique LIVERTOUT

À ce stade, les travaux destinés à améliorer la qualification des équipements dans la BPE n'ont pas encore débuté. Nous disposons déjà de quelques données de capacité, pour les équipements relevant des domaines de l'enseignement et de la santé notamment. Dans le domaine de la culture, nous disposons également de quelques données de fréquentation. Ces données n'ont toutefois pas encore été expertisées ni utilisées.

Jérémy PIERRE-NADAL

Régions de France conduit depuis plusieurs années avec le CEREMA une enquête sur les transports collectifs régionaux (TCR). Jusqu'en 2015, les Régions ont ainsi été mobilisées pour produire un certain nombre de données, ayant vocation à être diffusées par le CEREMA. La compétence des Régions en la matière ayant ensuite évolué, avec l'intégration des transports interurbains et scolaires, nous sommes en train de préparer une nouvelle version de cette enquête.

Barbara CHRISTIAN

Ces données demeurent toutefois très agrégées.

Jérémy PIERRE-NADAL

Les Régions ne sauraient restreindre l'accès aux données ainsi produites. De telles enquêtes s'avèrent toutefois complexes à mettre en œuvre. Nous nous efforçons aujourd'hui d'en assurer la fiabilité, ce qui devrait nous permettre de diffuser davantage de données.

Il convient par ailleurs de noter que les Régions peuvent elles-mêmes être confrontées à des problématiques d'accès aux données, s'agissant notamment d'accéder aux données de la SNCF, du fait de conventions partenariales manquant parfois de transparence.

Mickaël CLOUX

Nous avons aujourd'hui besoin de valoriser ces données, y compris vis-à-vis des exécutifs qui attendent des outils opérationnels leur permettant de piloter leurs politiques publiques. Au niveau des Départements, dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, appelée à reposer sur une contractualisation avec l'État, nous avons par exemple besoin de pouvoir coordonner les structures d'accueil inconditionnel de proximité. Pour ce faire, il nous faut recenser l'ensemble des points de contact dans lesquels un accompagnement des publics fragiles est effectué (centres médico-sociaux départementaux, CCAS, centres sociaux ruraux etc.). Dans cette optique et pour mieux qualifier les services proposés dans ces lieux d'accueil, il serait nécessaire que l'ensemble des opérateurs concernés (CAF, CARSAT, MSA, CPAM, mairies, etc.) partagent leurs données.

Gilles TOUTIN

Au niveau du CGET, nous disposons de données provenant des opérateurs sociaux (CCMSA, CNAV, CNAM et CNAF). Cependant, nous ne disposons d'aucune visibilité sur leur qualité et nous ne sommes pas autorisés à les rendre publiques. Une réflexion pourrait être menée entre le CGET et l'Insee sur la manière de libérer ces données.

Patrice DURAN, Président du Cnis

La connaissance des territoires est aujourd'hui clairement indispensable à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques efficaces. Cependant, cette connaissance se heurte aujourd'hui à un triple problème de capacité. Tout d'abord, on constate une difficulté, tant pour les services de l'État que pour ceux des collectivités territoriales, à produire des analyses statistiques de qualité comme à s'approprier celles qui existent et qui constituent de facto la matière première indispensable, à savoir les statistiques produites par l'Insee. Il y a de manière générale un déficit de compétence statistique sur le territoire. Par ailleurs, dans une décentralisation inachevée, nous sommes confrontés à un problème de capacité institutionnelle à obtenir certaines données – une collectivité ne pouvant exercer de tutelle sur une autre -, nous dépendons du bon vouloir des collectivités territoriales pour obtenir un certain nombre de données. Enfin, on constate une difficulté organisationnelle à construire de la coopération et de la coordination autour de ces enjeux.

La nécessité de faire reposer la réussite des politiques publiques sur une conceptualisation maîtrisée et conjointe des territoires, ainsi que sur des données de qualité fait l'objet d'un consensus. Cependant, la démarche reste marquée par un contexte qui n'est pas toujours le mieux adapté du fait des contraintes évoquées, qu'elles soient de nature cognitive, institutionnelle ou organisationnelle.

3. Les nouvelles sources de données

3.1 Un aperçu des caractéristiques et possibilités du projet OpenStreetMap

Clément GORIN, CNRS

OpenStreetMap est une base de données géographique mondiale en licence libre. Ce projet a été initié en 2004 par l'University College London. Son développement et sa maintenance sont aujourd'hui assurés par la fondation OSM.

Ce projet repose sur un modèle de développement collaboratif, impliquant le renseignement d'une partie des données de la base par des utilisateurs. La force de ce modèle est de permettre le recensement d'une grande diversité d'objets spatiaux, ne faisant pas nécessairement l'objet d'une collecte systématique dans les bases de données publiques, s'agissant notamment d'un certain nombre d'aménités telles que les bancs, les fontaines, les boîtes postales, etc. Il permet également d'accéder à des données géographiques concernant des territoires peu couverts par l'information publique. Les informations ainsi collectées peuvent toutefois présenter des garanties moindres en matière de complétude et de cohérence, par rapport à celles intégrées dans la BPE notamment. Ce modèle peut également souffrir d'une certaine liberté donnée aux utilisateurs dans la manière de cartographier et enregistrer les différents objets.

L'autre caractéristique principale de ce projet est de reposer sur une licence libre. Au-delà du rendu cartographique, il est ainsi possible d'accéder gratuitement et rapidement aux données brutes, le cas échéant en les téléchargeant sur un serveur local, ce qui permet ensuite de réaliser des requêtes à très grande échelle très rapides.

En pratique, la base de données d'OpenStreetMap est alimentée par deux grands types de sources : les institutions publiques (à savoir par exemple en France, l'IGN, la DGFIP, Data.gouv, Corine, l'Insee, les ministères, La Poste, la SNCF, les plateformes régionales d'*open data*, etc.) et les utilisateurs (à savoir des individus ou des associations).

OpenStreetMap constitue ainsi un répertoire harmonisé de nombreuses données géographiques publiques, accessibles à travers la même interface. Ces données peuvent ensuite être complétées par des utilisateurs, à partir d'images aériennes ou de relevés de terrain.

Un premier usage de cette base est le géocodage, visant à établir une correspondance entre des adresses postales et des coordonnées géographiques, dans un sens ou l'autre. À cet effet, une API baptisée Nominatim a été développée. En France, un travail a pu ainsi être réalisé sur le géocodage et les trajectoires de mobilité des inventeurs.

Un deuxième usage de cette base est constitué du routage, à savoir le calcul d'itinéraires, de distances ou temps de parcours par la route pour différents modes de transport (voiture particulière, transports publics, ...). L'API OSRM a été développée pour cela. À ce stade de la collecte des données, cette API ne permet toutefois pas encore de mobiliser des données prenant en compte l'intensité du trafic. À titre d'exemple, il est possible de calculer l'accessibilité de la cathédrale Notre-Dame de Paris depuis l'ensemble des communes de la région parisienne ou encore sur l'accessibilité d'un laboratoire depuis toutes les communes de France.

Enfin, la base OpenStreetMap permet l'extraction d'objets spatiaux, avec leurs géométries et leurs différents attributs. L'outil Overpass a été développé pour cela, permettant aussi de réaliser des analyses dynamiques à partir de l'historique des aménités renseignés dans la base OpenStreetMap. La date renseignée est cependant celle de l'entrée ou de la modification de l'objet dans la base, pas forcément celui de sa création effective. Par exemple, des extractions ont pu être réalisées en ce qui concerne les aménités sociales et culturelles et des espaces verts au sein des zones urbaines en Europe, ou les attributs du réseau routier parisien (rues piétonnes, pistes cyclables, parkings à vélos, etc.), en ce qui concerne les sous-géométries des parcs, jardins, bois, près de Versailles, ou encore de l'état des constructions d'immeubles à différentes périodes dans le quartier Confluence de Lyon.

Ces utilisations sont complémentaires de celles des données géographiques publiques, s'agissant notamment de mobiliser de nouvelles catégories de données, de compléter des catégories de données ou de préciser des données existantes (avec des attributs spécifiques tels que les horaires d'ouverture des magasins ou les sous-géométries).

Il convient par ailleurs de souligner que la base OpenStreetMap, avec sa couverture mondiale, a également vocation à fournir des données sur d'autres pays dans lesquels les données géographiques sont moins nombreuses qu'en France.

Pour mesurer la qualité des données de la base OpenStreetMap, provenant de sources multiples et notamment d'utilisateurs non cartographes, différents critères sont à considérer : la complétude (par rapport aux objets du monde réel), la qualité spatiale (exactitude de la localisation des objets dans le monde réel), la qualité temporelle (par rapport aux moments d'apparition des objets dans le monde réel), la qualité sémantique (par rapport aux attributs des objets dans le monde réel), ainsi que la cohérence (entre des

informations potentiellement hétérogènes). Les comparaisons spécifiques à mener autour de ces critères font aujourd'hui l'objet d'une littérature abondante, attestant d'un réel intérêt académique pour le développement de telles bases.

A titre d'exemple, des comparaisons entre OpenStreetMap 2019 et la BPE 2017 ont mis en évidence que, pour certaines catégories d'équipements, la BPE 2017 offrait une couverture plus complète, avec toutefois des équipements apparaissant fermés ou n'existant plus dans Google Street View 2018. La base OpenStreetMap 2019 est quant à elle apparue offrir davantage de précisions sur les labels et la qualification des équipements (distinction boulangerie et pâtisserie par exemple), ainsi que sur leurs géométries (et donc, par déduction, sur leur capacité d'accueil par exemple).

De manière générale, le constat est ainsi celui d'une complétude encore hétérogène de la base OpenStreetMap, avec une couverture moindre en zones rurales et, à l'international, dans les pays en voie de développement. Les données proposées par la base affichent quant à elles une bonne qualité spatiale et sémantique, avec toutefois une hétérogénéité dans la manière de décrire les objets.

Du reste, la base OpenStreetMap se développe aujourd'hui de manière très dynamique, avec de nombreux ajouts, modifications ou suppressions opérés chaque jour. La fondation OSM a de surcroît développé des algorithmes de détection des erreurs, d'identification de données manquantes, d'imputation, etc. En 2017, près d'un million d'objets ont ainsi été ajoutés chaque jour à la base par près de 5 000 contributeurs journaliers. Fin 2017, la base couvrait déjà près de 4 milliards de points et comptait déjà près de 3,5 millions d'utilisateurs.

De nombreux projets ont par ailleurs été engagés autour de la base OpenStreetMap, dont le projet OpenStreetCam (visant à créer une base d'images de type *street view* en licence libre), le projet OpenTraffic (visant à permettre la collecte par des utilisateurs volontaires de données concernant le trafic routier) et le projet JungleBus (visant à créer une base mondiale et harmonisée relative aux transports en commun). Ces projets devraient donner lieu à la mise à disposition de nouvelles API dans les prochaines années.

3.2 Les données de téléphonie mobile : quel apport pour la connaissance des territoires ?

Mathilde POULHES, Insee-SSP Lab

Des réflexions sont aujourd'hui menées par le SSP Lab de l'Insee sur ce que pourraient apporter les données de téléphonie mobile aux mesures de l'accessibilité et de la fréquentation des équipements.

Les données de téléphonie mobile recouvrent des concepts flous et appelés à évoluer avec les technologies de communication. Aujourd'hui, deux principaux types de données de téléphonie mobile peuvent être distingués : les données actives (*call detail records*), correspondant à l'enregistrement des antennes utilisées pour les appels et les envois de SMS ; et les données passives (*signaling data*), correspondant à l'enregistrement des connexions très régulières des téléphones mobiles avec les antennes dans le cadre de l'itinérance (lorsque les téléphones sont inactifs).

De par leur richesse, les données passives ainsi collectées pourraient potentiellement permettre d'opérer un suivi en temps réel des présences et des déplacements sur l'ensemble du territoire. Les appels et les envois de SMS étant aujourd'hui en déclin, du fait d'une utilisation de plus en plus importante d'applications de communication, les données actives pourraient offrir des perspectives moindres.

Les données de téléphonie mobile pourraient notamment permettre de réaliser des calculs de trajectoires et de temps de trajet. En 2014, un article publié dans la revue PLOS One a montré que des données actives de téléphonie mobile pouvaient être utilisées pour analyser les trajets domicile-travail, avec des résultats relativement comparables à ceux obtenus à partir des données GPS de transports routiers.

S'agissant de mesurer la fréquentation des équipements, une filiale d'Orange baptisée FluxVision propose déjà un certain nombre de données, aux collectivités locales notamment. Ces données peuvent permettre, par exemple, de mesurer dans le temps des variations de populations présentes en un lieu, avec des utilisations possibles dans le domaine du tourisme ou pour calibrer des services publics. Ces données ne portent toutefois pas encore sur des niveaux géographiques extrêmement fins. Pour descendre à des niveaux géographiques plus fins, une thèse, soutenue par Chloé Million, a démontré qu'il était possible de s'appuyer sur les antennes spécifiques de certains équipements tels que les gares RER.

L'utilisation des données de téléphonie mobile continue toutefois de se heurter à plusieurs limites. Tout d'abord, la localisation des individus utilisant un téléphone portable demeure conditionnée par la couverture du territoire par les antennes. Or cette couverture demeure très hétérogène, avec une densité d'antennes très importante dans les milieux urbains, mais bien moindre dans certaines zones. De surcroît, les utilisateurs ne sont pas nécessairement connectés à l'antenne la plus proche, en particulier en zone dense ; ils peuvent également, au sein d'un même bâtiment, se connecter successivement à différentes antennes. Ces biais peuvent fausser la localisation et leur traitement nécessite une bonne connaissance de l'implantation, de l'orientation et de la puissance des antennes, c'est-à-dire des *best service areas* fournies par les opérateurs. L'identification de la présence des utilisateurs demeure ainsi soumise à une couche de probabilité.

On observe par ailleurs des biais de représentativité des données de téléphonie mobile. Du fait d'un taux de pénétration des téléphones mobiles globalement supérieur à 100 % en France mais variant selon les territoires, chaque téléphone ne peut nécessairement être associé à un individu. De surcroît, les parts de marché des opérateurs de téléphonie mobiles varient selon les territoires et selon les profils sociologiques.

Enfin, la statistique publique demeure confrontée à des problématiques d'accès aux données de téléphonie mobile, du fait d'un cadre légal encore très restrictif. À ce jour, la directive européenne e-Privacy sur l'accès aux données personnelles issues des télécommunications, prévalant sur la loi française pour une République numérique, ne prévoit pas d'exception pour la statistique publique. La traduction de cette directive en règlement à l'horizon 2024 pourrait toutefois ouvrir des possibilités en la matière.

Dans ce contexte, le SSP Lab a entamé, en 2016, une collaboration avec le laboratoire SENSE d'Orange, pour mener des travaux sur des données de téléphonie mobile dont l'accès a été autorisé par la Cnil. De premières expérimentations ont ainsi été menées, en vue de produire une statistique expérimentale sur les populations présentes à partir des données de téléphonie mobile. Pour parvenir à cet objectif, trois axes de travail ont été identifiés :

- définir plus précisément les besoins des acteurs publics en matière de statistiques sur les populations présentes (à quelle échelle, autour de quels services publics, pour quel rapport coût/bénéfice, etc.) ;
- identifier, à travers un groupe de travail, le cadre juridique susceptible de permettre un accès pérenne aux données de téléphonie mobile ;
- poursuivre, à travers un projet de recherche déposé auprès de l'ANR avec l'IFSTTAR, l'UMR Géographie-cités et Orange, les investissements méthodologiques autour de l'exploitation des données de téléphonie mobile.

Ces trois axes de travail ont vocation à être poursuivis avec les autres instituts nationaux de statistiques européens dans le cadre de l'ESSnet BigData II.

3.2 Échanges avec la salle

Mickaël CLOUX

Dans l'Allier, nous avons envisagé d'adopter l'outil OpenStreetMap pour permettre à des publics divers de contribuer au recensement des services. L'architecture de la base OpenStreetMap s'est toutefois avérée très complexe à appréhender pour des utilisateurs novices. Du fait de cette complexité, au niveau du Département, nous avons dû créer notre propre outil pour favoriser la contribution de chacun. Indépendamment des problématiques d'accès à l'infrastructure réseau, la contribution des utilisateurs peut ainsi se heurter à une difficulté à utiliser des outils numériques et cartographiques complexes.

Dans la base OpenStreetMap, les aménités sont de surcroît catégorisées en langue anglaise, ce qui peut constituer un frein supplémentaire, s'agissant notamment de localiser des offres de soins ou des pharmacies.

Clément GORIN

OpenStreetMap étant une base internationale, les objets doivent y être renseignés en langue anglaise et de manière harmonisée. Cela suppose une connaissance de fond des mécanismes de la base. Cependant, il

demeure possible de collecter les données à travers une procédure propre et de les confier ensuite à un utilisateur avancé en charge de les intégrer dans la base.

Pierre-Philippe COMBES

La base OpenStreetMap pourrait notamment permettre un meilleur repérage des stations-services et des distributeurs de billets dans les zones rurales. L'idéal est de prendre le meilleur de chaque source, OSM ou statistique publique, selon les besoins.

Pierre-Marie GEORGES

La localisation par les données de téléphonie mobile pourrait nous amener à repenser un certain nombre d'invariants géographiques ancrés dans nos habitudes. Nous pourrions ainsi aller au-delà du domicile et du lieu de travail pour analyser les mobilités, les pratiques du quotidien, etc. L'enjeu serait ainsi de pouvoir apporter une aide plus importante à la décision en matière d'aménagement du territoire (calibrage des services publics, aménagements, dotations, etc.).

Les données de téléphonie mobile demeurent aujourd'hui complexes à utiliser et soulèvent des problématiques d'accessibilité. Néanmoins, dispose-t-on d'ores et déjà d'études de cas, le cas échéant sur des usages précis de mobilités en zones rurales, en zones périurbaines ou en zones urbaines denses ? Ceci pourrait permettre d'apprécier la viabilité de la source.

Mathilde POULHES

Nous ne disposons pas encore de telles études. Dans le cadre du projet déposé auprès de l'ANR, nous devrions nous intéresser à l'agglomération de Rennes, en mobilisant des données de billettique détenues par l'IFSTTAR.

Nous serions également demandeurs de cas d'usage par des collectivités ou services de statistiques de populations présentes ou de données commercialisées par FluxVision. L'enjeu serait ainsi de disposer de cas concrets d'utilisation des données de téléphonie mobile, en vue d'en apprécier et d'en illustrer l'apport.

Jean COLARD

Des opérateurs de transports collectifs ont déjà réalisé des études à partir de données de téléphonie mobile. L'opérateur Keolis a ainsi réalisé une étude sur la Normandie, baptisée Keoscopie.

Pierre-Marie GEORGES

Ces données pourraient notamment permettre de produire une autre lecture des espaces ruraux, au-delà de l'approche par les populations résidentielles.

4. Avis de la commission

Isabelle ANXIONNAZ

Un projet d'avis a été préparé sur le thème de la mesure de l'accès aux équipements et services, ayant vocation à s'inscrire dans le prolongement de l'avis de moyen terme n°9 de la commission. Ce projet d'avis est formulé de la façon suivante :

« La connaissance de l'accès aux équipements et services est un élément d'information majeur pour la mesure des disparités territoriales et leur éventuelle correction par les politiques publiques. »

En ce qui concerne l'identification des équipements et services, la commission souligne l'importance de la Base permanente des équipements (BPE). Elle prend note des derniers enrichissements de son champ, ainsi que de la mise à disposition récente de données pour différentes années. Elle remarque cependant que ces améliorations ne portent que sur une catégorie restreinte d'équipements, qu'il conviendrait d'élargir. De plus, le rythme temporel choisi (période quinquennale) ne permet pas les comparaisons d'une année sur l'autre. La commission invite à poursuivre l'amélioration de la qualité de la BPE, afin que de telles comparaisons soient possibles. Enfin, elle recommande de compléter ce répertoire par des variables qualifiant les équipements et services recensés (nombre de places, fréquentation, etc.).

L'accès aux équipements et services peut être appréhendé par différents outils répondant à des besoins précis. La commission encourage l'amélioration des « distanciers » utilisés par la statistique publique, afin qu'ils permettent de mesurer les temps réels d'accès aux équipements, au plus près des usages et des caractéristiques des parcours. La commission pose également la question de leur harmonisation éventuelle au sein du SSP.

Enfin, les nouvelles sources de données permettent de compléter l'information disponible sur les équipements et services. La commission a noté avec intérêt les possibilités qu'offrent les données de téléphonie mobile pour mesurer la fréquentation des équipements et les potentialités de nouveaux outils comme OpenStreetMap. La commission encourage la poursuite des expérimentations afin d'enrichir l'offre d'informations actuellement disponible. »

Gilles TOUTIN

Il conviendrait d'insister sur la nécessité de rendre compte aussi à l'échelle nationale des autres dimensions de l'accessibilité des équipements et services que sont la disponibilité, la possibilité de choix, l'information disponible, la qualité et le coût.

Pierre-Philippe COMBES

Cela ne pourrait-il pas renvoyer à la nécessité de compléter les variables qualifiant les équipements et services dans la BPE ?

Gilles TOUTIN

Au-delà de la qualification des équipements et services, l'enjeu serait d'encourager la prise en compte de l'ensemble des dimensions de l'accessibilité des services dans la mesure de celle-ci.

Pierre-Philippe COMBES

On pourrait pondérer les distanciers par des données relatives à la qualité des équipements.

Gilles TOUTIN

Une étude du ministère des sports avait montré que le temps d'accès aux équipements sportifs constituait moins un frein à leur fréquentation que leur vétusté. De telles variables, susceptibles de conduire les usagers à renoncer à accéder à un service ou à se déplacer vers d'autres services, nécessiteraient de pouvoir être prises en compte dans la mesure de l'accessibilité des services, au-delà du temps d'accès. À l'échelle locale, des travaux ont déjà été menés autour de ces dimensions, s'agissant notamment de prendre en compte les horaires d'ouverture des services.

Isabelle ANXIONNAZ

La connaissance de l'amplitude d'ouverture relèverait bien de la qualification des équipements et services.

Gilles TOUTIN

L'enjeu serait de tenir compte de l'influence de telles variables sur la mesure de l'accessibilité des services.

Isabelle ANXIONNAZ

Nous serions alors dans le champ de l'analyse et non dans celui de la mesure.

Gilles TOUTIN

L'objectif serait bien de mesurer l'accessibilité des services, en tenant compte des caractéristiques de ceux-ci.

Isabelle ANXIONNAZ

L'avis insisterait sur l'importance de caractériser les équipements et services, pour permettre ensuite un croisement de ces données avec celles produites par les distanciers.

Pierre-Philippe COMBES

Nous pourrions faire référence à la nécessité de mesurer les temps réels d'accès aux équipements, en tenant compte des caractéristiques de ceux-ci.

Isabelle ANXIONNAZ

À travers une phrase supplémentaire, la commission pourrait préconiser que la notion d'accessibilité des équipements et services soit appréhendée dans l'ensemble de ses dimensions.

Pierre-Philippe COMBES

Nous pourrions également citer entre parenthèses des exemples de ces dimensions (qualité, capacité, coût, etc.).

Sous réserve des modifications apportées en séance, le projet d'avis de la commission est adopté.

CONCLUSION

Pierre-Philippe COMBES

Merci à toutes et à tous. La prochaine réunion de la commission aura lieu le 16 octobre prochain.

La séance est levée à 17 heures 50.

AVIS ÉMIS PAR LA COMMISSION

La connaissance de l'accès aux équipements et services est un élément d'information majeur pour la mesure des disparités territoriales et leur éventuelle correction par les politiques publiques.

En ce qui concerne l'identification des équipements et services, la commission souligne l'importance de la Base permanente des équipements (BPE). Elle prend note des derniers enrichissements de son champ, ainsi que de la mise à disposition récente de données pour différentes années. Elle remarque cependant que ces améliorations ne portent que sur une catégorie restreinte d'équipements, qu'il conviendrait d'élargir. De plus, le rythme temporel choisi (période quinquennale) ne permet pas les comparaisons d'une année sur l'autre. La commission invite à poursuivre l'amélioration de la qualité de la BPE, afin que de telles comparaisons soient possibles. Enfin, elle recommande de compléter ce répertoire par des variables qualifiant les équipements et services recensés (nombre de places, fréquentation, etc.).

L'accès aux équipements et services peut être appréhendé par différents outils répondant à des besoins précis. La commission préconise que la notion d'accessibilité soit prise en compte dans l'ensemble de ses dimensions (qualité, capacité, coût, etc.). La commission encourage l'amélioration des « distanciers » utilisés par la statistique publique, afin qu'ils permettent de mesurer les temps réels d'accès aux équipements, au plus près des usages et des caractéristiques des parcours. La commission pose également la question de leur harmonisation éventuelle au sein du SSP.

Enfin, les nouvelles sources de données permettent de compléter l'information disponible sur les équipements et services. La commission a noté avec intérêt les possibilités qu'offrent les données de téléphonie mobile pour mesurer la fréquentation des équipements et les potentialités de nouveaux outils, comme OpenStreetMap. La commission encourage la poursuite des expérimentations afin d'enrichir l'offre d'informations actuellement disponible.

[Référence : avis de moyen terme n°9 de la commission Territoires](#)

DOCUMENTS PRÉPARATOIRES ET COMPLÉMENTAIRES

Également disponibles et téléchargeables sur le site du Cnis

Documents préparatoires

- [Programme de Travail statistique 2019 pour la Commission Territoires du 15 mai 2019](#)
- ["Estimer la population résidente à partir de données de téléphonie mobile, une première exploration" par Sakarovitch, De Bellefon, Givord et Vanhoof](#)

Documents complémentaires

- [Diaporama de présentation des mises à disposition de données carroyées par Valérie Darriau de l'Insee](#)
- [Diaporama de présentation de la Base Permanente des Equipements par Véronique Livertout de l'Insee](#)
- [Diaporama "Mesurer l'accessibilité aux médecins généralistes pour définir les déserts médicaux" par Muriel Barlet de la Drees](#)
- [Diaporama "Mesurer les temps d'accès aux équipements" par David Levy de l'Insee](#)
- [Diaporama "La question des services publics et aux publics au CGET : de l'observation à la politique publique. Pratiques et besoins" par Gilles Toutin du CGET](#)
- [Diaporama "Eclairer l'action publique locale par la donnée : utilisations et besoins à travers l'exemple de l'Observatoire des politiques régionales de Régions de France" par Jérémy Pierre-Nadal de l'ARF](#)
- [Diaporama "Un aperçu des caractéristiques et possibilités du projet Open street Map" par Clément Gorin du Gate-CNRS](#)
- [Diaporama " Les données de téléphonie mobile : quel apport pour la connaissance des territoires ? " par Mathilde Poulhes de l'Insee](#)