

COMMISSION «TERRITOIRES»

Réunion du 16 octobre 2019

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION.....	2
RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR	
LISTE DES PARTICIPANTS	
AVIS ÉMIS PAR LA COMMISSION.....	26
DOCUMENTS COMPLÉMENTAIRES.....	28

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE

LA COMMISSION TERRITOIRES

- 16 octobre 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 : Cristina D'ALESSANDRO (01 87 69 57 17)

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR

INTRODUCTION.....	5
I. POINT D'INFORMATION : CONCLUSIONS DU PRÉ-GROUPE DE TRAVAIL DU CNIS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	5
II. SUJET PRINCIPAL : DÉLIMITER LES TERRITOIRES.....	7
Introduction	7
II.1 Les nouvelles aires urbaines et unités urbaines	8
II.2 La refonte de zones d'emploi.....	10
II.3 Le zonage des bassins de vie.....	14
II.4 Le rural et les zones agricoles.....	17
II.5 Une nouvelle grille de lecture pour le logement : la maille habitat.....	21
II.6 Avis de la commission.....	23
CONCLUSION.....	25

Liste des participants

ANXIONNAZ	Isabelle	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
BACCAÏNI	Brigitte	Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
BARBIER	Max	Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
BAUX	Dominique	Ministère de l'Intérieur
BERTRAND	Ludovic	Alfa Centre
BIDOUX	Pierre-Emile	Insee Aquitaine
BISARD	Juliette	Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
BISCAUT	Aurélien	Mission opérationnelle transfrontalière
BODIN	Jean-Louis	CESD - Statisticiens pour le Développement
BONNET-GRAVOIS	Nicolas	Fédération des promoteurs immobiliers de France - FPI
BOVI	Hervé	Insee Bretagne
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
CAVAILHES	Jean	Particulier
CHRISTIAN	Barbara	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)
CLING	Jean-Pierre	Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
CLUA	Guy	Association nationale des Maires des stations de montagne
COLARD	Jean	France Stratégie
COMBES	Pierre-Philippe	Université de Lyon
COMPERE	Olivier	Conseil supérieur du notariat
DABO	Alioune Badara	Agence des espaces verts de la région Île-de-France
D'ALESSANDRO	Cristina	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
DANET	Sandrine	Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM)
DARRIAU	Valérie	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
DE BELLEFON	Marie-Pierre	Insee PACA
DELOBEL	Claire	Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM)
DORÉ	Gwenael	UMR Sad-Apt – Inra AgroParisTech
DUBOIS	Marie-Michèle	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
DUÉE	Michel	Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
DURAN	Patrice	Ecole normale supérieure
DURET	Hervé	Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) - Marne-la-Vallée
FORGEOT	Gérard	Ministère de l'Economie et des finances - Direction générale des finances publiques (DGFIP)
FRANCOIS	Caroline	Groupe d'intérêt public Alpha centre - ORFE
GALLIC	Gabrielle	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction de la diffusion et de l'action régionale (DDAR)
GILBERT	Axel	Insee Rhône-Alpes
GOMOT	Eléonore	Ministère de l'Economie et des finances - Direction générale des finances publiques (DGFIP)
GOSSIAUX	Sébastien	Insee Ile-de-France
GUIEYSSE	Jean-Albert	Université d'Orléans
GUILLABERT	Anne	Préfecture Région Auvergne-Rhône-Alpes
GUILLONNEAU	Maud	Ministère de l'Intérieur - Service statistique ministériel de la sécurité intérieure
GUYMARC	Gaël	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction de la diffusion et de l'action régionale (DDAR)
HARNOIS	Jérôme	Ministère de la Transition écologique et solidaire - Service de la donnée et des études statistiques (Sdes)
HERBERT	Beatrice	Logiques Habitat
HESS	Francis	Agence d'urbanisme agglomération de Nancy
HILAL	Mohamed	Institut national de la recherche agronomique (INRA) - Centre d'Économie et de Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (CESAER)

KHIATI	Abdel	Ministère de l'Economie et des finances - Direction générale des entreprises (DGE) - Sous-direction de la prospective, des études et de l'évaluation économiques
LACAILLE	Yves	Union nationale des professions libérales (UNAPL)
LASSAUZAY	Didier	Confédération générale du travail (CGT)
LE BERRE	Maël	Fédération des particuliers employeurs de France
LEGENDRE	Blandine	Ministère des Solidarités et de la santé - Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
LEVY	David	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
LOONIS	Vincent	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction de la méthodologie et de la coordination statistique et internationale (DMCSI)
MANGENEY	Catherine	Observatoire régional de santé d'Île-de-France
MARTIN	Henri	Ministère de la Transition écologique et solidaire - Service de la donnée et des études statistiques (Sdes)
MATHERY	Christian	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
MAUREL	Françoise	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
MONSO	Olivier	Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse - Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)
MORTIER	Pierre	Union nationale interfédérale des œuvres et des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)
PAPADOPOULOS	Anne	Notaires de France
PAVARD	Clément	Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)
PÉLATA	Julie	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)
POUILLARD	Denys	Observatoire de la vie politique et parlementaire
ROBIN	Yves	Contrôle général économique et financier (Cgefi)
RONDEAU	Brigitte	Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)
ROUGIER	Thomas	Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)
SAVINA	Yannick	Observatoire sociologique du changement
SÉDILLOT	Béatrice	Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation
SELZ	Marianne	Société française de statistiques
	Marion	
THOMAS	Michel	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
VAKILI	Ali	MindTracker
VALIN	Eric	Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
VESSILLIER	Delphine	Fédération française du bâtiment
VUGDALIC	Suvani	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)

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

INTRODUCTION

Pierre-Philippe COMBES

Bonjour à tous. Bienvenue à cette commission. Nous avons le plaisir d'accueillir Patrice Duran, le Président du Cnis. Après un point d'information sur le pré-groupe de travail sur les collectivités locales, nous consacrerons notre séance aux nomenclatures spatiales et aux différentes façons de délimiter les territoires. Dans un premier temps, nous aborderons les aires urbaines et les zones d'emploi, que nous avons déjà évoquées voilà un an et demi. Dans un second temps, nous vous proposerons trois présentations plus prospectives sur les zonages des bassins de vie et des zonages plus spécifiques, avec les zones agricoles et la maille habitat.

Patrice DURAN, *Président du Cnis*

Vous savez à quel point j'apprécie de participer aux commissions, tout particulièrement la commission Territoires, qui m'intéresse très directement. Je devrais malheureusement vous quitter à 16 heures. Je vous souhaite de bons travaux.

I. POINT D'INFORMATION : CONCLUSIONS DU PRÉ-GROUPE DE TRAVAIL DU CNIS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Isabelle ANXIONNAZ, *Secrétaire générale adjointe du Cnis*

Ce groupe de travail a pour origine une audition de l'Autorité de la statistique publique (ASP) auprès du service statistique ministériel de la Direction générale des collectivités locales (DGCL). À l'issue de cette audition, l'ASP avait recommandé de développer l'information statistique sur les collectivités locales. Cette recommandation a d'ailleurs été reprise et précisée par l'ASP dans son avis, publié dans son rapport annuel 2018.

Un petit groupe de travail a été créé pour répondre à cette demande de l'ASP autour du Président du Cnis, avec des représentants de la Direction de la diffusion et de l'action régionale (DDAR) et de la Direction des études et synthèses économiques (DESE) de l'Insee, mais aussi le chef du SSM de la DGCL et des membres du secrétariat général du Cnis. Ce groupe s'est réuni trois fois au cours du 1^{er} semestre 2019.

L'avis de l'ASP se révélait extrêmement dense. Nous avons analysé attentivement cette demande afin d'y répondre au mieux. Pour nourrir cette analyse, le Président du Cnis a rencontré l'Association des régions de France (ARF), l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), l'Assemblée des communautés de France (ADCF), France Urbaine, la Cour des comptes et des chambres régionales, la Banque Postale et un universitaire spécialiste des finances locales. Nous avons par ailleurs interrogé la Direction générale du Trésor sur ses besoins en la matière et nous avons bénéficié du retour d'expérience de l'Insee sur l'enquête de conjoncture sur l'investissement dans les collectivités territoriales. À partir de ces différentes rencontres, nous avons retenu quelques points pour synthétiser la demande de l'ASP.

L'avis pointe en particulier le rôle de l'outil statistique dans le pilotage de l'action publique et le besoin de disposer de statistiques sur les territoires concernés comme maille d'action pour l'action publique, ainsi que sur les acteurs eux-mêmes et la connaissance qu'ils en ont, notamment dans un souci comparatif, en insistant sur la dépense et son rôle régulateur, dans un contexte de contractualisation entre les collectivités territoriales et l'État.

Cette demande s'inscrit dans un contexte de gestion territoriale complexe et encore partiellement stabilisé, qui pourrait être caractérisé par trois déficits :

- un déficit d'appropriation qui résulte sans doute d'une méconnaissance des sources et des méthodes statistiques ;
- un déficit institutionnel qui engendre des difficultés de coordination entre les collectivités territoriales et l'État alors même que cette coordination s'avère indispensable ;

- et un déficit d'action collective, plus large, qui concerne les différents acteurs de l'action publique qui ont tendance à se multiplier, notamment pour répondre à des besoins dont les périmètres d'intervention ne correspondent pas exactement au périmètre des collectivités.

Fort de ce constat et de cette difficulté à s'approprier le contexte, le groupe de travail s'est délibérément concentré sur l'observation de la nature et de la quantité des données disponibles. Nous avons procédé à un état des lieux auprès de l'ensemble des producteurs du SSP et d'autres opérateurs de la gestion publique territoriale (OFGL, Banque Postale, Caisse des Dépôts, etc.). Nous avons finalement abouti à une liste de l'ensemble des statistiques existantes sur les collectivités locales considérées en tant qu'agents économiques. Les statistiques sur les territoires administrés par les collectivités, considérées comme des données de cadrage, sont hors champ.

Il apparaît finalement que les statistiques produites et mises à disposition se révèlent très nombreuses. Elles relèvent d'une quinzaine de producteurs, en particulier la DGCL. Ces sources sont mises à disposition avec des délais raccourcis et bénéficient d'un enrichissement progressif des thèmes traités. Cependant, malgré cette richesse des informations disponibles, ces sources restent insuffisamment connues et valorisées. Par ailleurs, le groupe de travail a constaté une certaine difficulté à collecter les données produites par les collectivités locales ou à assurer un niveau de qualité suffisant, notamment les budgets détaillés par fonction ou les données de patrimoine. Nous avons également observé que pour décrire ces collectivités locales en tant qu'entité économique, nous manquons de données sur une entité pourtant constitutive de ces collectivités, à savoir les entreprises publiques locales.

Sur la base de ce constat, nous avons émis des recommandations. Pour augmenter la notoriété et la visibilité des statistiques existantes, le groupe de travail préconise une large mise à disposition de l'état des lieux élaboré *a minima* par une publication mise en ligne sur le site du Cnis. Nous avons également évoqué la possibilité de mettre en place un portail dédié, qui permettrait une actualisation des sources. Pour améliorer le repérage et la connaissance des entreprises publiques locales, le groupe recommande que des investigations soient menées par les producteurs, afin de mettre rapidement à disposition l'information qui les concerne. Enfin, s'agissant des données collectées par les collectivités locales, le groupe conditionne l'investigation supplémentaire au sein d'un groupe de travail à un engagement des représentants des collectivités territoriales. Sans eux, il s'avère en effet difficile de fluidifier les circuits pour obtenir ces données.

Guy CLUA, Association des maires ruraux de France (AMRF)

Je suis surpris de ne pas voir notre association apparaître dans votre groupe de travail. Les communes constituent les poumons de notre démocratie. Je m'étonne qu'elles n'aient pas été associées.

Isabelle ANXIONNAZ

Ce pré-groupe de travail avait pour objectif de définir la demande. Il pourrait éventuellement être suivi d'un second groupe de travail, qui inclurait des représentants locaux. Si ce groupe est créé, vous y aurez toute votre place.

Guy CLUA

Nous y contribuerons avec plaisir. Il est important de repartir de la base pour mener cette réflexion.

Isabelle ANXIONNAZ

Nous en prenons bonne note.

Didier LASSAUZAY, CGT

Avez-vous réalisé un focus particulier sur les territoires transfrontaliers ? Il est parfois difficile de trouver des correspondances avec les données européennes.

Isabelle ANXIONNAZ

Pas à ce stade. Nous avons uniquement mené un travail exploratoire. Nous n'avons pas visé des territoires ou des problématiques particulières.

Thomas ROUGIER, *Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)*

Je rejoins cet état des lieux. La production est effectivement plus importante qu'on ne le croit, mais elle n'est pas aussi visible qu'elle pourrait l'être. Je partage l'ensemble de vos conclusions et je vous remercie de vous intéresser à ce sujet. Il est bon que les acteurs puissent se rencontrer pour trouver un mode de valorisation commun de leurs productions. Aujourd'hui, l'aspect le plus compliqué concerne la donnée locale. Des actions de partage sont menées localement, mais chacun choisit un peu son angle. D'autres restent encore très réticents à ce partage et le resteront sans doute durablement. Pour travailler avec l'ensemble des associations d'élus, nous constatons que les mentalités évoluent en faveur de l'ouverture. Ce changement prendra néanmoins un peu de temps.

Pierre-Philippe COMBES

Merci. Je vous propose de passer à notre thème principal sur la délimitation des territoires.

II. SUJET PRINCIPAL : DÉLIMITER LES TERRITOIRES

Introduction

Michel DUÉE, *Insee*

Il existe un certain nombre de découpages administratifs connus de tous et très utilisés. Ils présentent l'avantage d'être emboîtés les uns dans les autres : communes, cantons, arrondissements, départements, régions. Ils sont relativement stables, malgré quelques changements de périmètre, notamment au niveau des communes ces dernières années. Les EPCI constituent un découpage plus nouveau. Ils se sont stabilisés, mais présentent l'inconvénient de ne pas être totalement emboîtés avec les zonages précédents.

Ces différents zonages permettent de réaliser un grand nombre d'analyses. J'attire votre attention sur la nécessité de bien choisir la maille d'observation. Dans une carte des départements, la répartition des familles monoparentales apparaît assez homogène, en dehors de quelques grandes villes. Au niveau plus fin des intercommunalités, en revanche, le constat se révèle radicalement différent. Nous pouvons ainsi constater qu'à l'intérieur de chaque département, les familles monoparentales sont concentrées dans les grandes villes.

Les zonages d'études existent, parce que les découpages administratifs ne suffisent pas toujours à décrire convenablement le territoire. Des études sont réalisées pour comparer les communes entre elles en les regroupant par taille. Or des communes de même taille peuvent se trouver dans des situations assez différentes. Une commune de 5 000 habitants peut ainsi être le centre d'une agglomération, localisée dans la banlieue d'une agglomération portée par une ville-centre beaucoup plus grande, ou être placée sous l'influence d'un autre pôle plus important. Calculer des moyennes sur des tailles de communes peut se révéler pertinent sur certains sujets, beaucoup moins sur d'autres.

La même problématique se pose sur les EPCI. Des EPCI de même taille peuvent aussi s'avérer assez différents. Sur quatre communautés d'agglomérations de 300 000 habitants, nous pouvons constater que parmi les actifs qui travaillent dans la communauté, 38 % en moyenne travaillent à l'extérieur. Or les valeurs de chaque communauté sont assez différentes, que ce soit en termes de densité (de 100 à plus de 1 500 habitants au kilomètre carré) ou de taux de sortie des actifs (de 9 à 70 %). Calculer des moyennes n'a pas forcément de sens dans cet exemple. Ce résultat s'explique aisément, car ces communautés d'agglomérations – Pays basque et Saint-Germain Boucle de Seine – se trouvent dans des situations très différentes. Pour certains sujets, il apparaît donc nécessaire de faire appel à des zonages d'études complémentaires aux découpages administratifs pour mieux rendre compte des « territoires vécus ». Il existe d'ailleurs des zonages adaptés à chaque sujet à traiter.

Une ville peut être définie de deux façons. La définition physique ou morphologique correspond à une approche assez intuitive de la ville. Dans les unités urbaines, la ville est ainsi définie comme une zone bâtie tandis que dans une grille de densité communale, la ville est approchée comme une zone densément peuplée, conformément à la définition citée dans le règlement européen Tercet sur les typologies territoriales. Le zonage en aires urbaines de 2010 s'appuie quant à lui sur une définition fonctionnelle de la ville. Il s'agit de prendre en compte la périurbanisation qui s'est développée depuis quelques dizaines d'années. Dans cette définition, la ville ne peut pas être décrite uniquement comme le centre ; il faut inclure aussi son aire d'influence, c'est-à-dire l'ensemble des communes où les personnes habitent et d'où elles partent pour travailler dans le pôle d'emploi. Cette approche se révèle intéressante pour étudier le marché du travail, les déplacements domicile-travail ou l'impact des décisions qui peuvent être prises vis-à-vis des entreprises qui s'installent sur les territoires.

D'autres zonages plus thématiques existent. Les zones d'emploi sont utilisées pour les marchés locaux du travail. Elles constituent aussi le niveau le plus fin sur lequel l'Insee publie les taux de chômage. Les bassins de vie sont basés sur la fréquentation des services. Ils permettent de définir des pôles de services de la vie quotidienne et une aire d'attraction. Plus récemment, le SDES a défini la maille habitat pour le logement. Enfin, le SSM de l'Agriculture a établi des zonages agricoles. Ces différents zonages vous seront présentés aujourd'hui.

II.1 Les nouvelles aires urbaines et unités urbaines

Vincent LOONIS, Insee

Je m'inscrirai dans la lignée de la présentation de l'an dernier pour dresser le bilan des travaux réalisés depuis un an, consistant en la mise en œuvre de la définition au sein de l'Insee et en une étude de sensibilité des résultats aux conventions statistiques ou géographiques sous-jacentes à la définition. J'évoquerai aussi les travaux à venir de validation, puis de diffusion.

Les unités urbaines constituent sans doute le plus ancien zonage de l'Insee. La définition est restée inchangée depuis 1962. Certains des concepts utilisés remontent même jusqu'au début du XIX^e siècle. Depuis 1962, l'Insee publie, à un rythme régulier basé sur un intervalle intercensitaire, la composition communale des unités urbaines. Les unités urbaines proposent une définition morphologique de la ville qui s'appuie sur la notion de continuité du bâti. Cette définition n'est pas propre à l'Insee. D'autres pays européens l'utilisent aussi. Elle est également présente dans des règlements européens relatifs au recensement de la population à travers la notion de *locality*. La prochaine diffusion est prévue à la fin du 1^{er} trimestre 2020 ou au début du 2^{ème} trimestre.

Pour délimiter les unités urbaines, les premiers travaux consistent à définir des taches urbaines construites de telle sorte que les bâtiments présentent entre eux une distance inférieure à 200 mètres. Nous ne retenons ensuite que les taches qui comptent plus de 2 000 habitants. Après ce travail géographique précis, nous passons au niveau communal. Les communes sont retenues comme faisant partie d'une unité urbaine à partir du moment où au moins 50 % de leur population appartient à une tache urbaine de plus de 2 000 habitants. Si la tache est entièrement située à l'intérieur d'une commune, la ville est dite « isolée ». L'exercice est extrêmement gourmand en informations géographiques et statistiques finement localisées. Cette exigence explique qu'historiquement, le seul processus statistique en mesure de garantir la fourniture de ces informations était le recensement. Les unités urbaines étaient donc adossées au recensement pour bénéficier de son infrastructure et de son organisation.

À l'origine, l'exercice reposait presque entièrement sur des cartes papier, mais avec la mise à disposition du référentiel géographique à grande échelle, l'accès est désormais automatisé et possible à un coût marginal pour les administrations publiques. L'Insee a donc accès à cette information et peut mettre en place en interne, au moins en partie de manière automatique, la définition des unités urbaines. Tout zonage représente une nomenclature territoriale. Or les nomenclatures sont sujettes à un certain nombre de conventions ou de choix. La mise en œuvre est donc sensible à la qualité de l'information géographique sous-jacente, mais aussi au choix des couches retenues, car la définition européenne n'est pas toujours très claire sur la prise en compte de certains éléments (golfs, serres, etc.). La mise en œuvre est également sensible aux configurations locales, ainsi qu'à la création des communes nouvelles qui peuvent comporter plusieurs agglomérations de population.

Les travaux menés depuis un an ont principalement consisté à s'approprier la méthodologie qui relevait autrefois de l'IGN et à étudier la sensibilité du résultat. Nous avons mis en place des critères de sensibilité et des études ont été menées pour aider le processus de validation. Pour chaque unité urbaine, nous disposons ainsi d'indicateurs de sensibilité aux différentes conventions, que ce soit la distance de 200 mètres entre les bâtiments, la présence d'un bâtiment créant une continuité entre deux agglomérations de population, l'existence de communes nouvelles, etc.

Nous avons construit l'ensemble des taches urbaines. Nous avons également élaboré une première proposition d'indicateurs de sensibilité. Dans la prochaine étape, nous échangerons avec les directions régionales de l'Insee pour recueillir leur appréciation sur les travaux. Les outils se mettent en place. Avoir accès à une information riche nous fait courir le risque d'être noyés sous une masse de cas particuliers que nous pourrions mettre en évidence sans pouvoir les interpréter. Nous devons donc veiller à bien calibrer les travaux avec les directions régionales pour ne pas tomber dans cet écueil.

Les travaux de validation devraient avoir lieu à compter de janvier 2020 pour une diffusion fin mars ou début avril des nouvelles compositions communales. Pour cette nouvelle édition, nous proposerions de diffuser non seulement le contour des compositions communales, mais aussi celui des taches urbaines elles-mêmes. Il nous semblerait également intéressant d'adosser l'information géographique fine à l'utilisation des données carroyées. Nous envisageons donc de fournir le contour simplifié des unités urbaines, c'est-à-dire la liste des carreaux de 200 mètres qui constituent la tache urbaine pour permettre un appariement avec ces données carroyées.

Marie-Pierre DE BELLEFON, Insee

Je vous propose un point d'avancement sur la refonte du zonage en aires urbaines. Nous avons présenté cette refonte à la commission en mai 2018. Il avait été acté le lancement d'un groupe de travail réunissant des représentants de différents services de l'Insee (action régionale, département des méthodes statistiques, recensement), des agences d'urbanisme, des associations d'élus, le CGET et l'INRA. Ce groupe s'est réuni à plusieurs reprises et nous arrivons dans la dernière ligne droite de la refonte du zonage.

Le zonage en aires urbaines représente un zonage fonctionnel qui s'appuie sur les liens économiques entre les communes et définit chaque aire urbaine comme une entité économique cohérente. Deux axes ont été retenus pour cette refonte. Il s'agissait d'une part de s'inscrire dans une démarche européenne pour, comme le recommandaient les avis de moyen terme du Cnis, aller dans le sens de l'harmonisation et de la mise en cohérence avec les travaux réalisés au niveau européen. Il s'agissait d'autre part de clarifier et préciser la lecture du territoire en tenant compte de l'ensemble des remarques formulées au cours des dix dernières années sur le zonage 2010.

Sur le premier axe, nous nous sommes d'abord attachés à assurer la comparabilité et la cohérence dans la définition des pôles. Les pôles du nouveau zonage s'appuient sur la grille de densité, un zonage morphologique basé sur l'organisation physique du territoire. Cette démarche permet d'obtenir une concordance entre les plus grands pôles du nouveau zonage et les « cities » diffusées par Eurostat et l'OCDE, notamment à des fins de comparaison des grandes villes entre les pays européens. La grille de densité constitue un zonage européen qui repose sur la densité de population dans des carreaux d'un kilomètre carré, le nombre total d'habitants dans des ensembles de carreaux contigus et la part de la population de la commune dans cet ensemble de carreaux.

Pour construire les couronnes du nouveau zonage, nous nous appuyons toujours sur le même principe de comparabilité et de cohérence avec la démarche menée au niveau européen. Les aires d'influence sont en effet construites avec le même algorithme et les mêmes seuils que les aires urbaines fonctionnelles utilisées par Eurostat et l'OCDE. Nous avons recours à un algorithme d'agrégation hiérarchique. Une commune fait partie de l'aire d'influence d'un pôle si elle y envoie directement plus de 15 % de ses actifs. Si un choix est possible entre différents pôles, nous agrégeons la commune avec le pôle le plus dense. Nous abandonnons donc l'algorithme avec un effet dit « boule de neige ». Dans la version précédente du zonage en aires urbaines, en effet, une commune était agrégée à un pôle si elle envoyait plus de 40 % de ses actifs soit dans le pôle, soit dans une commune déjà agrégée.

Cette méthode présente l'avantage de prendre en compte le fait que l'influence des villes ne s'arrête pas à la frontière entre la France et ses voisins. La grille de densité étant utilisée au niveau européen, lorsque deux communes très denses sont contiguës de part et d'autre de la frontière, nous pouvons définir un pôle

transfrontalier. En pratique, plusieurs pôles ont été définis autour de Genève, Strasbourg, Hendaye, Lille ou Halluin. Suivant le même principe, les pôles étant définis de la même façon à l'échelle européenne, lorsque des communes françaises envoient plus de 15 % de leurs actifs dans un pôle situé à l'étranger, nous considérons l'influence des pôles étrangers en France. Nous l'avons fait notamment du côté de Lausanne, Luxembourg ou Sarrebruck.

Sur le deuxième axe, le groupe de travail a acté la suppression de la notion de communes multipolarisées qui, dans le zonage 2010, était défini par des communes qui envoyaient un certain pourcentage de leurs actifs dans plusieurs pôles. En pratique, cette notion se révélait assez difficile à définir et à comprendre. Nous avons également constaté que cette catégorie était presque systématiquement regroupée avec d'autres catégories du zonage. Enfin, avec la nouvelle méthode, elle recouvrait un pourcentage très faible de la population (2 % pour 2 371 communes).

Dans le nouveau zonage, nous précisons la commune centre, le reste du pôle et l'aire d'influence. Nous avons en effet constaté que cette distinction était très utilisée. Cette méthode nous permet par ailleurs d'introduire la notion de villes polycentriques. Le modèle monocentrique d'une ville unique qui rayonne sur l'ensemble d'un territoire n'est pas vraiment adapté à tous les cas de lecture du territoire. Nous avons la possibilité de créer des aires avec plusieurs pôles, si des pôles de niveau identique échangent de plus de 15 % de navetteurs. Nous le voyons par exemple à Paris. Meaux, Melun, Mantes-la-Jolie et Creil constituent aussi des pôles de niveau très élevé et envoient plus de 15 % de leurs actifs à Paris. Au lieu de les catégoriser comme des pôles indépendants, nous considérons que le tout forme une aire multipolarisée.

La couverture du territoire est similaire entre les zonages 2010 et 2020. En effet, 85 % des communes étaient couvertes en 2010. Elles seront 93 % en 2020. Les pôles se révèlent un peu plus petits dans le nouveau zonage. Pour diffuser le zonage, nous nous orienterions vers des tranches par seuil de population : plus d'un million d'habitants, entre 200 000 et un million, entre 50 000 et 200 000 et moins de 50 000 habitants. Le nouveau zonage en aires urbaines ferait apparaître notamment 6 très grandes aires et 47 grandes aires.

Sur la zone de Rennes, avec le zonage 2010, les pôles étaient assez étendus. La couronne de Rennes était très vaste alors que celle d'une commune comme Vitré était réduite. Dans le zonage 2020, les pôles sont plus petits ; le ratio emploi sur population se révèle également plus élevé dans les pôles en 2020 (0,52 contre 0,48 en 2010), ce qui témoigne du fait que ces pôles correspondent au territoire où l'emploi est le plus concentré. Les aires d'influence des grandes aires sont plutôt stables, tandis que les aires d'influence des petites et moyennes aires s'étendent sensiblement, ce qui correspond aussi à une demande du groupe des utilisateurs.

II.2 La refonte de zones d'emploi

David LEVY, Insee

Ce zonage est coréalisé par l'Insee et la DARES, le service statistique du ministère du Travail. Contrairement aux zonages précédents, les zones d'emploi représentent un maillage complet du territoire. Chaque commune appartient à une zone d'emploi. Comme d'autres zonages d'études, ce zonage est révisé tous les dix ans pour tenir compte des évolutions de la population, de la localisation des emplois, des navettes domicile-travail et du contexte un peu plus général. Il s'inscrit lui aussi dans un contexte européen visant à produire des zones d'emploi harmonisées à l'échelle européenne, grâce à une méthode proposée par un groupe de travail. L'algorithme utilisé permet de réaliser un ensemble de paramétrages identiques sur l'ensemble du territoire.

Pour cette refonte, un groupe réunissant l'Insee et le ministère du Travail au niveau national et local a été constitué, afin de valider un certain nombre d'hypothèses. Le groupe a travaillé sur un ensemble de simulations, en faisant tourner les différents paramètres pour essayer de comprendre la mécanique de l'algorithme et de parvenir à une vision assez harmonisée des zones d'emploi. Nous avons couvert l'ensemble du territoire, mais l'Île-de-France, les DOM et la Corse ont été traités de manière spécifique, car un algorithme national ne permettait pas de décrire le marché du travail dans ces régions.

Ces travaux ont permis de proposer un scénario national qui a été transmis aux directions régionales de l'Insee et du ministère du Travail pour expertise. Cet exercice est en cours et nous espérons arrêter ces

zones d'emploi d'ici deux mois. Lorsque le zonage sera validé s'ouvrira une phase de communication institutionnelle auprès des préfets de région, puis des conseils régionaux. Enfin, le zonage sera diffusé fin avril après les élections.

La méthode d'Eurostat imaginée par nos homologues italiens d'Istat vise à maximiser le taux de stables. Une zone d'emploi représente une zone à l'intérieur de laquelle une part importante d'actifs vivent et travaillent. Le taux de stables correspond donc à la part de ces actifs qui vivent dans la zone d'emploi et qui y travaillent parmi l'ensemble des actifs de la zone d'emploi. Plus ce taux est important, plus la zone est autonome en termes de fonctionnement du marché du travail. Pour maximiser le taux de stables, l'algorithme utilise en entrée les flux domicile-travail collectés dans le cadre du recensement de la population. Pour chaque individu en emploi, nous disposons en effet de son lieu de domicile et de sa commune de travail. Lorsque nous faisons tourner cet algorithme, nous fixons un certain nombre de paramètres, notamment le taux de stables que nous cherchons à atteindre. Ce taux assurera l'harmonisation de l'ensemble des zones d'emploi sur tout le territoire. Nous définissons aussi des tailles minimales de zones, c'est-à-dire un nombre d'emplois minimal par zone d'emploi. Pour l'exercice réalisé dans le cadre du groupe de travail, nous avons retenu le seuil de 15 000 emplois, car il permet de constituer des zones assez équilibrées sur l'ensemble du territoire.

Nous avons fait jouer un ensemble de paramètres pour une région donnée et nous avons comparé les résultats obtenus avec ceux du zonage de 2010. Ces simulations nous ont permis de converger vers un scénario national. En 2010, nous avons introduit les zones d'emploi transrégionales qui s'étalaient sur deux régions. Cela ne signifie pas que partout ailleurs les zonages suivent exactement les limites régionales. Par cet exercice, nous cherchons à obtenir un zonage de diffusion des taux de chômage. Nous voulons estimer le taux de chômage au sens du BIT par zone d'emploi. Or pour cela, nous avons besoin d'un minimum d'emplois. Nous pouvons créer une zone transrégionale à la condition que chaque partie régionale comporte suffisamment d'actifs pour produire des taux de chômage. En 2010, nous avons identifié une quinzaine de zones d'emploi transrégionales avant la fusion des régions. Il en reste aujourd'hui 9. Dans ce nouveau zonage, nous maintenons ce principe, en faisant tourner l'algorithme sans fixer de limite régionale, puis en analysant les zones couvrant plusieurs régions pour vérifier si elles satisfont les conditions de diffusion des taux de chômage. Enfin, nous avons retenu un taux de stables minimum de 60 %. Ainsi, au moins 60 % des actifs doivent vivre et travailler dans une zone pour que celle-ci puisse être une zone d'emploi.

La comparaison avec les zones d'emploi actuelles montre que la taille des zones augmente légèrement. La médiane passe de 40 000 à 45 000 emplois. Nous dénombrons un peu plus de zones d'emploi d'une taille supérieure à 20 000 emplois. En revanche, les très grandes zones sont légèrement moins nombreuses qu'en 2010. L'algorithme a donc permis d'équilibrer la taille des zones d'emploi. Le contexte doit aussi être pris en compte. En dix ans, en effet, les distances domicile-travail se sont allongées, ce qui explique la tendance à l'augmentation de la taille des zones d'emploi.

La méthode peut également générer des évolutions, notamment la prise en compte du lien domicile-travail. En 2010, l'algorithme fonctionnait à sens unique. Nous partions du niveau communal et nous agrégions les communes qui envoyaient beaucoup d'actifs, jusqu'à ce que toutes les communes fassent partie d'une zone d'emploi. Le nouvel algorithme prend en compte les liens dans les deux sens. Nous agrégeons les communes qui envoient beaucoup d'actifs, mais aussi celles qui en reçoivent beaucoup. L'algorithme peut aussi revenir en arrière s'il constate qu'en désagrégeant une commune pour la replacer dans une autre zone, il améliore la statistique, notamment le taux de stables.

Cet algorithme présente la spécificité de mieux équilibrer les zones, notamment autour des grandes métropoles. En 2010, ces grandes métropoles posaient des difficultés. Comme elles concentraient un grand nombre d'actifs et formaient une aire d'attraction très grande, elles constituaient des zones d'emploi assez vastes. Désormais, la zone d'emploi autour de la grande métropole (Rennes dans cet exemple) se révèle légèrement plus petite, mais les zones autour de Rennes sont un peu plus grandes. Nous pouvons observer le même phénomène autour de Toulouse. Outre l'Italie, qui est à l'origine de cette méthode, la Suisse vient de publier ses nouvelles zones d'emploi et aboutit à des résultats comparables aux nôtres. D'autres pays sont en cours d'analyse et devraient diffuser prochainement leurs nouvelles zones d'emploi.

Actuellement, nous expertisons localement ces nouvelles zones d'emploi, notamment dans des configurations particulières comme les zones de montagne. Durant cette phase d'analyse, nous vérifierons aussi si nous ne sommes pas très éloignés de certains EPCI et nous nous autoriserons dans certains cas à faire passer quelques communes d'une zone à une autre pour épouser les contours de ces EPCI. L'exercice sera soumis à certaines conditions, notamment à celles que nous ne dégradons pas le taux de stables et que les communes concernées comportent peu d'actifs. Nous ne devons pas dénaturer l'objectif que nous

visons, c'est-à-dire l'harmonisation de l'ensemble des zones d'emploi sur le territoire. Cette phase est en cours de finalisation. Nous préparerons ensuite la communication institutionnelle, puis publique, avec une large diffusion en avril 2020.

Aurélien BISCAUT, *Mission opérationnelle transfrontalière*

Je tiens à vous remercier d'avoir développé une méthode cohérente au niveau européen, ce qui facilitera les analyses territoriales à cette échelle. Vous évoquiez les seuils de population sur les aires urbaines. Pour les espaces transfrontaliers, quel sera le seuil ? Prendrez-vous en compte le nombre d'habitants de l'autre côté de la frontière ? Si vous n'en tenez pas compte, vous passerez à côté de 600 000 habitants au Luxembourg par exemple. Par ailleurs, vous évoquiez la possibilité de déplacer les communes pour rapprocher le périmètre des zones d'emploi de celui des EPCI. Je trouve cette démarche étonnante et politiquement discutable.

Marie-Pierre DE BELLEFON

Pour la constitution des pôles transfrontaliers, nous utilisons les mêmes seuils de part et d'autre de la frontière. Nous agrégeons les communes comptant plus de 1 500 habitants par kilomètre carré et plus de 50 000 habitants dans les carreaux contigus, c'est-à-dire les communes affichant le niveau de densité le plus élevé de la grille européenne. Des réflexions sont en cours sur la catégorie dans laquelle nous pourrions les classer. Ces pôles apparaissent clairement dans le zonage. Nous devons valider la façon dont nous comptabilisons le nombre d'habitants.

Aurélien BISCAUT

Selon moi, il faut prendre en compte la population située de l'autre côté de la frontière. Le Nord lorrain compte 300 000 habitants. En agrégeant cette population à celle de l'autre côté de la frontière, vous arriveriez à une aire urbaine de 1,1 million d'habitants. Je suis à votre disposition pour en discuter.

Marie-Pierre DE BELLEFON

J'en prends bonne note.

David LEVY

Les zones d'emploi constituent à la fois un zonage d'études sur le marché du travail et un zonage de diffusion des taux de chômage. Parfois, il peut sembler cohérent de déplacer quelques communes et de se rapprocher d'un EPCI pour diffuser les taux de chômage. Il s'agit d'une possibilité. Cela ne veut pas dire que les zones d'emploi respecteront partout les limites des EPCI, mais nous ne l'excluons pas. Tout dépendra de la configuration.

Abdel KHIATI, *Direction générale des entreprises (DGE)*

Votre algorithme tient-il compte de l'effet saisonnalité ? Le tourisme est un secteur transversal à géométrie variable. Dans certaines zones, la population peut être multipliée par 4 ou 5. Tout dépend du moment où vous prenez la photographie. J'ai peur que ce phénomène ait été ignoré dans le paramétrage de l'algorithme.

David LEVY

Nous utilisons le recensement, c'est-à-dire la situation au 1^{er} janvier. La saisonnalité n'intervient pas dans ces données, puisqu'elles correspondent à un point annuel.

Guy CLUA

Pour les zonages, il est important de prendre en considération l'agenda rural qui a été conduit au cours des derniers mois, conformément au souhait du Président de la République et du gouvernement de travailler à partir de la base. Il me semblerait intéressant que nous vous communiquions le résultat du travail que nous avons mené au sein de notre association. Nous constatons que les ZAU ciblent plutôt les charges de centralité. Or nous supportons aussi des charges de ruralité.

Pierre-Philippe COMBES

Nous évoquerons les zones rurales dans l'une des présentations suivantes.

Luc BRIÈRE, Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Le nombre de zones d'emploi diminue-t-il par rapport au précédent zonage ? Dans les travaux européens, il avait été question d'ajouter des critères de densité pour établir une typologie des zones. Cette idée a-t-elle été abandonnée ?

David LEVY

In fine, sur un périmètre un peu restreint hors Île-de-France, Corse et DOM, nous obtenons un peu moins de zones d'emploi, de l'ordre d'une dizaine de moins. Au niveau européen, une typologie des zones d'emploi avait été amorcée. Elle a été mise en suspens dans l'attente de la réalisation des zones d'emploi par les différents pays. D'autres travaux sont néanmoins en cours pour produire des zones d'emploi de taille comparable au sein de l'Union européenne par agrégation des zones d'emploi dans les pays qui comptent des zones un peu plus petites. Cet exercice permettra de concevoir un zonage comparable sur l'Europe.

Didier LASSAUZAY

Entre 2010 et 2020, les zonages seront modifiés. Or à l'intérieur des zones peuvent exister des contrats divers et variés. Comment articulez-vous les différences entre les zonages 2010 et les zonages 2020 et les deux aspects ?

Michel DUÉE

Il est envisagé, notamment pour le zonage en aires urbaines, de reprendre la méthode utilisée en 2020 et de l'appliquer sur la situation 2010 pour apprécier les évolutions à méthode constante. Les résultats qui vous ont été présentés sont totalement provisoires. Il ne s'agit pas d'un engagement de l'Insee. Sur les zones d'emploi, il se passera quelques mois entre la finalisation du zonage et la diffusion publique fin avril. Pendant ce temps, l'Insee devra produire un certain nombre de chiffres sur les nouveaux zonages, notamment les taux de chômage.

De la salle

Je suis le directeur d'un OREF de la région Centre. Vous avez retiré l'Île-de-France de vos travaux sur les zones d'emploi. Or l'analyse du marché du travail montre que nos habitants ne restent pas dans notre région, mais montent vers l'Île-de-France. Comment entendez-vous prendre en compte ce lien avec l'Île-de-France ?

David LEVY

Il s'agit d'une question compliquée. Il existe une frange de territoires attirés par l'Île-de-France, mais la plupart des actifs concernés sont en fait attirés par Paris. Si nous construisons une zone transfrontalière, elle s'étendra de Chartres à Paris. Bâtir une zone qui dépasserait l'Île-de-France n'aurait pas de sens. Nous n'avons pas encore trouvé de solution pour construire une zone d'emploi permettant de décrire ce

phénomène. Ce sujet relève sans doute plus du domaine de l'étude que du zonage. Certaines études parues récemment sur le bassin parisien évoquent justement ces actifs attirés par l'Île-de-France et montrent qu'une part significative d'entre eux se rend à Paris.

Pierre-Philippe COMBES

Nous utilisons ces nomenclatures pour représenter des variables sur des cartes, mais aussi pour établir des corrélations entre des variables locales. Or nous pouvons créer des corrélations en ajustant trop le zonage aux dites variables locales. La recherche tend donc à s'abstraire au maximum des zonages aujourd'hui, craignant que ceux-ci soient trop endogènes et créent des corrélations ne correspondant pas à des relations causales. Nous privilégions plutôt les grilles et les zonages *ad hoc* beaucoup plus exogènes aux phénomènes que nous étudions. Il peut exister un grand nombre de zonages spécifiques. Néanmoins, un zonage unique peut aussi présenter un intérêt statistique. Nous devons veiller à ne pas créer des corrélations en façonnant un peu trop le zonage.

Je vous propose de passer maintenant à des présentations un peu plus prospectives.

II.3 Le zonage des bassins de vie

a. Présentation du zonage actuel et des évolutions possibles

David LEVY

Un bassin de vie correspond à un territoire à l'intérieur duquel les personnes résident et trouvent l'essentiel des équipements et services nécessaires à la vie courante. Les bassins de vie constituent un maillage du territoire presque complet. Chaque bassin est construit autour d'un pôle. Ce zonage part du postulat qu'il existe une polarisation des équipements et services.

Nous construisons des pôles de services à partir de la Base permanente des équipes. Cette base, produite par l'Insee, recense les équipements et services présents dans chaque commune. Ces équipements se répartissent selon trois gammes : une gamme de proximité regroupant les équipements les plus fréquents (boulangerie), une gamme intermédiaire avec les équipements un peu moins fréquents (collèges, supermarchés, commissariat de police, etc.) et une gamme supérieure pour les équipements encore moins fréquents (hôpitaux). Pour concevoir les bassins de vie en 2012, nous avons construit les pôles de services en prenant des unités urbaines possédant la moitié des équipements de la gamme intermédiaire et en nous assurant de la diversité de ces équipements.

Lorsque ces pôles sont définis, nous construisons leur aire d'influence sur le même principe que les aires urbaines. Nous agrégeons toutes les communes qui consomment les équipements et services de ce pôle. Le pôle et son aire d'influence constituent *in fine* le bassin de vie. En France, il existe aujourd'hui un peu plus de 1 600 bassins de vie sur l'ensemble du territoire. Ce maillage se révèle donc assez fin, notamment en comparaison des 300 zones d'emploi.

Ce zonage repose sur la gamme intermédiaire de la Base permanente des équipements. Les flux sont construits en fonction de l'accessibilité au plus proche du domicile. Lorsqu'une commune n'a pas de gendarmerie, par exemple, nous recherchons la gendarmerie la plus proche et nous en déduisons un flux entre les deux communes. Cette base de flux nous permet de construire l'aire d'influence des pôles de services. Ce zonage présente toutefois une contrainte. En effet, toutes les unités urbaines sont insécables. L'unité urbaine définissant la ville, nous considérons que tout le monde a accès aux équipements de cette unité urbaine, même s'ils ne sont situés que dans une partie de cette unité. Enfin, les unités urbaines de plus de 50 000 habitants ne sont pas découpées en bassins de vie, car les méthodes ne permettent pas de découper ces unités urbaines autrement qu'en communes.

Ces bassins de vie ont été construits en 2012. Ils reposent sur l'hypothèse que l'accessibilité est équivalente à la fréquentation. Lorsqu'une commune n'est pas dotée d'un équipement, nous considérons que ses habitants utilisent l'équipement le plus proche. Or cette hypothèse peut être très forte, car certaines personnes peuvent utiliser l'équipement d'une autre commune, parce qu'il est plus facile d'accès par exemple. Nous avons examiné le temps d'accès aux médecins généralistes par département. Dans certains départements, le temps d'accès réel peut être multiplié par 3, voire 4, car les personnes ne se rendent pas

forcément chez le médecin généraliste le plus proche de leur domicile. Nous devons donc réfléchir à cette hypothèse si nous voulons mettre à jour ce zonage.

Enfin, nous devons étudier la situation des grandes unités urbaines. En 2012, nous n'avions pas construit de bassins de vie sur ces grandes unités, mais les méthodes nous permettent aujourd'hui d'aller un peu plus loin. Grâce à la géolocalisation de la Base permanente des équipements, nous pourrions définir des zones de fréquentation théorique un peu plus fines. Nous pourrions également tenir compte de la distance en transports en commun, voire à pied plutôt qu'en voiture.

Nous nous interrogeons actuellement sur l'opportunité de mettre à jour ce zonage. L'unité urbaine, qui représentait une contrainte dans le zonage précédent, n'est pas retenue pour définir la ville aujourd'hui. Nous pourrions nous appuyer plutôt sur la grille de densité pour définir les pôles. Pour traiter la question de la fréquentation et de l'accessibilité, quelques pistes ont émergé comme la prise en compte de l'accessibilité au lieu de travail, mais elle ne concernerait qu'une petite partie de la population. D'autres sources existent aussi, notamment les données de téléphonie ou de cartes bancaires pour appréhender les lieux de consommation. Nous avons également échangé avec le CEREMA, dont les enquêtes déplacement permettent d'identifier des lieux de fréquentation. Nous pourrions modéliser ces lieux pour obtenir une vision plus réelle de fréquentation que celle basée sur l'accessibilité.

b. L'apport des enquêtes mobilité du CEREMA

Julie PÉLATA, CEREMA

Nous avons développé un outil, les bassins de déplacements, à partir des enquêtes mobilités certifiées CEREMA (EMC²) qui recensent l'ensemble des déplacements d'un échantillon de la population d'un territoire un jour moyen de semaine. Pour chaque échantillon de 1-2 % de la population, nous recueillons des lieux et des liens, avec une intensité de pratique. Nos enquêtes montrent par exemple qu'en Rhône-Alpes, 17 % des actifs ne se rendent pas à leur lieu de travail habituel un jour moyen de semaine.

Cet outil est basé sur le zonage que nous utilisons pour le tirage de l'échantillon, qui comprend des mailles de 5 à 15 000 personnes aux comportements de mobilité relativement homogènes. Nous tenons compte des facteurs socio-économiques et de l'offre de transport. Pour concevoir un échantillon de qualité, nous équilibrons ces zones en population. Nous avons ainsi construit des zones de 5 et 15 000 habitants sur l'ensemble du territoire, ce qui représente de grosses mailles pour le rural. Conçues pour les milieux urbains, ces enquêtes sont donc moins bien adaptées dans les zones les moins denses.

L'algorithme fusionne simplement les zones qui échangent le plus entre elles, avec un effet boule de neige comparable à celui de l'algorithme MIRABEL. Nous tenons compte du lieu de résidence et nous regardons avec quelle zone les habitants d'une zone donnée échangent le plus et nous fusionnons ces deux zones. Nous réalisons autant de cartes que nous avons de secteurs de tirage dans l'échantillon. Toute la difficulté consiste à s'arrêter à une itération ou à une autre. Nous avons fixé des seuils relativement importants. Sur cette base, nous définissons un bassin principal. Nous supposons que ce bassin est autonome à 90 %. Ainsi, 90 % des activités (déplacements hors retour au domicile) des résidents sont réalisées au sein du bassin. Nous définissons aussi des bassins secondaires autonomes à 80 % et des bassins simples autonomes à moins de 80 %. Nous nous arrêtons quand 97 % des secteurs de tirage sont affectés à un bassin principal ou secondaire.

Les enquêtes ménages-déplacements permettent de désagréger la base de données selon les motifs de déplacement ou les catégories de personnes. À une échelle locale, il pourrait s'avérer intéressant de distinguer les bassins de déplacements des femmes et des hommes par exemple. De telles analyses pourraient alimenter des débats publics.

La structuration que nous obtenons en prenant en compte l'ensemble des motifs de déplacements est proche de la structure obtenue en ne prenant en compte que le travail habituel, car le travail représente le motif qui nous fait parcourir le plus de distance au quotidien. La multipolarité du territoire apparaît dès lors que l'on retire le travail. Dans le cas de la métropole grenobloise, par exemple, nous retrouvons le périmètre d'autorité organisatrice de mobilité qui s'est formé au nord-ouest de Grenoble, autour du Voironnais. Le Grésivaudan, quant à lui, continue d'être intégré à la métropole même si nous excluons le travail.

D'autres seuils restent possibles. Ces exercices peuvent être effectués localement, très en amont des processus de planification et des réflexions sur les stratégies territoriales. Il est possible de désagréger par motif, voire combiner pour définir des polarités qui ne concerneraient que les achats, ou former des polarités complexes. Nous l'avons fait notamment pour l'ex-région Rhône-Alpes. La loi d'orientation des mobilités demande aujourd'hui aux régions de définir des bassins de mobilité à l'échelle des EPCI pour assurer la coordination des autorités organisatrices de mobilité. Nous travaillons sur l'outillage des régions avec nos collègues. Au 1^{er} semestre 2020, nous comparerons les résultats que nous obtenons en agrégeant les enquêtes mobilités du sillon lorrain avec les données de téléphonie mobile pour voir dans quelle mesure la téléphonie permet de cartographier des zones autonomes en matière de mobilité quotidienne. Le zonage de tirage reste assez grossier dans le rural alors que les bassins de vie constituent une maille très fine pensée pour réfléchir sur le rural. Nous risquons donc d'être confrontés à des problèmes d'échelle. Néanmoins, nous pouvons travailler sur les zonages origines-destinations pour alimenter la réflexion et examiner les distances effectivement parcourues par rapport à certains services.

c. Utilisations du maillage en bassins de vie pour comprendre les dynamiques territoriales

Mohamed HILAL, Institut national de la recherche agronomique (INRA)

Je suis directeur adjoint du Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER), une unité de l'INRA et d'Agrosup Dijon. Nous sommes de grands utilisateurs du maillage en bassins de vie. Contrairement à certaines institutions, nous estimons que ce maillage est intéressant pour décrire les territoires.

Les bassins de vie s'inscrivent dans un ensemble d'outils anciens. En 1994, il existait 2 200 zones de petite chalandise. En 2002, la carte des territoires d'études présentait 4 054 pôles de services intermédiaires et leurs aires d'attraction sous forme d'oursins. Une première version des bassins de vie a été proposée en 2003, avec 1 916 bassins. Ces bassins de vie ont été rénovés en 2012 pour aboutir à 1 666 bassins selon une méthodologie un peu différente.

Le découpage en bassins de vie apporte, par rapport aux aires urbaines et aux zones d'emploi, un complément en termes de structuration du territoire par les services et commerces et leur accès. Son principal intérêt vient de la possibilité de décrire les espaces non fortement peuplés, c'est-à-dire les bassins de vie construits sur des unités urbaines de moins de 50 000 habitants. Nous avons vu qu'il était plus difficile de décrire l'organisation territoriale concernant l'approvisionnement en commerces et services sur des unités plus vastes, car les pratiques de mobilité sont plus enchevêtrées.

Dans les zonages en aires urbaines, les territoires ruraux sont majoritairement décrits par du blanc et l'accent est plutôt mis sur les pôles d'emploi et le périurbain. En superposant le zonage en aires urbaines, les bassins de vie selon l'appartenance de leur pôle de services à l'une des catégories du zonage en aires urbaines et la carte de la grille de densité, il est possible d'identifier une grande diversité de territoires ruraux. Au-delà du simple repérage des bassins de vie denses ou peu denses, on voit apparaître une multitude de situations (couleurs sur la carte) avec des territoires ruraux très diversifiés vis-à-vis de l'organisation territoriale qui repose sur la simple présence des emplois et les flux domicile-travail.

Nous nous sommes également intéressés aux évolutions d'emploi et de population entre 2007 et 2014 à partir de cartes établies par bassins de vie. La carte des évolutions de population est connue. Elle montre des évolutions de population défavorables dans le centre et le nord-est de la France et des évolutions très favorables dans le sud. Or pour l'emploi, en dehors de quelques métropoles du littoral méditerranéen et atlantique, nous assistons plutôt à une forte baisse généralisée à l'échelle des bassins de vie.

Le recours aux bassins de vie pour analyser les emplois se justifie aisément. En effet, les zones d'emploi sont déterminées en utilisant un seuil d'emploi fixé arbitrairement. De ce fait le résultat aboutit à des zones très vastes dans les territoires ruraux peu denses, mais également une difficulté à décrire l'enchevêtrement des flux domicile-travail dans les zones très denses. C'est le cas par exemple en Île-de-France avec des zones d'emploi infra-franciliennes créées artificiellement, sans que cela ne corresponde vraiment aux dynamiques territoriales sous-jacentes.

Si on mesure l'accès aux emplois de la part des navettes internes (RP2016), on constate que les actifs qui résident et travaillent dans le même périmètre représentent 82 % des actifs occupés dans une zone d'emploi et 64 % dans un bassin de vie. En tenant compte des bassins de vie attenants, le pourcentage de

stables s'élève à 80 %. Ainsi, au-delà de décrire une organisation uniquement par l'accès aux commerces et services, les bassins de vie peuvent également se révéler pertinents pour la description des mobilités de travail et de l'emploi.

Nous avons également utilisé l'accès aux emplois, commerces et services pour définir l'hyper-ruralité. La question de l'accessibilité est très présente dans les débats publics, car elle constitue une des sources des inégalités territoriales. Pour définir les territoires hyper-ruraux, nous avons utilisé deux gradients. Le premier est un gradient de ruralité construit à partir de la carte des campagnes françaises réalisée pour la DATAR. Ici, le degré de ruralité est considéré comme étant important lorsque le nombre de communes classées dans la catégorie des campagnes à population vieillissante, faibles revenus et faibles densités augmente (communes figurées en rouge sur la carte). Le second gradient correspond au niveau d'enclavement. Il est construit à partir de la carte d'accès aux pôles de services et aux emplois, dans laquelle les zones figurées en vert correspondent aux zones présentant l'enclavement le plus important.

En combinant ces deux cartes, nous avons constaté que nous ne pouvions pas restituer l'exercice à l'échelle communale. Nous aboutissions à une mosaïque trop importante qui n'avait pas de sens du point de vue de la décision publique. Il nous est venu à l'esprit que nous pouvions restituer le résultat du gradient de ruralité et du gradient d'enclavement à l'échelle des bassins de vie. Cette carte des bassins de vie hyper-ruraux a été reprise dans de nombreux manuels scolaires d'histoire-géographie. Elle permet de montrer l'éloignement sous toutes ses formes, que ce soit l'éloignement des habitants entre eux (faibles densités de population), l'éloignement par rapport aux services du quotidien (pôles de services) ou l'éloignement des métropoles et autres agglomérations (pôles urbains).

Michel THOMAS, *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)*

La dernière carte se révèle effectivement très intéressante, puisqu'elle croise plusieurs paramètres à partir des bassins de vie. Une réflexion est menée autour des zones de rénovation rurale, qui permettent d'octroyer un certain nombre d'avantages fiscaux et sociaux aux entreprises. Ce travail pourrait largement contribuer aux débats actuels. Nous ignorons à ce stade ce qu'il adviendra au-delà de 2020 des zones de revitalisation rurale.

Denys POUILLARD, *Observatoire de la vie politique et parlementaire*

Le législateur a grand besoin d'informations statistiques. Vous évoquiez l'hyper-ruralité. Le rapport Bertrand commandé par le Premier ministre en 2012 et publié en 2015 évoquait justement les territoires hyper-ruraux. Les élus et les exécutifs des intercommunalités ont besoin de statistiques, notamment à partir des bassins de vie. Pour la loi NOTRe, nous avons travaillé dans les commissions départementales sur les bassins de vie, mais nous ne disposons pas de tous les éléments nécessaires pour réaliser ce découpage. Je m'adresse à l'Insee et à tous les producteurs. Nous avons besoin d'une véritable cartographie des bassins de vie par rapport aux intercommunalités. J'ai couvert trois régions et j'ai relevé une disproportion entre le tracé géographique des intercommunalités et un certain nombre de bassins de vie. Un projet de loi en cours de discussion évoque le problème de « défusion » des intercommunalités. Nous aurions besoin, dans ce cadre, d'éléments sur le recoupage des cartes.

II.4 Le rural et les zones agricoles

a. Les zonages agricoles

Béatrice SÉDILLOT, *ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation*

Deux zonages statistiques sont régulièrement utilisés pour les études en agriculture : le zonage des petites régions agricoles et le zonage des régions fourragères.

Le zonage des petites régions agricoles correspond à des regroupements de communes contiguës établis en fonction d'une même vocation agricole dominante. Ce zonage est obtenu en croisant le département avec les régions agricoles, qui peuvent couvrir plusieurs départements. Ce découpage est ancien. Il a été initié à la fin de la Seconde Guerre mondiale pour répondre à une demande du Commissariat général du

plan qui souhaitait disposer d'un zonage approprié pour la mise en œuvre des actions d'aménagement afin d'accélérer le développement de l'agriculture. L'exercice a eu pour objectif de bâtir le découpage le plus stable possible de l'ensemble du territoire en unités homogènes d'un point de vue agricole, qui puisse s'affranchir des découpages administratifs. Ce zonage a été élaboré conjointement par l'Insee et le ministère de l'Agriculture, plutôt à dire d'experts, à l'issue d'une phase de concertation approfondie conduite notamment avec l'appui des directeurs des services agricoles départementaux. Globalement, ce zonage, dont il est difficile de trouver la trace méthodologique aujourd'hui, s'appuyait largement sur des notions de territoire agricole et de potentiel productif.

Le premier zonage a fait l'objet d'une publication commune de l'Insee et des services statistiques de l'agriculture en 1956. Il importait de ne pas changer ces zonages très fréquemment, mais d'en assurer au contraire une stabilité dans le temps. *In fine*, cette délimitation des petites régions agricoles n'a pas connu d'évolution majeure. Des travaux d'actualisation ont été conduits en 1974 et 1983, mais ils ont confirmé la pertinence du zonage initial et n'ont procédé qu'à des adaptations assez mineures des périmètres pour prendre en compte les modifications des périmètres administratifs. Quelques aménagements assez circonscrits ont été opérés autour de certaines régions agricoles. Depuis 1983, ce zonage n'a pas évolué, sauf pour tenir compte des regroupements de communes. La dernière actualisation de ce type a été réalisée en 2017.

À ce jour, le zonage découpe la France en 432 régions agricoles et 713 petites régions agricoles. Ce zonage est utilisé pour la diffusion des résultats du recensement agricole ou des indicateurs du prix des terres. Bien qu'il s'agisse d'un zonage d'études, il peut parfois être utilisé comme un échelon géographique pour caractériser les territoires pour des zonages agricoles à vocation plus administrative. Il permet en effet d'assurer une partition du territoire suffisamment fine pour rendre compte de la diversité du territoire et plus fine qu'un zonage administratif qui n'est pas défini par rapport à des vocations agricoles dominantes. Nous l'avons utilisé récemment pour la refonte du zonage des zones défavorisées. Dans celui-ci, les zones défavorisées simples reposaient à la fois sur des critères géophysiques définis au niveau des communes et sur des critères économiques. Pour caractériser les territoires au niveau économique, nous avons retenu l'échelon des petites régions agricoles.

Le zonage des régions fourragères constitue également un zonage ancien. Il a été établi en 1982, plutôt à dire d'experts, et découpe le territoire en zones agro-climatiques homogènes du point de vue de la production herbagère. Ce zonage fait état de 200 zones fourragères. Il est utilisé notamment comme échelon de diffusion pour calculer le rendement des prairies permanentes. Dans le cadre du suivi conjoncturel des prairies, nous utilisons des indicateurs de pousse de l'herbe développés conjointement par le SSP et Météo France. Nous produisons des indicateurs conjoncturels de rendement des prairies en analysant la pousse cumulée de la prairie lors de la campagne agricole en cours par rapport à une pousse de référence calculée sur une trentaine d'années. Cette information se révèle importante pour mesurer l'intensité de la sécheresse. Elle peut également être mobilisée pour le calcul des mesures des calamités agricoles.

Ces deux zonages sont assez anciens dans leur conception et n'ont pas beaucoup évolué au fil du temps. Ils conservent une certaine pertinence, puisqu'ils sont fondés sur les caractéristiques des milieux géophysiques qui changent relativement peu. La question de leur actualisation peut néanmoins se poser. Cette question n'est pas simple. Ces zonages reposant en partie sur des informations de nature agro-climatique, il ne s'agit pas uniquement de mobiliser des indicateurs statistiques. La méthodologie à employer reste à préciser, d'autant que nous éprouvons des difficultés à retrouver la trace des méthodologies utilisées pour les zonages initiaux. L'objet lui-même de ces zonages peut également être réinterrogé à cette occasion. Cherchons-nous à mesurer la diversité des profils ou les potentialités ?

Pour l'instant, la question n'est pas tranchée. Au sein du ministère, le SSP et la Direction en charge des politiques agricoles ont lancé voilà 18 mois une étude assez exploratoire sur la définition de zonages agricoles multi-enjeux, répondant notamment à des enjeux de politique publique agro-environnementale. L'Observatoire du développement rural travaille sur le sujet avec des chercheurs de l'INRA et un bureau d'études. Un rapport est en cours de finalisation. Il devrait alimenter les réflexions pour la suite. Ce travail montre d'ores et déjà que les réflexions actuelles sont un peu différentes de celles qui ont pu présider à l'origine de ces deux zonages.

Brigitte BACCAÏNI, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Le CGET est constamment confronté à la question de la définition du rural, notamment lorsqu'une politique publique, quelle qu'elle soit, se met en place. Très récemment, EDF a produit un livre blanc sur la transition énergétique en milieu rural. Le groupe s'est tourné vers l'Insee et le CGET pour que nous l'aidions à définir le rural. De façon plus anecdotique, j'ai été invitée voilà 15 jours par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) à une réunion visant à transposer une directive européenne sur la formation des chauffeurs routiers. Le texte prévoyait une exemption des chauffeurs routiers du milieu rural, ce qui posait une difficulté de définition.

Au cours des dernières années, plusieurs dispositifs de politique publique et rapports parlementaires ont abordé la ruralité jusqu'à l'Agenda rural (rapport remis en juillet 2019), dont la 1ère des 200 mesures préconisées porte sur la nécessité de travailler avec l'Insee sur une nouvelle définition du rural.

Les contrats de ruralité ont été mis en place en 2016 sur le même modèle que les contrats de ville. Aujourd'hui, près de 500 contrats sont conclus entre l'État représenté par les préfets et les groupements de communes (EPCI ou pôles d'équilibre territorial et rural PETR) afin d'aider à mobiliser des moyens financiers pour toutes les questions qui peuvent toucher les espaces ruraux en termes de mobilité, d'accès aux services, d'accès aux soins, etc. Aucun critère objectif de ruralité n'a été établi pour définir le champ de ce dispositif. Certains contrats sont d'ailleurs signés par des communautés d'agglomérations pour leur frange considérée comme rurale. Ces opérations sont financées majoritairement par deux fonds, en particulier la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) qui s'applique à des communes définies selon des critères précis de population et de richesse. Par ce biais, les contrats de ruralité proposent une définition implicite du rural.

L'Observatoire des territoires est souvent sollicité pour trouver des critères permettant de cibler des territoires ou départements particulièrement en difficulté. Nous utilisons toujours la même grille, croisant plusieurs indicateurs. Je ne vous présenterai pas en détail la méthode, qui reste purement interne au ministère. Dans ce cadre, nous avons identifié une quinzaine de départements, qui présentent tous des caractéristiques très rurales.

Les zones de revitalisation rurales (ZRR) ont été redéfinies entre 2015 et 2017. Elles reposent sur des critères statistiques précis qui ont été beaucoup simplifiés à l'occasion de cette refonte. Désormais, ces zones sont définies au niveau intercommunal plutôt que communal sur la base de deux critères : la densité de population et le revenu fiscal. Ainsi, pour intégrer ces zones de revitalisation rurale, les EPCI doivent présenter une densité de population et un niveau de vie inférieurs à la médiane de tous les EPCI.

Les Assises de la ruralité ont été lancées par le gouvernement entre 2014 et 2015. Elles ont débouché sur un vaste plan d'action, avec une série de mesures adaptées aux territoires ruraux. L'approche privilégiée reposait essentiellement sur la typologie des campagnes françaises élaborée par la DATAR et l'INRA en 2011. Cette typologie visait à mettre en évidence la diversité des espaces ruraux et non à définir le rural. Dans cet exercice, le rural a été défini de façon un peu arbitraire comme regroupant toutes les communes situées en dehors des unités urbaines de plus de 10 000 emplois. Le rapport Bertrand sur l'hyper-ruralité reposait sur une méthode croisant une des catégories de la typologie des campagnes (campagnes vieillissantes très peu denses) et un critère d'accessibilité aux services et aux équipements à la maille des bassins de vie. Il a permis d'identifier 250 bassins de vie hyper-ruraux.

Au printemps dernier, le Parlement a réalisé une mission « flash » sur l'équilibre des territoires ruraux et urbains pour remettre en avant la notion de ruralité afin qu'elle ne soit pas constamment définie par défaut, ainsi que les interdépendances entre territoires ruraux et urbains. Là encore, les travaux se sont appuyés sur la typologie des campagnes françaises. Il demeure une réticence à traiter le rural comme un ensemble. Toutes les approches qui permettent de montrer la diversité de cet espace sont privilégiées. Cette typologie des campagnes date d'une dizaine d'années aujourd'hui. L'Observatoire des territoires a étudié l'an dernier la possibilité de la remettre à jour. Or en reprenant des données statistiques récentes, nous avons constaté que la typologie conçue en 2011 correspond encore assez bien à la réalité. Nous l'actualiserons, mais elle est loin d'être obsolète.

Enfin, la mission Agenda rural est venue en déclinaison d'un travail européen dont s'est saisi le gouvernement pour mettre en œuvre un agenda français pour poser, sur le même principe que les Assises de la ruralité, un certain nombre de dispositifs adaptés à cet espace. Dans le rapport rendu par la mission, aucune définition du rural n'est donnée. Un chapitre expose les trois définitions les plus souvent mobilisées dans le cadre de la statistique publique, sans pour autant trancher. Il conclut à la nécessité de travailler avec l'Insee à une nouvelle définition consensuelle du rural et de définir une géographie rurale prioritaire. Nous avons anticipé les conclusions de cette mission avec l'Insee et l'INRA et nous avons essayé de réfléchir à ce que pourrait être une approche commune et consensuelle de l'espace rural. Nous envisageons aujourd'hui de croiser l'approche morphologique en nous appuyant sur la grille de densité et une approche fonctionnelle liée à la distance au pôle du nouveau zonage en aires urbaines. Nous démarrons à peine les travaux. Nous y associerons les différents acteurs. Nous souhaitons finaliser cet exercice courant 2020 pour une diffusion dans l'*Insee Références* « *La France et ses territoires* » en 2021.

Jean CAVAILHES

Je tenais à appuyer le plaidoyer sur l'actualisation des zonages de l'agriculture. Je m'étonne de voir que les aires urbaines et les zones d'emploi sont mises à jour tous les dix ans et que nous conservons, pour l'agriculture, un zonage de 1956, dont nous éprouvons des difficultés à retrouver la source. À cet égard, je pense que les archives de Joseph Klatzmann, le père de ces zonages, pourraient se révéler utiles. Peu de secteurs ont été autant bouleversés que l'agriculture depuis 1956. Le besoin de zonages agricoles concerne peut-être moins le ministère de l'Agriculture qui possède d'autres sources, que les services en charge de l'aménagement du territoire et de l'environnement. L'agriculture représente quand même la moitié du territoire. Or elle est totalement sous influence urbaine. La périurbanisation a bouleversé cette agriculture et il faut en tenir compte. L'environnement soulève aussi un enjeu important. Sur tous les aspects, que ce soit la biodiversité, le changement climatique ou l'artificialisation des sols, nous avons besoin d'informations sur le secteur agricole. Le Cnis peut jouer un rôle important dans l'actualisation de ce zonage. Il s'agit quand même d'un objectif public.

Catherine MANGENEY, Observatoire régional de santé d'Île-de-France

Vous indiquez que la méthode de définition des départements en difficulté n'est pas diffusable. Pouvez-vous malgré tout diffuser le zonage lui-même ?

Brigitte BACCAINI

Ce zonage vient en réponse à une demande directe du cabinet du ministère de la Cohésion des territoires. Nous pouvons diffuser la méthode. Elle reste assez basique. Nous classons les taux de croissance, les taux d'emploi et la part de prestations sociales et nous identifions, pour ces trois critères, les départements qui se trouvent dans les déciles les plus bas. Nous ne diffuserons pas, en revanche, de carte ciblant ces départements. Il s'agit d'une méthode parmi d'autres pour cibler les départements en difficultés et nous devons veiller à ne pas stigmatiser certains départements.

Guy CLUA

Il est bon de prendre en compte l'Agenda rural pour que la ruralité soit reconnue dans les travaux de l'Insee.

Michel THOMAS

Les zonages relatifs aux petites régions agricoles ont été utilisés récemment pour la révision des zones dites défavorisées établies en 1972. Il existe, dans le cadre de la PAC, une politique de soutien aux zones défavorisées et aux zones de montagne qu'il faut ensuite caractériser. Or nous avons reçu de nombreuses remontées de territoires qui ne se retrouvaient plus dans ce zonage rénové. Il serait sans doute nécessaire de refondre le dispositif en profondeur.

Abdel KHIATI

Je reprendrai la formule attribuée au mathématicien Legendre : si j'ai des idées, c'est parce que je vois des images. Avec une carte, nous pouvons voir instantanément la concentration ou la distribution de certains paramètres. Or cette lecture peut être biaisée par la création de classes données. Prenons la population, le chômage, l'activité. Vous pouvez créer trois classes identiques ou des classes avec des seuils différents. Vous pouvez aussi en créer une dizaine ou une vingtaine. Ce faisant, vous pouvez biaiser votre décryptage et *a fortiori* votre décision. La carte devient finalement une boussole qui peut orienter votre décision.

Pierre-Philippe COMBES

Nous pourrions réaliser un zonage rural en nous inspirant aussi de la grille de densité. Pourquoi ne pas conserver un seul zonage combinant aires urbaines, zones rurales et accès aux équipements ? Pour les aires urbaines, nous n'utilisons que les déplacements domicile-travail, car nous ne disposons que de cette donnée. Il serait possible de construire des zones prenant en compte tous les déplacements (accès aux équipements, écoles, commerces, loisirs,...) pondérés par leur importance. Les aires urbaines obtenues pourraient être subdivisées en sous-bassins en changeant le seuil de déplacement utilisé pour agréger les lieux et par ailleurs les zones non couvertes par les aires urbaines actuelles pourraient être incluses pour aboutir à une seule nomenclature.

II.5 Une nouvelle grille de lecture pour le logement : la maille habitat

Jérôme HARNOIS, *ministère de la Transition écologique et solidaire*

Ces travaux ont démarré en 2017. Depuis 2018, nous avons surtout préparé leur ouverture et leur diffusion. Nous avons fait le choix, au sein du ministère, de parler de maillage plutôt que de zonage. Plusieurs politiques publiques en matière de logement reposent sur des zonages (zonage 1-2-3, zonage A-B-C). Les équipes de la DHUP avec lesquelles nous avons travaillé ont souhaité que nous clarifiions le vocabulaire et que nous utilisions le terme de maille. Ce changement n'a cependant aucun impact d'un point de vue technique.

La maille habitat constitue un zonage statistique. Elle a été conçue à la suite d'une forte demande d'informations localisées en matière de logement qui se heurtait à l'absence de zonage de nature statistique. À défaut, nous avons recours aux zonages mentionnés précédemment, que ce soit les aires urbaines, les unités urbaines ou les bassins de vie. Dans la pratique, néanmoins, la maille communale était souvent choisie pour conduire des analyses sur le logement.

La démarche visait à réaliser une partition du territoire permettant d'approcher la notion de marché local du logement. Dans les travaux techniques, nous avons en effet veillé à mobiliser des indicateurs en lien à la fois avec la demande de logement et avec l'offre. Les politiques publiques essaient de tenir compte le plus possible de la situation de territoires assez fins. Nous construisons 400 000 logements neufs aujourd'hui en France. Il importe cependant de déterminer si ces habitations sont construites au bon endroit et répondent aux besoins d'hébergement des ménages.

La démarche visait également à rendre plus lisibles les disparités territoriales. Une approche purement communale rend les cartes totalement illisibles et très peu utiles pour les arbitrages de pilotage. Nous avons aussi le souhait de pouvoir disposer d'un zonage permettant de mener à la fois des approches locales notamment pour les DREAL/DDT et des études nationales/régionales pour faire apparaître des disparités territoriales tout en conservant une approche nationale.

Pour établir ce maillage, nous avons travaillé de manière très partenariale dans le cadre de deux comités. Le comité de pilotage réunissait les représentants des DREAL, la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), le CEREMA, l'Insee et ses directions de l'action régionale, de la méthodologie et de la coordination statistique, ainsi que la division logement, le CGET, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et l'École d'urbanisme de Paris. Les comités techniques mobilisaient plus de représentants régionaux. Y ont notamment participé les régions Grand Est, Nouvelle Aquitaine, Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et PACA.

Les orientations prises dans ce cadre ont été les suivantes :

- privilégier la maille communale comme granularité de base, notamment pour des raisons pragmatiques de disponibilité des informations ;
- s'affranchir des contraintes administratives, notamment régionales ;
- sélectionner des indicateurs relevant spécifiquement du logement plutôt que des indicateurs trop généraux comme la population, qui, même s'ils présentent un lien avec le logement, peuvent introduire du flou par rapport à d'autres zonages ;
- limiter le nombre d'indicateurs à mobiliser.

Ces principes nous ont conduits à effectuer une analyse en deux temps. Nous avons mené une première analyse portant sur le choix des indicateurs à retenir. Nous avons utilisé des méthodes d'analyse des données, notamment de classification non contrainte. En fonction des itérations, nous avons retiré des indicateurs, souvent parce qu'ils présentaient des risques de redondance forts. Nous avons ensuite lancé l'étape d'agrégation des communes. Nous avons procédé à des essais sur la base du bouquet d'indicateurs que nous avons finalement retenus et nous avons présenté les premiers scénarios de zonage aux différents groupes pour recueillir leur avis.

Sur les indicateurs, une question préalable s'est posée sur l'opportunité de prendre tous les types d'indicateurs en lien direct avec le logement ou d'établir une ligne directrice. L'option a été prise de privilégier des indicateurs en stock plutôt qu'en flux. Sur la base d'analyses de corrélation, il est apparu que nous pouvions assez légitimement nous limiter à des indicateurs en stock.

Nous avons retenu 9 indicateurs, alors que les zonages présentés jusqu'à présent reposent généralement sur un seul :

- le nombre de personnes par ménage ;
- la part de résidences secondaires ;
- la part de logements vacants ;
- l'indice de jeunesse du parc (correspondant au nombre de logements construits après 1975 sur la part de logements construits avant 1949) ;
- le prix des logements anciens au mètre carré rapporté au revenu médian communal, indicateur précisant le nombre d'années de revenus nécessaire pour acquérir 100 m² de logement ancien ; nous avons fait le choix de nous concentrer sur les logements anciens pour des raisons de corrélation. En outre, nous n'avions rien à l'époque sur le montant des loyers, compte tenu de l'indisponibilité de sources sur le sujet ;
- la part de logements sociaux ;
- la durée d'occupation des logements ;
- la part de logements sur-occupés ;
- le taux de transactions dans l'ancien.

Trois sources ont été mobilisées : le recensement de la population (2014), la base FILOCOM (aujourd'hui FIDELI) et les bases notariales sur les mutations de 2012. Nous avons en effet utilisé les bases de données qui étaient alors à notre disposition. Désormais, pour les mutations, nous utilisons les sources fiscales DVF à la place des sources notariales qui sont payantes et ne sont pas exhaustives sur les territoires ruraux.

Si nous dressons une carte de France à l'échelle des communes, l'analyse des 9 facteurs s'avère illisible. Nous avons utilisé un algorithme qui permette de construire des zones avec contiguïté. Nous avons veillé à agréger les communes en paquets aussi homogènes que possible à partir de l'analyse d'arbres de similarité. Nous avons retenu deux paramètres pour cet exercice : le nombre total de zones voulues et la taille minimale des zones. Ce dernier critère s'est avéré le plus déterminant. 16 simulations ont été réalisées ; elles sont désormais accessibles en ligne.

Ces simulations ont fait apparaître des zones très spécifiques, notamment le cœur des aires urbaines et les zones à vocation touristique (montagne, littoral, etc.). Nous avons buté sur une difficulté technique liée au coût de mise en œuvre de l'algorithme avec 9 indicateurs sur 36 000 communes. Faire tourner l'algorithme d'agrégation sur la France métropolitaine entière s'est avéré impossible. Les temps de calcul étaient totalement exponentiels. Il fallait quelques minutes pour 1 300 communes en Île-de-France, mais 3 heures pour 5 000 communes dans le Grand Est. Nous avons donc adopté une démarche en deux temps. Nous avons procédé d'abord région par région, puis nous avons remis en jeu les communes situées le long de ces limites administratives régionales.

Pour cela, nous avons travaillé sur 5 groupes de telles communes, ce qui a permis au final d'obtenir une grille beaucoup plus lisible de 777 mailles sur un scénario de 40 communes par maille et 40 000 habitants au minimum. Les mailles les plus rurales sont aussi les plus vastes en superficie. Deux indicateurs semblent plus discriminants. Pour le prix du mètre carré rapporté au revenu médian, les zones où les coûts sont les plus élevés apparaissent nettement, notamment le Genevois français, la Côte d'Azur, le littoral ou la Corse. S'agissant d'un ratio, cela ne signifie pas forcément que les prix sont extrêmement élevés en eux-mêmes, mais qu'ils le sont rapportés au revenu. Quant à la taille des ménages, l'anamorphose fait clairement apparaître les zones urbaines. L'approche du territoire national se révèle beaucoup plus lisible, avec une typologie en six classes. Nous pouvons reconnaître facilement les territoires ruraux et les territoires plus ou moins en tension au cœur des villes ou en périphérie. D'autres analyses permettent également de montrer que les stocks sont très corrélés aux flux.

Didier LASSAUZAY

Ne pas prendre en compte le loyer sur les questions de logement constitue un vrai problème. Je comprends néanmoins les difficultés de l'exercice.

Pierre-Philippe COMBES

Il existe aujourd'hui un observatoire des loyers.

Jérôme HARNOIS

Nous n'avons accès aux données des observatoires des loyers que depuis deux mois.

Jean CAVAILHES

Je ne peux que vous poser une question que j'ai déjà posée au conseil scientifique du SDES. Dans la littérature, nous utilisons essentiellement les variables « propriétaire/locataire » et « maison individuelle/appartement ». Pourquoi ne les avez-vous pas intégrées dans vos 9 critères ? Sur votre dernière carte, leur utilisation ferait apparaître une typologie très différente. Nice ne se trouve pas dans la même situation que Toulouse ou Bordeaux alors qu'elles sont souvent considérées comme identiques. Quelle validation par le terrain avez-vous de cette typologie ?

Jérôme HARNOIS

Nous menons une approche statistique corrélative. Je n'ai pas participé à ces travaux, mais je ne peux pas imaginer que ces deux variables, très classiques dans le domaine du logement, n'aient pas été prises en compte à un moment donné. Nous avons recherché la validation du terrain à travers les DREAL et les DDT qui étaient très présentes dans la démarche.

II.6 Avis de la commission

Isabelle ANXIONNAZ

Pour synthétiser l'ensemble des présentations et des interventions nous vous proposons trois avis.

Avis 1

« La commission a pris connaissance de l'état d'avancement des travaux pour la mise en place d'une nouvelle génération de découpages statistiques territoriaux.

Les avancées et les résultats obtenus jusqu'à présent confirment l'importance des zonages statistiques pour saisir les dynamiques territoriales contemporaines, en utilisant des outils adaptés aux finalités spécifiques

visées et l'échelle d'analyse pertinente. De ce fait, une pluralité de zonages différents, mais complémentaires sont nécessaires.

Le nouveau zonage en aires d'influence des villes devrait être diffusé début 2020. Il s'alignera largement sur les critères internationaux (Eurostat et OCDE), mais il sera aussi adapté aux besoins des utilisateurs français. Le choix de la méthode (et notamment l'abandon du "multipolarisé") a été validé par l'Insee et par les utilisateurs. Ce nouveau zonage va toutefois marquer une rupture avec les aires urbaines qui existaient jusqu'à présent.

La commission remarque que les recommandations formulées lors de la séance du 16 mai 2018 ont donc été prises en compte. Elle souligne cependant l'importance d'effectuer une rétopolation du nouveau zonage afin de comparer, à méthode constante, le zonage de 2020 avec celui qu'on aurait obtenu en 2010 et elle souhaite être informée des travaux menés dans ce sens.

La commission recommande l'utilisation de ces aires d'influence des villes, zonage pertinent dans les analyses sociodémographiques et économiques, pour rendre compte des disparités territoriales ».

Avis 2

« Ni les unités urbaines, ni les aires d'influence des villes de 2020 ne définiront le rural. La définition du rural ne peut pas être universelle, car les critères et les niveaux quantitatifs dépendent de sa situation dans un système spatial plus vaste, qui contribue à le structurer, à le faire fonctionner et à le changer. Si les principes de densité et d'enclavement sont généralement communs au rural, des situations et des dynamiques très différentes existent dans le monde rural français contemporain et les zonages doivent participer à leur compréhension.

La commission constate la nécessité d'une définition commune et d'une approche partagée du rural pour la constitution d'un zonage pertinent pour ces espaces. Elle soutient la création du groupe de travail incluant notamment des représentants de l'Insee, de l'Inra et du CGET, dont l'obligation serait d'élaborer une définition partagée ».

Avis 3

« Les bassins de vie constituent un maillage territorial fin, adapté aux questions d'accessibilité des services. Néanmoins, ces bassins de vie reposent sur l'hypothèse forte de la fréquentation des équipements les plus proches du domicile, hypothèse qui doit être testée ; par ailleurs, les liens entre les équipements et l'emploi doivent être explicités. De nouvelles modalités de l'accessibilité sont également à explorer.

La commission estime que la refonte des bassins de vie est nécessaire et elle encourage cette refonte ».

Luc BRIÈRE

Dans le 2^{ème} avis, il conviendrait d'ajouter le principe de faible densité.

Guy CLUA

Sur le 1^{er} avis, je souhaiterais que nous ne gommions pas l'échelle communale qui reste pertinente au regard des exposés d'aujourd'hui. J'aimerais aussi que notre association puisse être associée au groupe de travail pour définir la zone pertinente en matière de ruralité.

Michel DUÉE

Votre association au groupe de travail est prévue.

Pierre-Philippe COMBES

Vos interventions sont retranscrites dans les minutes de la commission, mais les avis restent forcément concis.

Blandine LEGENDRE, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), ministère des Solidarités et de la Santé

Les bassins de vie sont utilisés dans les actions pour inciter à l'installation et au maintien des professionnels de santé. Même si les personnes n'utilisent pas toujours le service le plus proche, inciter les professionnels de santé à s'installer dans des zones où ils auront accès à un certain nombre d'équipements fait sens. Pour nous, l'actualisation de ce zonage se révèle très importante.

Béatrice SÉDILLOT

Je pense qu'il faut entendre la demande qui s'est exprimée sur la refonte des zonages agricoles. Nous en partageons le principe.

Isabelle ANXIONNAZ

Je propose d'ajouter la phrase suivante : « *Par ailleurs, dans le cadre de l'aménagement du territoire et des problématiques liées à l'environnement, la commission souhaite qu'une réflexion soit menée sur l'actualisation des zonages agricoles, le contexte agricole ayant beaucoup évolué depuis l'élaboration des zonages encore en cours aujourd'hui* ».

Michel THOMAS

Il faudrait ajouter l'économie agricole en plus de l'aménagement et de l'environnement.

Béatrice SÉDILLOT

Ce n'est pas qu'une problématique d'aménagement du territoire. Nous en sommes d'accord.

CONCLUSION

Pierre-Philippe COMBES

Je vous remercie pour votre participation et ces échanges nourris. Je vous donne rendez-vous à notre prochaine commission qui aura lieu en mai 2020.

La séance est levée à 17 heures 30.

AVIS ÉMIS PAR LA COMMISSION

Avis N°1

La commission a pris connaissance de l'état d'avancement des travaux pour la mise en place d'une nouvelle génération de découpages statistiques territoriaux.

Les avancées et les résultats obtenus jusqu'à présent confirment l'importance des zonages statistiques pour saisir les dynamiques territoriales contemporaines, en utilisant des outils adaptés aux finalités spécifiques visées et l'échelle d'analyse pertinente. De ce fait, une pluralité de zonages différents, mais complémentaires est nécessaire.

Le nouveau zonage en aires d'influence des villes devrait être diffusé début 2020. Il s'alignera largement sur les critères internationaux (Eurostat et OCDE), mais il sera aussi adapté aux besoins des utilisateurs français. Le choix de la méthode (et notamment l'abandon du « multipolarisé ») a été validé par l'Insee et par les utilisateurs. Ce nouveau zonage va toutefois marquer une rupture avec les aires urbaines qui existaient jusqu'à présent.

La commission remarque que les recommandations formulées lors de la séance du 16 mai 2018 ont donc été prises en compte. Elle souligne cependant l'importance d'effectuer une rétopolation du nouveau zonage afin de comparer, à méthode constante, le zonage de 2020 avec celui qu'on aurait obtenu en 2010 et elle souhaite être informée des travaux menés dans ce sens.

La commission recommande l'utilisation de ces aires d'influence des villes, zonage pertinent dans les analyses sociodémographiques et économiques, pour rendre compte des disparités territoriales.

Référence : avis de moyen terme n°3 et n°7 de la commission Territoires

Avis N°2

Ni les unités urbaines, ni les aires d'influence des villes de 2020 ne définiront le rural. La définition du rural ne peut pas être universelle, car les critères et les niveaux quantitatifs dépendent de sa situation dans un système spatial plus vaste, qui contribue à le structurer, à le faire fonctionner et à le changer. Si les principes de faible densité et d'enclavement sont généralement communs au rural, des situations et des dynamiques très différentes existent dans le monde rural français contemporain et les zonages doivent participer à leur compréhension.

La commission constate la nécessité d'une définition commune et d'une approche partagée du rural pour la constitution d'un zonage pertinent pour ces espaces. Elle soutient la création du groupe de travail incluant notamment des représentants de l'Insee, de l'Inra et du CGET, dont l'objectif serait d'élaborer une définition partagée.

Par ailleurs, pour répondre aux besoins de l'économie agricole et dans le cadre de l'aménagement du territoire et des problématiques liées à l'environnement, la commission recommande qu'une réflexion soit menée sur l'actualisation des zonages agricoles.

Référence : avis de moyen terme n°3 et n°7 de la commission Territoires

Avis N°3

Les bassins de vie constituent un maillage territorial fin, adapté aux questions d'accessibilité des services. Néanmoins, ces bassins de vie reposent sur l'hypothèse forte de la fréquentation des équipements les plus proches du domicile, hypothèse qui doit être testée ; par ailleurs, les liens entre les équipements et l'emploi doivent être explicités. De nouvelles modalités de l'accessibilité sont également à explorer.

La commission estime que la refonte des bassins de vie est nécessaire et elle encourage cette refonte.

Référence : avis de moyen terme n°3 et n°7 de la commission Territoires

DOCUMENTS COMPLÉMENTAIRES

Également disponibles et téléchargeables sur le site du Cnis

Documents complémentaires

- [Diaporama sur la maille habitat par Jérôme Harnois du SDES](#)
- [Diaporama sur la refonte des zones d'emploi par David Levy de l'INSEE](#)
- [Diaporama sur le pré-groupe de travail sur les collectivités locales par Isabelle Anxionnaz du Cnis](#)
- [Diaporama sur les aires d'influence des villes par Marie-Pierre de Bellefon de l'INSEE](#)
- [Diaporama sur les approches du rural dans les politiques publiques par Brigitte Baccaïni du Cget](#)
- [Diaporama sur les bassins de déplacements par Julie Pélata du Cerema](#)
- [Diaporama sur les bassins de vie par David Levy de l'INSEE](#)
- [Diaporama sur les unités urbaines par Vincent Loonis de l'INSEE](#)
- [Diaporama sur les utilisations du maillage en bassins de vie par Mohamed Hilal de l'INRA](#)
- [Diaporama sur les zonages d'étude par Michel Duée de l'INSEE](#)