



Conseil national  
de l'information statistique

Paris, le 15 janvier 2021 – n°6/H030

## COMMISSION « TERRITOIRES »

---

Réunion du 26 novembre 2020

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION ..... 2

LISTE DES DOCUMENTS PRÉPARATOIRES ET COMPLÉMENTAIRES ..... 30

---

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE

LA COMMISSION TERRITOIRES

- 26 novembre 2020 -

---

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

Rapporteurs : Michel DUEE, Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)  
Luc BRIERE, 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.....	6
I. POINTS DIVERS .....	6
II. SUJET PRINCIPAL : LES DONNEES ET L'UTILISATION DU PRIX DU FONCIER ET DE L'IMMOBILIER .....	10
III. PRESENTATION DES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL .....	22
CONCLUSION .....	29

## Liste des participants

AMINU	Funmi	SCALEN – Agence d’Urbanisme Nancy sud Lorraine
ANDRE	Mathias	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Direction des études et des synthèses économiques (DESE)
ANXIONNAZ	Isabelle	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
ARNOLD	Céline	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction des statistiques démographiques et sociales (DSDS)
BACCAINI	Brigitte	Ministère de la Transition écologique - Conseil général de l'environnement et du développement durable
BEAUVAIS	Félix	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement - Auvergne-Rhône-Alpes
BELLOC	Brigitte	Société Française de Statistique (SfdS)
BERNERT	Elise	Insee Rhône-Alpes
BERTHELOT	Alain	Insee Rhône-Alpes
BONNEAU	Jacques	TMO Régions
BONNET-GRAVOIS	Nicolas	Fédération des promoteurs immobiliers de France - FPI
BOVARI	Emmanuel	Ministère de l'Economie, des finances et de la relance - Direction générale du trésor (DGT)
BRIDENNE	Isabelle	Caisse des dépôts et consignations (CdC)
BRIERE	Luc	Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Direction générale des collectivités locales - Département des études et des statistiques locales
BURON	Maël	Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
CAVAILHES	Jean	Institut national de la recherche agronomique (INRA) - Centre d'Économie et de Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (CESAER)
CHAUVIN	Adrienne	Union sociale pour l'habitat
CHRISTIAN	Barbara	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)
CIESIELSKI	Henry	Ministère de la Transition écologique - Conseil général de l'environnement et du développement durable
COMBES	Pierre-Philippe	Université et ENS de Lyon et Sciences-Po Paris
COMTE	Sylvain	Insee Normandie
COULONDRE	Alexandre	Ecole des Ponts Paristech
D'ALESSANDRO	Cristina	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
DANGUY	Véronique	Caisse centrale mutualité sociale agricole
DAVID	Alain	Chambre interdépartementale des notaires de Paris
DE ANDRADE	Noémie	Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
DE LAPASSE	Benoît	Insee Ile-de-France
DE VELLIS	Caroline	Agence d'urbanisme de Bordeaux
DELAERE PAPIN	Pauline	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)
DELVAINQUIÈRE	Jean-Cédric	Ministère de la Culture - Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS)
DEMAILLE	Hugo	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)
DÉSIR	Tania	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
DESJARDINS	Bruno	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement – Lorraine
DHUMEAUX	Dominique	Association des maires ruraux de France (AMRF)
DORE	Gwenael	Consultant
DUBOIS	Marie-Michèle	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
DUÉE	Michel	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Direction de la diffusion et de l'action régionale (DDAR)
DUFOUR	Karine	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction des statistiques démographiques et sociales (DSDS)
DUPLAIN	Maxime	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement - Auvergne-Rhône-Alpes
DUPLAND	Emmanuel	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)
DURAN	Patrice	Ecole normale supérieure
DURANG	Xavier	Région sud

FAURE	Marie-Emmanuelle	Insee Pays de loire
FOURNIER	Jean Louis	Laboratoire d'Initiatives Foncières et Territoriales Innovantes (LIFTI)
FRIGGIT	Jacques	Ministère de la Transition écologique - Conseil général de l'environnement et du développement durable
FROMENTIN	Anne	Union sociale pour l'habitat
GABORIT	Gaëtan	Agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire (ADDRN)
GEORGES	Pierre-Marie	Association des maires ruraux de France (AMRF)
GRISELLE	Patrick	Comité du label de la statistique publique
GUILLABERT	Anne	Ministère de l'Intérieur
GUILLAUMIN	Marie	Etablissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre
GUYONVARCH	Alexis	Caisse centrale mutualité sociale agricole
HARNOIS	Jérôme	Ministère de la Transition écologique - Service des données et des études statistiques (Sdes)
HENNINGER	Marc	Ministère de la Culture - Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS)
HERBERT	Beatrice	Logiques Habitat
HERMAN	Antoine	
HERNANDEZ	Patrick	Insee Nouvelle-Aquitaine
HESS	Francis	Agence d'urbanisme agglomération de Nancy
HUMBERTCLAUDE	Sylvain	Ministère de la Transition écologique - Service des données et des études statistiques (Sdes)
JUGNOT	Stéphane	Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)
LAMARCHE	Pierre	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction des statistiques démographiques et sociales (DSDS)
LASSAUZAY	Didier	Confédération générale du travail (CGT)
LAVERGNE	Henri	Insee Rhône-Alpes
LAVERGNE	Pierre	Préfecture Grand Est
LE GUYADER	Sylviane	Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
LECLAIR	Marie	Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
LEGER	Jean-Luc	Assemblée des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux
LEQUIEN	Laurent	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction des statistiques démographiques et sociales (DSDS)
LERENARD	Agnès	Insee Pays de loire
LEVY	David	Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
LORY	Pascal	Ministère de la Transition écologique - Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)
MARTIN	Emmanuelle	Etablissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre
MARTINEZ	Corinne	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction de la diffusion et de l'action régionale (DDAR)
MAUREL	Françoise	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
MENANTEAU	Mathilde	Fédération nationale des travaux publics (FNTP)
MESLIN	Olivier	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction des études et des synthèses économiques (DESE)
MICHELOT	François	Institut Paris Région
MILIN	Kévin	Ministère de l'Intérieur - Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)
MILLERY	Edwige	Ministère de la Culture - Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS)
MISSEGUE	Nathalie	Ministère des Solidarités et de la santé - Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
MONCHOIS	Xavier	Insee Bourgogne
MOREL	Roxane	Ministère de la Transition écologique - Service des données et des études statistiques (Sdes)
MONSO	Olivier	Ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports - Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)
MONTUS	Arnaud	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
OSWALT	Noémie	Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
PAGNIER	David	Fédération des SCoT

PAPADOPOULOS	Anne	Notaires de France
PARTOUCHE	Denise	Fédération française du bâtiment
PFEIFFER	Basile	Ministère de la Transition écologique - Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)
PIERRE-NADAL	Jérémy	Association des régions de France
POLLET	Pascale	Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation
PONS	Yannig	Ministère de la Transformation et de la fonction publiques - Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)
POULIQUEN	Erwan	Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
PREVOST	Elisabeth	Insee Ile-de-France
PROST	Corinne	Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation - Service de la statistique et de la prospective (SSP)
RATEAU	Guillaume	Ministère de la Transition écologique - Service des données et des études statistiques (Sdes)
REYNARD	Robert	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction générale
RICHARD	Mélanie	Agence nationale de l'habitat (ANAH)
RODRIGUES	Amandine	Insee Pays de loire
ROUGIER	Thomas	Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)
ROUX	Sébastien	Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
SALA	Marie	Insee Bretagne
SOTURA	Aurélie	Banque de France (BdF)
TEBOUL	Pascal	Société nationale des chemins de fer français (SNCF)
THOMAS	Michel	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
TOUPIN	Marie-Hélène	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)
VORMS	Bernard	
VUGDALIC	Suvani	Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
ZEMIRLI	Yamilé	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

*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 qui se tient dans des conditions très particulières. La technologie devrait cependant nous permettre de communiquer de façon convenable. Il semblerait d'ailleurs que le nombre de participants soit plus important encore qu'aux sessions en présentiel.

Voilà quelques années, nous avons évoqué le besoin de quantifier plus précisément les disparités territoriales. A la suite du mouvement des Gilets jaunes, les médias et les hommes politiques soulignaient ces disparités territoriales, en s'appuyant notamment sur des cartes de disparités de revenus nominaux. A cette occasion, il m'a semblé que nous manquions d'informations sur les disparités de niveau d'éducation, de coût de la vie, de coût du logement et que la statistique publique aurait pu dans la diffusion de telles données permettant de documenter de façon plus complète ces disparités. En ce qui concerne le logement, une petite révolution s'est produite au cours des dernières années, avec un accès aux données très fortement amélioré. Le thème principal de la présente commission sera donc relatif à ces nouvelles données désormais relativement facilement accessibles, que ce soit sur le stock de logements, les prix des logements et des terrains à bâtir et le prix du foncier agricole. Quatre interventions présenteront ces différents types de données. Elles seront suivies par la présentation d'une recherche montrant qu'en combinant un certain nombre de ces données, il est possible d'aborder des questions comme le rôle de l'accès aux biens publics locaux dans les choix de localisation et la valorisation par les ménages de cet accès.

Autour de ce grand thème, nous écouterons des présentations préalables relatives aux avancées des programmes statistiques dans le contexte de la Covid. Nous effectuerons également un point sur le projet Open Collectivités et sur l'enquête Comparaison spatiale des prix, qui va tout à fait dans le sens d'améliorer la connaissance des disparités territoriales. Un premier avis sera émis sur le thème principal. Enfin, un troisième temps est prévu avec la présentation des conclusions du groupe de travail sur la définition statistique de l'espace rural, qui donnera lieu à un second avis.

## **I. POINTS DIVERS**

### **1.1. Présentation des avancées et des modifications des programmes statistiques de 2020**

#### **Michel DUEE, Insee**

L'année 2020 a été bouleversée pour le système statistique public comme pour l'ensemble de la société. Néanmoins, l'Insee a réussi à maintenir l'essentiel de ses activités et à publier ses principaux indicateurs.

S'agissant des travaux annoncés sur la thématique des territoires, la refonte des zonages a pris quelques mois de retard par rapport au calendrier initial. Cependant, les zonages ont été livrés. Les unités urbaines, les zones d'emploi et les aires d'attraction des villes ont été diffusées en septembre et octobre. Ainsi, les taux de chômage et les estimations d'emploi sont désormais publiés sur les nouveaux périmètres des zones d'emploi.

De nombreux travaux avec une dimension territoriale non prévus dans les programmes de travail ont également été réalisés. Sur le site de l'Insee, une page spécifique a été ajoutée sur les conséquences de la crise sanitaire et la dimension territoriale a été particulièrement mise en avant. Les données sur les décès ont été mises à disposition par région et département pour montrer l'impact de la crise sur différents territoires. Des publications ont également été réalisées, notamment pour comparer la crise de cette année avec la canicule de 2003 et mettre en évidence les différences selon les territoires et leur densité. Dans la partie conjoncture, de nombreux travaux ont été menés sur l'impact de la crise sanitaire dans les régions, et même par département, afin de montrer l'impact sur l'activité, mais aussi sur l'emploi et l'activité partielle. Des travaux ont été entrepris pour mesurer les déplacements de population à l'occasion du premier confinement. Une part importante de la population a en effet quitté l'agglomération parisienne ou certaines grandes villes. Grâce aux données de trois opérateurs de téléphonie mobile, l'Insee a pu montrer que le

phénomène était, somme toute, limité et que les mouvements de population étaient largement liés à des étudiants et des touristes.

Ces travaux ont été menés à l'occasion du premier confinement et une bonne partie d'entre eux se poursuit aujourd'hui. Les données sur les décès continuent d'être diffusées toutes les semaines depuis la deuxième vague. Les travaux sur l'impact économique de la crise se poursuivent également. Nous devons dorénavant commencer à mesurer l'impact social de la crise, notamment en termes de bénéficiaires de minima sociaux, voire d'aide alimentaire. L'année 2021 sera sans doute malheureusement consacrée à examiner l'impact sur le tissu économique, avec les défaillances d'entreprises qui s'annoncent.

### **Luc BRIERE, Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

Tous les services statistiques ministériels ont, comme l'Insee, essayé de s'adapter au nouveau contexte sanitaire et économique.

Un travail important a été mené par la Drees, l'Inserm et l'Insee avec l'enquête EPICOV, afin de connaître la situation immunitaire de la population et mesurer la prévalence de la Covid au sein de la population. Les premiers résultats sont parus en octobre, avec des taux de prévalence par département, plus forts à Paris, dans les départements de la petite couronne et le Haut-Rhin, ainsi que pour les populations vivant dans des zones à plus forte densité urbaine. Les résultats localisés seront encore plus détaillés dans la deuxième vague de l'enquête, qui est en cours. La Drees a également mené une enquête flash sur le fonctionnement des établissements et des services d'aide sociale à l'enfance durant le confinement. Les résultats, parus au mois de mai, mettent en lumière des disparités régionales.

La Depp a lancé des enquêtes sur la continuité pédagogique pendant le confinement. Les informations collectées entre mai et fin juin ont donné lieu à de premières exploitations publiées en juillet. Les résultats locaux devraient également paraître. Toujours en lien avec la crise économique et sanitaire, des travaux statistiques ont été menés à partir de sources administratives. La Dares a publié au printemps, en lien avec la DGEFP et Pôle emploi, un tableau de bord sur la situation du marché du travail permettant de suivre la progression, puis la décline des demandes d'activité partielle. Le SSM des collectivités locales a conduit au printemps des travaux pour estimer les conséquences économiques sur les finances des collectivités locales, alimentant notamment un rapport de M. Cazeneuve sur l'impact du Covid-19 sur les finances locales.

En parallèle, des travaux prévus au programme de travail ont pu être réalisés. La Depp a ainsi publié une étude sur la mise en évidence de six types de collèges différenciés selon la population accueillie et la situation géographique. La Drees a mis en ligne son document sur l'aide sociale départementale, avec des résultats 2018 détaillés et des séries historiques de données départementales sur l'offre d'accueil des jeunes enfants et les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance. Hors SSP, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et son Observatoire des territoires ont publié des résultats à partir d'études sur le rôle des centralités dans les dynamiques locales et intercommunales, ainsi que sur la fragilité des centres d'équipement et de service. Enfin, la DGCL a travaillé sur la parité dans les conseils municipaux et conseils communautaires à la suite des élections municipales. Ces travaux ont fait apparaître une légère hausse de la part des femmes dans les conseils communautaires et municipaux. Plus récemment, nous avons conduit une étude sur la situation financière des communes entre 2014 et 2019, montrant une amélioration de cette situation financière et une tendance à la réduction des disparités locales.

## **1.2. Information sur le projet « Open collectivités »**

### **Luc BRIERE**

Le projet a démarré en septembre au sein du service statistique ministériel et d'autres services de la DGCL pour mettre en place un portail fédérateur rassemblant des informations statistiques déjà existantes sur les collectivités locales. Ce projet fait suite à une recommandation du Cnis en octobre 2019 à la suite d'un pré-groupe de travail destiné à faire le point sur l'ensemble des données disponibles sur les collectivités locales. Il en était ressorti un manque d'outils faisant ressortir le besoin de rendre plus lisibles et plus visibles les informations statistiques, notamment financières sur les collectivités locales. La DGCL a participé au programme interministériel « Entrepreneur d'intérêt général », qui propose des cofinancements pour mettre en place des projets numériques. La DGCL a été lauréate de cet appel à projets. Nous avons donc démarré

ce projet à la rentrée avec la volonté de créer un portail pour améliorer la visibilité des informations de la statistique publique sur les collectivités locales.

Les travaux ont pu commencer mais doivent supporter quelques contraintes supplémentaires liées au contexte sanitaire. Le projet est pris en charge par un développeur et une designeuse de services. Nous avons déjà noué des contacts avec certains membres de la statistique publique et des collectivités locales pour identifier les besoins des utilisateurs et mieux définir le périmètre et les objectifs de ce projet. Un prototype est en cours d'élaboration. Il fera l'objet de tests auprès d'utilisateurs. Si vous êtes intéressés, je vous invite à me contacter directement ou par l'intermédiaire du Cnis pour participer à cette phase de test, afin que ce portail fédérateur puisse s'inscrire dans l'objectif fixé de répondre au mieux aux besoins de la statistique publique et des utilisateurs. Un document est en ligne sur le site du Cnis.

### **Didier LASSAUZAY, CGT**

Dans ce document, il est indiqué que le portail vise à fédérer des informations et des statistiques publiques. Or encore faut-il que ces informations et statistiques existent. Dans certains domaines, celles-ci sont absentes, notamment au niveau national et sur la partie sociale relative au personnel des collectivités. Les représentants CGT au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ont évoqué le sujet le 7 octobre, parlant assez sévèrement de la décrépitude de la statistique publique dans le champ professionnel et de la perte de maîtrise de la statistique publique au sein de la fonction publique territoriale au profit d'opérateurs privés.

Avec la pandémie de Covid, nous avons observé une carence totale de données statistiques au niveau national sur la situation des personnels, qui ne permet pas de dépasser le stade de l'expression des ressentis et des témoignages. Cela ne suffit pas pour analyser les conséquences de la pandémie. Par ailleurs, dans le rapport annuel de la fonction publique qui vient de paraître, nous constatons que les données statistiques datent de 2017-2018 pour la fonction publique d'Etat et la fonction publique hospitalière, mais seulement de 2015 pour la fonction publique territoriale. A l'heure où se met en place le portail Open collectivités, il nous semble important de prendre en compte ce sujet si nous voulons que des statistiques publiques sur le service public territorial et la fonction publique territoriale soient mises en ligne au service de tous.

### **Luc BRIERE**

Le portail Open Collectivités a pour but de faciliter l'accès à des données existantes. Sur le champ de la fonction publique territoriale, il existe un certain nombre de données. Nous finalisons actuellement le bilan social pour l'année 2017, qui sera mis en ligne en fin d'année [post réunion : ce document est désormais accessible en ligne : [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl\\_v2/DESL/bilanssociaux/synthese\\_nationale\\_bilans\\_sociaux\\_2017\\_18\\_12\\_20.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/DESL/bilanssociaux/synthese_nationale_bilans_sociaux_2017_18_12_20.pdf)]. Nous avons pu maintenir les délais prévus malgré le contexte particulier. Nous menons d'autres études statistiques sur ce champ de la fonction publique territoriale, notamment le recours aux contractuels publié en 2019 avec une première exploitation des bilans sociaux 2017. Ces travaux avaient d'ailleurs été annoncés dans le cadre d'un groupe de travail du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Quant aux conséquences de la pandémie sur les agents de la FPT, j'ai évoqué l'enquête EPICOV de la Drees. Dans la deuxième vague, actuellement sur le terrain, il devrait être possible d'affiner les résultats au sein de la fonction publique. Le SSM des collectivités locales n'est pas en mesure d'agir seul, mais des travaux pourraient être menés. Le champ de la fonction publique territoriale fait bien partie des travaux présents sur le portail Open Collectivités, ce qui devrait en améliorer la lisibilité. Enfin, un chapitre entier de notre ouvrage « collectivités locales en chiffres » est consacré à la fonction publique territoriale.

### **Emmanuelle MARTIN, Etablissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre**

J'ai souhaité participer à cette commission principalement pour obtenir des informations sur le projet Open Collectivités. En tant que collectivités, nous sommes confrontés à de graves difficultés pour collecter des données qui soient suffisamment précises pour répondre à nos besoins dans le cadre de nos missions de service public. Un maillon manque cruellement. Pour des données publiques, nous sommes régulièrement renvoyés vers des portails *open data*. Or ceux-ci ne nous fournissent pas des données assez précises ou dégradées par rapport à la donnée d'origine.

Je dois avouer que tous mes espoirs reposaient sur la mise en place d'un portail spécifique pour que les collectivités territoriales puissent enfin accéder à des données précises, à des échelles qui nous conviennent et correspondent vraiment à nos besoins en termes de suivi des politiques publiques, que ce soit dans le domaine du logement, du foncier, etc. Sur le cadastre, par exemple, les fichiers fonciers proposés en open data sont dégradés par rapport aux fichiers d'origine. Or nous cherchons des données à la commune, voire à l'IRIS. Il manque vraiment un maillon entre vous et les collectivités que nous sommes. Nous perdons énormément de temps à devoir collecter nos données. Nous sommes très mal outillés pour assurer la mise en place d'observatoires, bien que nous le voulions vraiment. Les établissements publics territoriaux (EPT) représentent quand-même un acteur clé au niveau territorial, mais ils sont trop souvent oubliés. Les observatoires travaillent à l'échelle de la commune ou du département. Les chiffres à l'échelon des EPT restent très rares.

#### **Luc BRIERE**

Je propose que nous échangions en bilatéral sur vos besoins. Le portail Open Collectivités constitue une première étape importante.

#### **David PAGNIER, Fédération des SCOT**

La Fédération demande de longue date que les données de l'Insee puissent être agrégées à l'échelle des périmètres de SCOT. Nous avons formulé cette demande à plusieurs reprises devant le Cnis et nous avons systématiquement essuyé un refus. Je profite de cette occasion pour renouveler la demande.

#### **Pierre-Philippe COMBES**

Ces points sont notés. Avant de pouvoir être diffusées, il faut que les données existent. Or les présentations suivantes vont montrer que de nombreuses données existent et qu'il convient de les rendre plus visibles, sous réserve du respect de certaines règles de confidentialité.

### **1.3. Information sur l'enquête Comparaison spatiale des prix**

#### **Karine DUFOUR, Insee**

Les évolutions temporelles de prix sont mesurées tous les mois par le biais de l'indice des prix à la consommation (IPC). Cet indice n'est cependant pas adapté pour mesurer des écarts de prix en niveau entre les territoires. Pour ce faire, l'Insee a créé des enquêtes de comparaison spatiale des niveaux de prix à la consommation entre territoires français. La première enquête a eu lieu en 1985. Elle a ensuite été renouvelée en 1992, puis 2010 et 2015. La prochaine édition est prévue pour le printemps 2022.

L'Insee s'est fixé comme objectif de réaliser cet exercice de comparaison spatiale de prix sur un rythme quinquennal. A l'origine, cette enquête avait pour objectif de comparer les prix entre chaque DOM et la métropole, Mayotte ayant été ajouté en 2015. Des comparaisons sont également réalisées au sein de la France métropolitaine, entre la Corse et la province et, depuis 2015, entre l'agglomération parisienne et la province. A compter de 2022, nous effectuerons aussi des comparaisons entre les différentes régions provinciales, mais uniquement pour les produits de grande consommation en grande distribution.

Ces enquêtes de comparaison spatiale de prix permettent aussi de calculer des « coefficients d'extrapolation spatiaux » entre l'agglomération parisienne et la province pour les besoins de l'enquête sur les parités de pouvoir d'achat, qui mesure des écarts de prix en niveau entre territoires entre les pays européens. En France, la démarche retenue consiste à réaliser des relevés de prix au sein de l'agglomération parisienne et à étendre les résultats obtenus à la France entière *via* les coefficients d'extrapolation spatiaux issus de l'enquête.

Pour effectuer des comparaisons spatiales de prix, nous ne pouvons pas nous limiter à l'indice des prix à la consommation, car nous devons répondre à deux exigences supplémentaires : la comparabilité et la représentativité. Dans les enquêtes de comparaison spatiale de prix, les produits enquêtés entre les territoires doivent être aussi identiques que possible. Or dans l'indice des prix à la consommation, rien ne garantit que les produits enquêtés soient les mêmes sur les différents territoires. Par ailleurs, dans l'enquête de comparaison spatiale des prix, nous relevons le prix en France métropolitaine de produits représentatifs des DOM et inversement. Or pour l'indice des prix à la consommation, nous suivons des variétés

représentatives de la consommation dans chaque territoire, mais pas de celle des territoires auxquels il est comparé. Ainsi, l'IPC va suivre le prix de la semoule de blé dur dans les DOM, mais pas en métropole, puisque ce produit n'est pas représentatif de la consommation en France métropolitaine. Dans l'enquête, en revanche, nous relevons son prix partout à des fins de comparaison.

Comme en 2015, trois sources de données seront mobilisées pour ces comparaisons. Nous veillons à réutiliser au maximum les relevés effectués dans le cadre de la collecte de l'indice des prix à la consommation dès lors que les données sont comparables entre les territoires. Nous utilisons aussi les données tarifaires ou administratives fournies par la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), l'ARCEP, etc. Nous récupérons également des données directement sur internet. Sur le site du CROUS, par exemple, nous pouvons obtenir le prix d'un repas dans un restaurant universitaire. Lorsque nous ne pouvons pas recourir à ces deux sources de données, nous devons mener une enquête pour réaliser des relevés de prix supplémentaires. C'est pour cette enquête que nous demandons un avis d'opportunité.

En 2015, 64 % des données pour la province provenait des relevés de l'indice des prix à la consommation, 26 % de l'enquête spécifique, le reste correspondait aux tarifs. Cette répartition est cependant hétérogène selon le territoire considéré. Dans les DOM, par exemple, la part des relevés de l'enquête spécifique s'élève plutôt à 60 %, car nous n'utilisons les relevés de l'IPC que pour le secteur alimentaire. Sur des territoires comme la Corse ou Mayotte, où aucune collecte IPC n'est réalisée actuellement, la part des relevés de l'enquête spécifique est encore plus importante, de l'ordre de 90 %.

En 2022, nous exploiterons une autre source, constituée par les données de caisses, mais uniquement pour les produits alimentaires industriels, d'entretien et d'hygiène-beauté achetés en supermarchés et hypermarchés pour la métropole (y compris la Corse). Une expertise a été menée au sein de la division pour comparer les prix moyens issus de la dernière enquête à ceux issus des données de caisse pour s'assurer de l'opportunité d'utiliser ces données et ses conclusions ont été positives. Pour les DOM, il existe aussi des données de caisse, sauf à Mayotte. Nous tentons actuellement de les récupérer auprès d'Ipsos ou des enseignes. Nous espérons pouvoir les utiliser mais nous n'en sommes pas encore certains. L'utilisation de cette source de données permettra de réaliser des comparaisons régionales en France métropolitaine pour les produits de grande consommation vendus dans la grande distribution. Elle permettra aussi de réduire le volume des relevés de prix à réaliser sur le terrain, et donc de réduire les coûts de l'enquête.

Avec cette édition 2022, nous mettrons par ailleurs en place des réunions de concertation au niveau national et local au premier trimestre 2021. Pour le niveau national, nous profitons de notre passage devant le Cnis pour lancer un appel à candidatures. Pour le niveau local, notamment pour la Corse et les DOM, nous envisageons de présenter l'enquête aux observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR), ainsi qu'aux comités régionaux pour l'information économique et sociale (CRIES). Si cela s'avère impossible sur certains territoires, nous organiserons des réunions avec les principaux utilisateurs au niveau local.

## **II. SUJET PRINCIPAL : LES DONNEES ET L'UTILISATION DU PRIX DU FONCIER ET DE L'IMMOBILIER**

### **2.1. Les estimations annuelles du parc de logements**

**Céline ARNOLD, Insee**

Les estimations annuelles du parc de logements sont réalisées par l'Insee en partenariat avec le SDES, le service statistique ministériel en charge du logement, de l'écologie et des transports sur une périodicité annuelle. Leur champ recouvre les logements ordinaires en France, hors Mayotte.

Ces estimations ont pour but de chiffrer le parc de logements ordinaires au 1<sup>er</sup> janvier de l'année et de donner sa structure :

- par catégorie de logements : résidences principales, résidences secondaires et logements occasionnels, et les logements vacants ;
- par type d'habitat : logement individuel ou collectif ;
- par statut d'occupation : propriétaires, locataires, logés gratuitement ;
- par zone géographique, selon la taille d'unité urbaine.

Les estimations annuelles du parc de logements font la synthèse de sources multiples. Les séries longues démarrent en 1982. La principale source utilisée est le recensement. Nous recourons aux recensements de 1982, 1990 et 1999, ainsi qu'aux enquêtes annuelles depuis 2006. Le recensement nous fournit le stock de logements, sa répartition par catégorie, type et zone, et une ventilation par statuts d'occupation agrégés. Nous complétons ces données avec les différentes éditions de l'enquête Logement, disponibles depuis 2006 dans les DOM (hors Mayotte) et depuis 1984 pour la France métropolitaine. Cette enquête fournit la ventilation par statut d'occupation détaillé. Au sein des propriétaires, nous distinguons les non-accédants et les accédants. Parmi les locataires, nous détaillons selon la nature du bailleur. Cette distinction est essentielle pour le compte satellite du logement.

Le recensement est connu jusqu'en N-3. Cette année, pour les estimations du parc de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2020, nous avons donc intégré le recensement 2017. Les données 2018, 2019 et 2020 sont provisoires, extrapolées à partir de sources avancées. Elles seront révisées chaque année jusqu'au chiffre définitif donné par le recensement de la population. Les sources avancées, qui nous permettent de prolonger le recensement sur les trois années suivantes, sont tout d'abord les fichiers de la taxe d'habitation, qui nous donnent une idée de l'évolution du nombre de logements, et le répertoire des immeubles localisés, qui sert de base de logements pour la gestion du recensement. Pour ces deux sources, nous disposons cette année des données jusqu'en 2019. Nous utilisons aussi éventuellement, pour comparer les résultats, la base FILOCOM produite tous les deux ans par le SDES pour décrire le parc de logements en faisant la synthèse de l'ensemble des sources fiscales et SITADEL, également produit par le SDES, qui suit la construction neuve à partir de la base des permis de construire.

Les estimations sont révisées à deux rythmes : des révisions annuelles liées aux estimations successives du parc et à l'intégration du recensement de la population et des révisions à plus long terme pour intégrer les résultats d'une nouvelle enquête logement, essentiellement sur les filières détaillées. Pour connaître le nombre de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2017, par exemple, une première estimation a été réalisée dans le cadre des estimations annuelles du parc de logements publiées en 2017. Cette estimation a été révisée en 2018 et 2019. En 2020, nous l'avons révisée une dernière fois en intégrant le chiffre définitif établi par le recensement de la population. En 2020, l'intégration des données du recensement 2017 a entraîné une révision à la baisse de 3 000 unités sur l'estimation diffusée en 2019. Les révisions restent tout de même relativement faibles. La révision du nombre de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2017 entre les estimations 2018 et les estimations 2020 est un peu plus importante, mais elle reste tout à fait correcte.

Ces estimations présentent néanmoins certaines limites. Nous utilisons les données du recensement de la population à un rythme annuel alors que depuis 2006 le recensement se base sur la collecte de cinq années consécutives d'enquête annuelle de recensement pour donner une estimation. Les estimations du recensement de la population ont donc plus de sens à un rythme quinquennal, mais nous les utilisons pour les besoins du parc à un rythme annuel. Avant le recensement annuel, le parc était estimé à partir des flux annuels entrants et sortants de logements. Nous estimions la construction neuve, les destructions de logements, les fusions, les éclatements et les changements d'affectation. Cette méthode présentait toutefois des limites, car seule la construction neuve pouvait être estimée à partir d'une source avancée grâce à la base SITADEL. Par ailleurs, nous utilisons la taxe d'habitation comme source avancée pour projeter le nombre de logement. Or cette source va disparaître. Le projet RELIEF devrait permettre d'assurer la continuité de FIDELI, le répertoire de logements et d'individus, malgré la disparition de la taxe d'habitation en faisant la synthèse de l'ensemble des sources fiscales.

Les données des estimations annuelles permettent d'étudier l'évolution en structure du parc de logements sur une période longue. Elles donnent un nombre de résidences principales qui sert de référence pour les enquêtes ménages de l'Insee. Elles servent aussi pour réaliser des estimations en volume pour les comptes du logement. Les premiers résultats sont diffusés en interne en avril. Tous les résultats détaillés sont disponibles en interne en septembre. Nous mettons également à jour les chiffres clés et les séries chronologiques sur Insee.fr. Nous publions par ailleurs un *Insee Focus* en fin d'année pour présenter les données actualisées avec la dernière estimation du parc de logements et commenter les évolutions sur longue période.

La publication de l'année dernière, qui commentait les évolutions du parc au 1<sup>er</sup> janvier 2019, faisait état de 36,6 millions de logements en France, hors Mayotte. En France métropolitaine, 82 % des logements étaient des résidences principales. Sur longue période, le parc a évolué de 1 %, avec de petites variations. L'évolution du parc par catégorie de logements a fluctué au cours de la période. Notamment sur les années récentes, le nombre de résidences principales augmente un peu moins vite que l'ensemble du parc. Nous observons que depuis 2006, le nombre de logements vacants augmente plus rapidement que l'ensemble du

parc. Plus récemment encore, nous relevons une croissance un peu plus forte des résidences secondaires et des logements occasionnels. La répartition des résidences principales selon le statut d'occupation fait apparaître une hausse de la part des propriétaires depuis le début des années 1980. La part de ménages propriétaires s'établit ainsi autour de 58 % en 2019, contre un peu plus de 50 % en 1984.

## **2.2. Combiner les sources administratives pour une connaissance plus fine du patrimoine immobilier des ménages**

**Mathias ANDRE, Insee**

Olivier Meslin et moi-même menons ces travaux au département des études économiques de l'Insee. Nous vous présenterons aujourd'hui quelques résultats et un cadre d'exploitation nouveau des données administratives sur la propriété immobilière. La problématique qui nous occupe se place dans un cadre de moyen terme où le niveau de vie des locataires a décroché par rapport au niveau de vie des propriétaires et où la part de propriétaires parmi les plus modestes a nettement diminué. L'étude de la concentration de la distribution du patrimoine immobilier nous semble donc importante pour appréhender les inégalités, notamment patrimoniale.

Nos travaux se placent à la rencontre de deux évolutions dans la statistique publique. Ils reposent à la fois sur les données administratives exhaustives, notamment les bases fiscales et, au sein de l'Insee, sur des travaux menés dans le cadre de la création et la pérennisation des répertoires FIDELI et FILOSOFI. Le recours aux données exhaustives permet notamment d'étudier précisément l'extrémité des distributions. Nous étudions précisément la concentration des patrimoines immobiliers en France et nous faisons le lien avec la distribution des revenus. Nous utilisons des données de prix pour modéliser la valeur et valoriser le patrimoine immobilier, ce qui permet par exemple une analyse redistributive de la taxe foncière. Une fois que nous avons attribué la propriété, nous pouvons en effet estimer la valeur foncière avec des données supplémentaires. Grâce à l'exhaustivité et la richesse de ces bases, nous pouvons étudier finement en niveau de vie et appréhender des disparités géographiques assez fines.

Ces travaux ont également vocation à contribuer à la statistique publique. Ils sont menés en lien avec la division logement. Ces travaux vont donner lieu à la constitution d'une base reliant les données cadastrales, les données de transaction immobilière et les données du registre du commerce. Si nos travaux d'études concluent à l'efficacité et l'utilité de cette démarche, nous pouvons imaginer que cette base sera adossée au répertoire FIDELI, qui comporte actuellement la localisation des ménages, la propriété et les revenus fiscaux.

**Olivier MESLIN, Insee**

Nous avons mené ce travail exploratoire pour l'année 2017. Ce prototype vise à démontrer qu'il est possible de construire une base de données exhaustive sur les patrimoines immobiliers bruts et de nombreux aspects restent encore expérimentaux. En cible, nous souhaiterions passer en production avec une base annuelle. Nous pouvons résumer l'ensemble du travail statistique que nous avons réalisé en trois étapes. Nous cherchons à répondre à trois questions simples :

- Quel est le ménage propriétaire de chaque bien immobilier existant en France ?
- Quelle est la valeur de marché de chaque bien immobilier ?
- Quelle est la taxe foncière associée à chaque bien immobilier ?

Le fait d'utiliser des sources exhaustives et de s'appuyer sur le répertoire FIDELI permet de construire une base croisant le patrimoine immobilier brut de l'ensemble des ménages avec une grand nombre d'autres informations sur la localisation des ménages, leurs revenus, leur composition, leurs conditions de logement, etc.

Pour cet exercice, nous utilisons cinq sources principales :

- les fichiers MAJIC du cadastre décrivent les propriétés bâties et non bâties et donnent l'identité du ou des propriétaires ;
- le répertoire FIDELI construit à partir d'un assemblage de sources administratives, principalement la taxe d'habitation, le fichier d'identification des personnes et le fichier d'impôt sur le revenu, qui donne des éléments sur les ménages, les logements, leur localisation, leurs revenus ;

- les données du registre du commerce et des sociétés qui donne des informations sur les actionnaires des sociétés civiles immobilières ;
- les données DVF sur les transactions immobilières, qui nous servent à attribuer une valeur de marché à chaque bien immobilier ;
- les données sur la fiscalité locale, qui permettent de calculer la taxe foncière.

Dans la construction de notre base de données, nous avons d'abord dû définir le patrimoine immobilier des ménages. Plusieurs définitions sont possibles. Nous avons retenu la définition suivante : le patrimoine immobilier recouvre l'ensemble des maisons, appartements et dépendances situés en France, affectés à un usage d'habitation et possédés par des personnes physiques résidentes, en leur nom propre ou via une société civile immobilière (SCI). Nous partons de l'ensemble du cadastre qui comprend 52 millions de biens, dont environ 37 millions de logements. Nous nous limitons à 36,6 millions de biens immobiliers, dont 28 millions de logements. L'essentiel de l'écart sur les logements vient du logement social (soit environ 7 millions).

En premier lieu, nous recherchons, pour les biens immobiliers possédés par des SCI, l'identité des propriétaires de la SCI. Le cadastre ne précise en effet pas le nom des actionnaires. Ensuite, nous essayons de rassembler les différents biens immobiliers possédés par un même ménage, ce qui nécessite des appariements un peu complexes entre le cadastre et le répertoire FIDELI. Enfin, nous construisons un modèle hédonique de prix à partir des données DVF afin de pouvoir extrapoler une valeur de marché pour l'ensemble des biens immobiliers de cadastre. Ces données exhaustives nous permettent d'obtenir des résultats extrêmement précis et d'étudier notamment la façon dont la propriété immobilière est concentrée. Ainsi, le nombre moyen de biens possédés par chaque ménage au sein de chaque millième de niveau de vie montre que la propriété immobilière est relativement concentrée, avec moins d'un demi-logement par ménage pour les ménages modestes jusqu'à 3, voire 4 dans les derniers millièmes de la distribution.

Nous proposons une utilisation nouvelle des sources administratives que nous combinons pour produire une base exhaustive nouvelle, étudier extrêmement finement les distributions et obtenir des informations très détaillées sur les distributions croisées des revenus et du patrimoine immobilier brut. Nous n'avons en revanche aucune information sur l'endettement des ménages. Nos travaux se trouvent encore à un stade très préliminaire et il nous reste un certain nombre de choses à faire, notamment nous comparer aux sources existantes, en particulier l'enquête Patrimoine, consolider et fiabiliser les programmes et si possible répliquer l'ensemble des traitements sur un autre millésime pour comparer deux jeux de données et vérifier si nos résultats sont fiables. Il nous faut aussi améliorer la façon dont nous modélisons la valeur des biens immobiliers et exploiter les données pour produire des études.

De très bonnes nouvelles ont rendu ce travail possible, en particulier la disponibilité croissante des données. Nous avons accès depuis un peu plus d'un an aux données DVF. Nous avons également obtenu l'accès aux données du registre du commerce et des sociétés et nous avons pu utiliser largement les données cadastrales du fichier MAJIC qui étaient relativement peu utilisées par la statistique publique jusqu'à présent. Trois points méritent cependant d'être améliorés. Tout d'abord, les données DVF ne couvrent pas encore l'Alsace-Moselle, Mayotte, la Guyane et la Guadeloupe. Par ailleurs, l'Insee ne dispose pas des données DVF antérieures à 2015 alors qu'elles existent au moins depuis 2011. Ces données permettraient de réaliser des travaux en série longue sur le fonctionnement du marché immobilier. Enfin, les données DVF et MAJIC sont difficiles à exploiter dans leur format brut. Il faut très souvent opérer des retraitements préalables assez lourds. Or le CEREMA a développé de longue date des codes, qui retraitent et organisent ces données sous forme de bases de données et a rédigé une documentation très utile sur ces données. Nous avons constaté que, parmi ces codes, un seul est déjà disponible sur Internet. Nous aimerions donc profiter de cette commission pour souligner l'intérêt que présentent ces codes et encourager fortement le CEREMA à les partager.

### **Pierre-Philippe COMBES**

S'agissant des données du CEREMA, il est désormais possible, en quelques clics et en signant un engagement de confidentialité et de non-utilisation commerciale, télécharger les données de DVF dans sa version DV3F ainsi que les fichiers fonciers décrivant les bâtiments et les locaux. Cela fait partie des petites révolutions dans l'accès aux données sur le foncier de ces dernières années. Il n'en reste pas moins que l'ensemble de ces données représente un volume de 60 Go, sous format de base SQL. L'accès n'est donc pas totalement direct et trivial et nous pourrions imaginer une mise à disposition de données plus conviviale.

En passant par le CASD, il est également possible d'avoir accès à des sources comme FIDELI permettant de réaliser des analyses du même type que celles qui vient d'être présentée.

### 2.3. Le prix des terrains à bâtir

#### Sylvain HUMBERTCLAUDE, SDES

L'enquête sur le prix des terrains et du bâti (EPTB) existe depuis 2006. Elle portait sur un gros échantillon jusqu'en 2010 avant de devenir exhaustive. Obligatoire depuis son origine, elle porte sur les permis de construire une maison individuelle en secteur diffus délivrés à des particuliers sur la France entière, y compris Mayotte. Sont exclus du champ de l'enquête les lotissements de maisons individuels construits et commercialisés par des promoteurs, ces permis faisant l'objet d'une enquête Commercialisation des logements neufs. 100 000 permis sont enquêtés chaque année, le chiffre variant selon la conjoncture de la construction, et le taux de réponse atteint 65 %.

Cette enquête menée par courrier repose sur un questionnaire d'une page avec trois groupes de variables représentatifs des objectifs de l'enquête :

- le terrain à bâtir : prix, surface, date d'achat, viabilisation, etc. ;
- le projet de construction : coût prévisionnel, surface, type de maîtrise d'œuvre, degré d'achèvement de la construction à sa livraison, date de début des travaux, mode de chauffage, etc. ;
- les caractéristiques du demandeur du permis : PCS de la personne de référence du ménage, tranche d'âge, résidence principale ou secondaire, nombre de personnes emménageant dans la maison.

L'enquête alterne des phases de production mensuelle avec une exploitation annuelle. Chaque mois, nous extrayons du répertoire des permis de construire SITADEL les permis qui y sont remontés deux mois plus tôt. Un prestataire externe imprime des courriers et des questionnaires et les envoie aux enquêtés. Lorsque les enquêtés ont répondu, le prestataire scanne les réponses et nous les renvoie. Si nous n'avons pas reçu de réponse sous trois mois, nous relançons l'enquêté. Pour une année N, l'enquête commence en mars avec les premiers courriers et s'achève en juin de l'année suivante avec l'envoi des dernières relances. Nous laissons un peu de temps à ces relances et nous redressons les données au cours de l'été N+1. Les résultats sont généralement diffusés fin octobre N+1, sauf cette année, car nous avons connu quelques difficultés techniques.

Cette enquête a plusieurs usages. Au sein du SDES, les informations recueillies permettent de compléter SITADEL sur certaines variables, notamment la date de début des travaux. Cette information fait l'objet d'un formulaire spécifique, qui met parfois du temps à remonter jusqu'à SITADEL. Nous publions tous les ans nos résultats sur le site du SDES. Les DREAL mènent également des études régionales sur les prix des terrains et réalisent parfois des études ponctuelles, comme le prix des terrains à bâtir sur le littoral métropolitain. Depuis 2018, les données (de 2006 à 2019) sont mises à la disposition des chercheurs sur le site du CASD.

Un nouvel usage des données de l'EPTB est en cours pour le calcul de l'indice des coûts de la construction par l'Insee. Aujourd'hui, l'indice est calculé à partir de données collectées *via* l'enquête Prix de revient des logements neufs (PRLN). Sur le champ des maisons individuelles en secteur diffus, les données de l'EPTB vont s'y substituer, l'enquête PRLN continuant d'exister pour l'individuel groupé et les logements collectifs. Les économies réalisées par la substitution permettront peut-être d'accroître la taille des échantillons de l'enquête PRLN sur ces autres champs. Les tests ont été concluants jusqu'à présent. A la demande de l'Insee, nous allons ajouter une question dans l'enquête EPTB sur la date de signature du contrat entre le ménage qui a déposé le permis et le constructeur de la maison. Lorsque l'impact de cette nouvelle question sera testé, nous pourrons passer en production sur le millésime 2022.

La spécificité du champ de l'enquête pose un problème pour l'exploitation à des échelles très fines, puisque nous envoyons seulement 100 000 questionnaires par an, avec un taux de réponse de deux tiers, soit 66 000 observations. Le nombre d'observations par commune reste donc très faible. Nous pouvons néanmoins étudier ces données à des échelles intermédiaires comme les zones d'emploi.

La part du prix des terrains dans le montant total de l'investissement réalisé par les ménages qui cherchent à construire une maison individuelle en secteur diffus est plus particulièrement élevée (40-55 %) autour des

grandes agglomérations. Dans le centre, à l'inverse, le prix du terrain représente moins de 25 % du montant total dépensé par les ménages pour l'acquisition d'une maison neuve, car le prix du terrain y est moins élevé. Ces données permettent aussi d'étudier la sur-représentation par rapport à la moyenne nationale des résidences principales ou secondaires à l'échelle des zones d'emploi. Certaines zones d'emploi restent néanmoins blanches, car elles ne comportent pas suffisamment d'observations pour pouvoir en tirer des conclusions. Il apparaît que les résidences secondaires sont sur-représentées sur le littoral atlantique et dans le sud de la France. Par tranche d'âge, la sur-représentation des plus de 60 ans est également plus marquée sur le littoral atlantique et dans le sud de la France tandis que les 40-60 ans sont sur-représentés dans certaines métropoles, notamment en région parisienne. Les moins de 40 ans sont quant à eux sur-représentés dans les territoires où les terrains sont moins chers. Enfin, pour les catégories socioprofessionnelles, l'analyse ne fait pas apparaître de grosses surprises. Les cadres sont sur-représentés dans les acquisitions de maisons neuves autour des grandes métropolitaines, alors que les agriculteurs sont sur-représentés dans les zones plus rurales et les retraités sur les littoraux.

## 2.4. Le prix du foncier agricole

### Pascale POLLET, SSP

Le foncier représente actuellement un enjeu. En effet, de nombreux débats sont en cours autour de la lutte contre l'artificialisation des terres et leur concentration au profit de sociétés de capitaux. L'artificialisation constitue un phénomène de long terme. En dix ans, 596 000 hectares ont ainsi fait l'objet d'une artificialisation. 70 % des terres agricoles artificialisées sont des terres riches, ce qui pose un certain nombre de problèmes. La concentration se révèle elle aussi problématique. Les exploitations agricoles diminuent au fil du temps ; elles sont passées d'un peu plus d'un million en 1988 à 436 000 en 2016.

Ces évolutions posent problème pour le maintien d'un modèle d'agriculture familiale. Le législateur est intervenu à plusieurs reprises, notamment en 2014 pour étendre le droit de préemption des SAFER lors des ventes totales de parts de sociétés et en 2017 dans la loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles. Ces textes ne suffisent cependant pas. La Cour des comptes a dernièrement envoyé une note au Premier ministre lui demandant de reconsidérer les débats autour d'une future loi foncière. D'ici 2023, un tiers des agriculteurs partira en retraite.

Dans ce contexte, le prix du foncier agricole constitue une variable clé pour les transactions autour des terres. Les professionnels et les particuliers ont toujours eu besoin d'informations sur l'évolution des prix des terres agricoles, et ce, à plusieurs niveaux géographiques : national, régional, mais surtout au niveau le plus fin. L'article L.312-4 du code rural précise le besoin de ce type d'informations : *« un barème de la valeur vénale moyenne des terres agricoles est publié chaque année par décision du ministre chargé de l'agriculture. Ce barème est établi pour chaque département, par région naturelle et nature de culture, en tenant compte notamment des valeurs retenues à l'occasion des mutations intervenues au cours de l'année précédente, et au besoin des cinq dernières années. Les informations figurant au barème de la valeur vénale des terres agricoles constituent un élément d'appréciation du juge pour la fixation du prix des terres »*. Ce barème est publié chaque année au journal officiel. C'est à partir de cet article du code que le ministère publie le barème de la valeur vénale des terres agricoles.

Pour travailler sur ces sujets, le ministère a développé une collaboration avec la FNSAFER. Jusqu'en 2009, le service de la statistique et de la prospective (SSP) et la FNSAFER publiaient chacun de leur côté des séries de prix du foncier agricole. A la fin des années 2000, les deux organismes ont décidé de collaborer pour publier les mêmes séries à tous les niveaux (infra-départemental, départemental, régional, national). Depuis 2010-2011, chaque année, le ministère et la FNSAFER travaillent ensemble au calcul et à la publication de ces prix. Un groupe de travail avait été constitué avec l'Insee afin d'utiliser la meilleure méthodologie pour le calcul de ces prix. A l'issue de ces travaux, un comité scientifique avait été créé, regroupant le SSP, la FNSAFER et l'Insee, sous la présidence d'un chercheur de l'INRA. Ce comité se réunit régulièrement pour analyser l'évolution des prix et vérifier si les méthodes utilisées ne laissent pas apparaître certaines fragilités.

Les sources représentent essentiellement des informations sur les prix provenant de l'observatoire du marché du foncier rural établi par les SAFER. Cet observatoire est alimenté par les notifications des projets de vente que les notaires sont tenus d'adresser aux SAFER conformément aux dispositions du code rural. Ces informations couvrent l'ensemble du marché des espaces naturels, agricoles, fonciers et retracent les

flux du marché foncier, ainsi que l'évolution des prix immobiliers. Cette base de données localisées au niveau des SAFER est consolidée par la FNSAFER. Elle sert de socle au calcul des prix.

En termes de méthodologie, deux modes de calcul coexistent en fonction du niveau géographique. Les moyennes triennales sont calculées au niveau des petites régions agricoles regroupées et des départements. Le code rural fait mention de régions naturelles. Lorsque nous avons réfléchi à l'élaboration du barème et au calcul du prix, les petites régions agricoles sont apparues comme le niveau le plus fin. Cette nomenclature a été établie en 1946 et mise à jour depuis en collaboration avec l'INRA. Elle repose sur les caractéristiques pédoclimatiques des sols. Elle permet une approche à un maillage fin. Ces petites régions agricoles ont été regroupées dans la mesure où nous n'enregistrons pas suffisamment de transactions à ces niveaux très fins. Nous restituons aussi ces moyennes triennales au niveau départemental.

Ces calculs constituent la matière principale du barème de la valeur vénale des terres. Par ailleurs, les prix annuels régionaux et nationaux sont calculés suivant une autre méthodologie, à partir de modèles hédoniques permettant d'établir des indices annuels régionaux. Nous partons des estimations régionales pour calculer le prix national en pondérant avec les surfaces agricoles tirées du recensement. Dans les deux cas, nous recherchons le prix des terres et prés agricoles libres ou loués, destinés à conserver, au moment de leur transaction, leur vocation agricole.

La constitution de l'échantillon représente un point délicat. La préparation de cet échantillon passe par l'élimination des transactions concernant des terres qui vont changer de destination (pour devenir des terrains à bâtir par exemple), des transactions dont les prix ont des valeurs extrêmes, qui pourraient déséquilibrer le marché. Ces transactions ne concernent pas forcément des terres agricoles, mais plutôt des terres qui sont en train de changer de destination. En Provence-Alpes-Côte d'Azur notamment, nous pouvons observer des prix très élevés pour des terres qui ont vocation à devenir des terrains à bâtir. Nous réalisons un échantillon annuel commun pour les deux modes de calcul. Les prix infra-départementaux alimentent le barème indicatif. Nous faisons figurer dans ce barème la valeur moyenne et en complément les prix minima, correspondant au cinquième centile de prix et maxima, correspondant au quatre-vingt-quinzième centile.

La démarche présente deux grandes limites. Tout d'abord, nos utilisateurs nous interpellent parfois parce qu'ils estiment que la valeur maximale ne correspond pas à ce qu'ils observent sur le terrain. Le comité scientifique nous interroge aussi sur la fiabilité et la robustesse de nos calculs. Au cours des dernières années, nous avons en effet été confrontés à une diminution des observations qui fragilise le calcul des moyennes triennales et les estimations des évolutions de prix à partir des modèles hédoniques. En 2018, le comité scientifique s'est donc lancé dans une réflexion méthodologique pour essayer d'améliorer ces calculs. Nous souhaitons récupérer plus d'informations lorsque nous opérons un tri sur les terres, afin d'enrichir notre échantillon de départ et élargir la sélection des observations, qui apparaît sans doute un peu trop stricte aujourd'hui. Les travaux ont démarré en 2018 et nous espérons qu'ils pourront aboutir en 2022.

En termes de diffusion, la FNSAFER communique ces prix dans le cadre d'une conférence de presse organisée fin mai de l'année N+1. Elle réalise également une publication présentant les prix des marchés sur lesquels elle intervient (terre et prés, vignes, forêts, maisons à la campagne, etc.). Le SSP publie quant à lui un « Chiffres et données », met en ligne des cubes de données et prépare le barème publié au journal officiel. Eurostat publie aussi depuis deux ans le prix des terres libres au niveau national et NUTS2. Sont par ailleurs calculés et publiés les prix des terres dans les DOM et les prix des vignes. Au niveau européen, par exemple, le prix des terres agricoles françaises apparaît assez peu élevé en comparaison de l'Italie, de l'Irlande ou des Pays-Bas.

Sur les DOM, nous calculons les prix à un niveau fin à partir des notifications des projets de vente, mais aussi des dires d'experts pour compléter ces remontées. Nous utilisons la même méthodologie que sur la France métropolitaine. Pour le niveau géographique, le zonage combine à la fois une géographie (Nord-Caraïbes, Nord-Atlantique, centre et sud) et une utilisation agricole particulière (terres à bananes, terres à canne, etc.). Ceci donne un maillage très fin et amplifie le risque de réduire encore le nombre d'observations. Ainsi, l'estimation finale du prix peut se révéler assez fragile. Pour y remédier, nous envisageons dans les années à venir de considérer des zones un peu plus grandes, en retenant un découpage selon la géographie seulement.

## 2.5. Faut-il mutualiser les services et les infrastructures publics des communes ?

**Auréli SOTURA, Banque de France**

Nous menons des travaux sur le niveau optimal de production des services et infrastructures publics des communes. Cette question est très ancienne pour la littérature économique qui s'intéresse à la question de l'échelle géographique optimale de production et de financement des infrastructures et services publics locaux. Elle se révèle également très importante pour la vie de la société. Depuis deux siècles déjà, l'Etat essaie d'inciter les communes à fusionner ou au moins à s'accorder entre elles pour produire leurs services et biens publics. Il peut donc s'avérer utile de consulter la littérature économique sur la question pour tenter de donner des éléments aux décideurs publics.

Les auteurs ont essayé de lister les avantages et les inconvénients de la centralisation *versus* la décentralisation des biens publics locaux. Selon eux, il existe un compromis clé sur le meilleur échelon géographique. Trop centraliser la production de biens publics entraîne une mauvaise allocation. Les populations locales affichent des préférences hétérogènes et au niveau central le décideur ne peut pas connaître les goûts de chacun et ne peut pas adapter la bonne variété et la bonne quantité de bien public à chaque population locale. A l'inverse, trop décentraliser cette production peut engendrer certaines inefficacités s'il existe des effets de débordement.

Un effet de débordement se caractérise par le fait que le bien public d'une commune, une piscine par exemple, est financé par les ménages de la commune, mais il peut être utilisé non seulement par les habitants de la commune, mais aussi par les habitants des communes proches. Or lorsqu'il s'agit de décider du nombre d'employés municipaux dans la commune, le fait que des habitants d'autres communes utilisent ce bien public n'est pas pris en compte. De ce fait, la commune sous-finance ses propres biens publics. L'existence des effets de débordement et leur importance sont un élément central pour déterminer le bon échelon de mutualisation de la production d'infrastructures et services publics locaux. Avec mon coauteur Nicolas Jannin, nous essayons dans notre article de quantifier les effets de débordement au sein des communautés de communes en France.

Notre méthodologie repose sur une partie théorique et une partie empirique. Nous construisons un modèle qui explique la façon dont les ménages choisissent la commune qu'ils souhaitent habiter en tenant compte des caractéristiques des communes, notamment le niveau de biens publics proposé par la commune, le montant de taxes et le revenu dont les ménages bénéficient dans cette commune, ainsi que d'autres caractéristiques plus exogènes. Les ménages choisissent de s'installer dans la commune qui va maximiser leur bien-être. Nous modélisons dans notre modèle les effets de débordement qui peuvent exister au sein des communautés de communes. Lorsqu'il décide d'habiter dans une commune, un ménage sait qu'il pourra bénéficier au moins partiellement des biens publics des autres communes de la communauté de communes. Nous faisons aussi l'hypothèse qu'il n'existe pas d'effet de débordement entre les communautés de communes. Cette hypothèse peut paraître forte, mais nous essayons d'estimer s'il existe plus d'effets au sein d'une communauté de communes qu'entre les communautés.

Nous essayons ensuite d'analyser les données empiriquement en examinant la façon dont les variables de notre modèle réagissent à des variations de biens publics. L'exercice revient par exemple à regarder si les prix de l'immobilier dans une commune augmentent ou diminuent quand le bien public de cette commune augmente ou diminue. Quand une commune construit une piscine, nous cherchons aussi à déterminer si les habitants résidant dans la même communauté de communes réagissent plus ou moins que les habitants extérieurs à cette communauté. Si nous observons que les habitants réagissent plus en dehors des EPCI qu'au sein des EPCI, nous validerons l'existence d'effets de débordement. S'ils ont moins besoin de réagir, c'est parce que les habitants de la communauté de communes profitent déjà partiellement des biens publics des communes de leur communauté.

Les données peuvent être utilisées pour estimer les paramètres du modèle et voir à quel point les ménages valorisent les biens publics des communes situés dans la même communauté de communes. Pour réaliser cette analyse, nous bénéficions de données détaillées sur la plupart des éléments qui nous intéressent pour estimer empiriquement les paramètres de notre modèle. Nous utilisons les taxes, les comptes financiers municipaux, les revenus moyens, la taille de la population des communes, le stock des logements (surface totale et surface par habitant), le prix de l'immobilier et quelques caractéristiques sociodémographiques pour toutes les communes.

Nous pouvons déduire très facilement certaines variables après un nettoyage des bases de données. Pour d'autres, nous devons réaliser un travail de construction d'indice un peu plus compliqué. Dans notre modèle, nous souhaiterions examiner l'effet sur les loyers. Or sur la période que nous examinons, entre 2000 et 2014, il n'existe pas de base de données localisées et exhaustive sur les loyers au niveau communal. Nous utilisons donc des données sur les prix de l'immobilier dans l'ancien en remplacement et nous prenons l'hypothèse que ce que nous observons n'affecte pas le rendement locatif par commune et par année.

Nous disposons de données sur l'immobilier dans l'ancien, mais seulement pour les années paires. Nous utilisons les données notariales qu'achète le ministère en charge du Logement aux notaires. Pour notre modèle, nous avons besoin d'un indice des prix de l'immobilier par commune et par année. Pour cela, nous utilisons les bases de données notariales. Nous ne pouvons cependant pas utiliser une moyenne brute, car nous ne voulons pas que nos indices soient biaisés par un effet de composition. Nous savons que dans les grandes villes, un appartement avec une terrasse coûte plus cher que le même appartement sans terrasse. Si les ventes d'appartements avec terrasse sont plus élevées une année donnée, les variations que nous observerons ne seront peut-être pas dues aux variations des prix de l'immobilier en elles-mêmes, mais juste à un effet de composition. Nous voulons retirer cet effet en nous inspirant assez fidèlement de la méthodologie établie par les notaires et l'Insee pour créer des indices des prix de l'immobilier au niveau national. Nous allons regarder comment chaque caractéristique d'un bien influe sur son prix, puis nous transformons le prix de chaque transaction en un prix équivalent, à caractéristiques constantes. Nous ne retirons pas les effets communaux et annuels. Nous prenons le logarithme de la moyenne au niveau de la commune et de l'année pour calculer nos indices.

Nous avons également besoin d'un indice des biens publics communaux. Or ces biens reflètent à la fois un flux (salaires des employés municipaux) et un stock (parc, piscine, etc.). Nous cherchons à établir un indice composite en vérifiant que le logarithme des flux et le logarithme du stock ont une relation à peu près linéaire. Nous souhaitons observer l'effet d'une variation des biens publics sur les différentes variables de notre modèle (population, surface, etc.). Nous voulons trouver des variations qui ne soient pas totalement corrélées avec les variables de notre modèle.

Nous savons que lorsque les subventions d'investissement augmentent, en principe les biens publics des communes augmentent, mais nous montrons dans nos estimations que les variables comme la taille de la population dans les communes qui ont connu de nombreux chocs d'investissement certaines années n'évoluent pas différemment de celles des communes ayant connu de plus petits chocs. Ensuite, nous regardons comment varie l'indice de biens publics et la population d'une commune relativement à son EPCI lorsqu'elle bénéficie de plus de subventions d'investissement par rapport à une année de référence. Il apparaît que lorsque les subventions d'investissement sont plus importantes, l'indice de bien public, tout comme la population augmentent. Entre EPCI, nous constatons que l'indice de bien public augmente à peu près de la même façon, mais la population augmente quasiment cinq fois plus.

Nous regardons aussi l'effet sur les prix de l'immobilier. Quand l'indice de bien public d'un EPCI augmente, ses prix de l'immobilier augmentent, alors que quand l'indice de bien public d'une commune au sein d'un EPCI augmente, ses prix de l'immobilier ne varient pas. Le fait que les effets entre EPCI soient plus importants qu'au sein d'un EPCI nous permet de démontrer l'existence d'effets de débordement des biens publics au sein des EPCI, ce qui plaide pour une mutualisation du financement de la production des biens publics au niveau des EPCI. Je rappelle toutefois que nous raisonnons en moyenne et que cela ne nous permet pas de déterminer précisément la situation des communes en périphérie. Une mutualisation nécessite de façon concomitante un changement dans la façon dont les représentants des EPCI sont désignés. En outre, une mutualisation peut se faire au détriment d'une petite commune située en périphérie. Récemment, une chercheuse a démontré en effet que lorsque les communes sont intégrées à un EPCI, la production de biens publics comme les transports en commun augmente au sein de cet EPCI, mais que les communes situées en périphérie peuvent pâtir en partie de cette intégration. Notre analyse démontre que la mutualisation au sein des EPCI a du sens. Elle ne nous permet néanmoins pas de répondre de façon certaine à la question globale du niveau géographique qu'il faut choisir pour optimiser le bien-être des ménages.

Nous avons accès à des données très précises sur les communes. Nous apprécierions toutefois de disposer de données annuelles sur les prix de l'immobilier, de plus d'informations sur la façon dont les communes obtiennent des subventions d'investissement. Il faudrait par exemple garder la trace des dossiers déposés par les communes pour comprendre un peu mieux les critères qui fondent l'acceptation ou le refus des demandes de subvention. Enfin, des données localisées sur les loyers se révéleraient très utiles pour la recherche sur ce type de question.

## **2.6. Echanges et avis de la commission**

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

Je tiens à remercier les différents intervenants pour leurs très intéressants exposés. Sur le prix des terres, un travail de concertation est mené entre le ministère de l'Agriculture et la FNSAFER, qui donne des résultats satisfaisants et des données fiables, malgré quelques réserves sur les niveaux maximaux. Sur la problématique d'artificialisation, la loi a créé un observatoire depuis 2010. Il se met enfin en place depuis deux ans, notamment grâce aux travaux du CEREMA. Cependant, cet observatoire manque encore de fiabilité. Nous serions demandeurs d'un outil le plus précis possible. Sur la concentration, existe-t-il des données territorialisées ?

### **Pascale POLLET**

L'Observatoire de la consommation des espaces naturels a été créé voilà un certain temps. Différents comptes rendus et rapports autour de la Cour des comptes ont révélé un problème de données. Des données existent. Le SSP gère par exemple le dispositif TERUTI Lucas. Nous avons procédé à un important changement de méthodologie voilà trois ans et la diffusion des données n'est pas annuelle. Il s'avère donc compliqué d'effectuer un suivi relativement précis. S'agissant de la consommation des terres au niveau territorialisé, le ministère utilise les enquêtes Structures composées du recensement agricole mené tous les dix ans, dont la dernière édition est en cours, et des enquêtes structures des exploitations. Leur représentativité ne permet cependant pas d'aller à un maillon très fin. Nous avons donc tendance à donner des informations à un niveau plus agrégé. Il faut attendre le recensement agricole pour obtenir des données communales.

### **Olivier MESLIN**

S'agissant de l'accès aux données, les données DV3F ne sont pas en open data. Seules les données DVF retraitées par le CEREMA le sont sous le nom de « DVF+ ». Par ailleurs, quand bien même ces données seraient en open data, elles ne seraient pas suffisantes pour les travaux de la statistique publique, car elles ne peuvent pas contenir de données nominatives, alors que le cœur du travail statistique public mobilise des données nominatives. Pour nos travaux, par exemple, nous mobilisons le nom, le prénom, la date de naissance, des éléments qui ne peuvent pas être diffusés en open data. Sur un plan méthodologique, il est également très difficile d'envisager que les travaux de la statistique publique mobilisent des données préalablement retraitées par un organisme extérieur à la statistique publique. Indépendamment de la question de l'accès aux données, il nous semblerait très utile que le CEREMA mette ses codes largement à la disposition du public comme le font la DGFIP ou le ministère de l'Education nationale. De ce point de vue, nous souhaiterions que cet aspect figure dans l'avis.

### **Pierre-Philippe COMBES**

Il n'existe pas en effet d'accès nominatif, mais les données sont géolocalisées et il est possible de les apparier. La question du code est une autre question. La mise en ligne des codes est cruciale pour faciliter le travail des équipes et la vérification des résultats. Le travail du CEREMA est reconnu. Il serait donc effectivement intéressant que les codes correspondants soient mis en ligne.

### **Jean CAVAILHES, Institut national de la recherche agronomique (INRA)**

Dans le panorama très complet qui nous a été présenté, je relève l'absence des loyers. Nous avons avancé sur les loyers avec les 13 observatoires régionaux et l'OLAP, mais ce sujet reste quand-même un trou noir dans le domaine des données statistiques sur le logement. Par ailleurs, les petites régions agricoles représentent un découpage très ancien et je doute qu'il existe un découpage aussi ancien qui n'ait pas été réellement mis à jour parmi tous les découpages spatiaux qui existent en France. Or l'agriculture a été révolutionnée depuis 50 ans. Je reconnais que la réalisation d'un nouveau zonage agricole est hors de portée du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, car l'exercice exige des moyens considérables. Néanmoins, la question soulève des enjeux urbains et environnementaux nombreux. Le Cnis devrait se saisir de ce dossier et faire en sorte que les services statistiques ministériels s'en emparent collectivement en dégagant des moyens.

Enfin, DV3F comporte des données nominales pour toutes les personnes morales. Le fichier précise leur nom et leur raison sociale. Ce fichier est quand-même assez largement diffusé auprès des collectivités locales, des administrations centrales et des chercheurs, moyennant la signature de conventions. Je ne peux qu'appuyer la demande pour que les codes du CEREMA soient publics et que les utilisateurs essaient de trouver un canal pour se rapprocher du CEREMA en vue d'accéder à ces données, sans doute *via* les collectivités locales ou les services décentralisés de l'Etat.

### **Luc BRIERE**

La carte des établissements publics de coopération intercommunale a évolué assez sensiblement en 2017. A quelle date avez-vous pris en compte la carte des EPCI ?

### **Aurélie SOTURA**

Pour notre étude, nous essayons d'appréhender les effets de débordement entre communes, même si ces communes n'appartenaient pas encore à l'EPCI que nous considérons au moment de l'analyse. Nous ne changeons pas les frontières des EPCI sur toute la durée de l'étude. Nous examinons toujours les mêmes frontières.

### **Stéphane JUGNOT, CEREQ**

J'ai entendu que vous aviez réalisé un prototype. A terme, quels indicateurs souhaitez-vous publier ? A quels échelons territoriaux et suivant quelle fréquence d'actualisation ? Envisagez-vous de publier aussi vos codes, modélisations et redressements ? En la matière, l'Insee devrait adopter une position exemplaire pour montrer aux autres ce qu'il convient de faire en matière de diffusion d'informations.

### **Olivier MESLIN**

A ce stade, nous ne sommes pas chargés de faire de la production statistique. Nous sommes chercheurs au département des études économiques et nous avons pour activité de réaliser des papiers de recherche. Notre projet impliquait une grosse tâche de production, mais nous ne sommes pas des producteurs *stricto sensu*. Nous avons produit un prototype sur l'année 2017 et je pense que nous avons réussi à démontrer qu'il était faisable de réaliser cette base de données exhaustive sur les patrimoines immobiliers bruts. Il ne dépend pas de nous d'assurer la mise en production de ce prototype. S'il devait exister une base, elle serait annualisée et probablement adossée au répertoire FIDELI. Il ne nous appartient pas non plus de définir les indicateurs ou les publications qui pourraient être produits à partir de ces données. La mise en production reste relativement lointaine, car un travail important doit encore être mené pour fiabiliser les codes.

S'agissant des codes, j'entends parfaitement la remarque. Il va de soi qu'à terme nos codes seront publics. En revanche, je me permets de rappeler que la publication des codes est fondée sur la loi pour une République numérique reprise dans le code des relations entre le public et l'administration. Dans les conditions dans lesquelles les codes peuvent ou doivent être publiés, il est précisé que seuls les codes achevés sont concernés. En aucun cas les documents administratifs qui sont encore à l'état de brouillon ne sont censés être rendus publics. Nos codes ne sont pas du tout stabilisés aujourd'hui. Il faudra encore plusieurs années avant qu'ils le soient, contrairement aux codes du CEREMA qui sont stabilisés depuis au moins cinq ans.

### **Guillaume RATEAU, SDES**

J'ai la même question que M. Jugnot sur l'échange des codes mais au sein de l'Insee. Cet échange présenterait également un intérêt.

### **Pierre LAMARCHE, Insee**

Je suis responsable de la division logement, co-maîtrise d'ouvrage déléguée du fichier FIDELI, le fichier qui a servi de base pour l'appariement avec les données DVF dans le cadre du travail présenté par Olivier et Mathias. La division logement est très intéressée par le potentiel enrichissement de la production par ce travail d'investissement extrêmement précieux. Les échanges montrent d'ailleurs le grand intérêt de ces données. J'ai également suivi avec intérêt la présentation d'Aurélie Sotura, qui exprimait le besoin de données sur les prix de l'immobilier au niveau communal. Je pense que le travail de Mathias et Olivier va

exactement dans cette direction. Intégrer ce travail serait donc extrêmement bénéfique pour la statistique publique et la recherche. Nous devons le faire quand les travaux auront une maturation suffisante pour être intégrés dans la production et que nous aurons accompli le travail d'appropriation de la méthodologie qu'ils ont mis en place. L'exercice est soumis à arbitrage. La production de FIDELI doit répondre à plusieurs impératifs, en particulier à court terme avec la disparition de la taxe d'habitation qui constitue pour nous le premier défi à relever. Dans un horizon à définir, nous envisageons bien d'intégrer dans les données qui seront produites et donc diffusées au monde de la recherche et au sein du SSP l'information sur les prix de l'immobilier dans FIDELI.

### **Isabelle ANXIONNAZ**

Sur la base des différentes présentations, nous avons préparé l'avis suivant :

**La Commission a pris connaissance des sources et des données statistiques sur le prix du foncier et de l'immobilier. Ces sources sont nombreuses, riches et diversifiées et permettent des exploitations croisées, au niveau local et national.**

**Les estimations annuelles du parc de logements permettent d'étudier l'évolution sur le long terme de ce parc, en donnant sa structure par catégorie de logements, par type d'habitat, par statut d'occupation et zone géographique. L'enquête sur le prix des terrains et du bâti permet de distinguer la part du prix du terrain dans les projets de construction de maisons individuelles à partir des permis de construire et apporte des informations sur les demandeurs. Le prix du foncier agricole est calculé chaque année, en collaboration entre le service statistique ministériel de l'Agriculture (SSP) et la fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER), à partir des notifications des projets de vente de terres agricoles destinées à conserver cette vocation et adressées par les notaires aux SAFER.**

**Une première exploitation combinant cinq sources administratives différentes permet d'accéder à une connaissance plus fine et inédite jusqu'à présent du patrimoine immobilier des ménages. La commission souligne l'existence de la base exhaustive des patrimoines immobiliers qui en résulte et qui est précieuse pour les futurs travaux d'études et de production statistique. Elle encourage la production d'études utilisant les outils ainsi obtenus et la prolongation des investigations, au niveau national et au niveau local, pour fiabiliser et pérenniser les premiers résultats par la consolidation des programmes et des méthodes statistiques afin de permettre une diffusion régulière des statistiques sur ce sujet. Une autre exploitation de données administratives au niveau des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) permet d'apprécier la manière dont les biens et équipements publics des communes qui sont dans le même EPCI sont valorisés dans les prix des logements des ménages.**

**La commission souligne l'originalité de ces exploitations et encourage des approches pluridisciplinaires permettant d'analyser le fonctionnement des marchés locaux de l'immobilier et du foncier.**

### **Didier LASSAUZAY**

L'absence des loyers pourrait être signalée.

### **Michel DUEE**

Dans le 3<sup>ème</sup> paragraphe, 2<sup>ème</sup> phrase, il faudrait mentionner qu'il en résulte aussi une base exhaustive d'indices de prix. Même si ce n'est pas l'objectif final de l'étude, ce résultat intermédiaire me paraît très intéressant.

### **Olivier MESLIN**

Plutôt que l'existence, ne faudrait-il pas évoquer l'intérêt ?

### **Isabelle ANXIONNAZ**

Cette base exhaustive a déjà le mérite d'exister, mais nous pouvons effectivement évoquer l'intérêt.

## **Mathias ANDRE**

Travaillant sur ce projet, je pense que l'un des avantages de cette base réside dans l'exhaustivité, mais aussi dans le lien avec le niveau de vie des ménages. Plutôt qu'une base exhaustive des patrimoines, cette base est adossée au répertoire FIDELI et permet de lier la distribution des stocks de patrimoines avec la distribution des revenus et ce point nous semble important. C'est en tout cas ce que nous mettons en avant. Nous pourrions indiquer « *reliant le patrimoine au revenu des ménages* »

## **Pierre-Philippe COMBES**

Nous pourrions compléter la dernière phrase en faisant mention aux loyers et indiquer que nous sommes favorables à la poursuite de la diffusion la plus large possible de ces sources et des codes sous-jacents.

## **Isabelle ANXIONNAZ**

Je vous propose : « *La commission est favorable à une poursuite des travaux sur les loyers* »

## **Pierre-Philippe COMBES**

Nous pourrions évoquer « *la création d'une base des données sur les loyers* ».

## **Jean CAVAILHES**

Il ne s'agit pas de la création, mais de l'extension de la base de données sur les loyers qui a déjà été créée pour 13 observatoires régionaux.

## **Stéphane JUGNOT**

Pour le lecteur non averti, je rappelle que la base exhaustive des patrimoines qui nous a été présentée est expérimentale. Je pense qu'il faudrait donc indiquer que « *la commission souligne l'existence d'une base exhaustive expérimentale des patrimoines immobiliers, encourageant la poursuite des travaux* », ce qui explique que nous encourageons ensuite la poursuite des travaux.

*La commission Territoires approuve l'avis présenté et amendé en séance.*

## **III. PRESENTATION DES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL**

### **3.1. Présentation des conclusions du Groupe de travail piloté par l'Insee sur la définition statistique de l'espace rural**

#### **David LEVY, Insee**

Je vais vous présenter les conclusions du groupe de travail qui s'est réuni au cours de l'année 2020 pour définir l'espace rural.

Depuis de nombreuses années, nous avons une demande de définition de l'espace rural, les zonages existants n'apportant pas de réponse suffisante pour appréhender cet espace. Cette demande s'adressait à l'Insee, mais aussi à d'autres institutions. Plus récemment, la mission Agenda rural a formulé un certain nombre de recommandations, demandant notamment à l'Insee de définir le rural. La commission Territoires du Cnis avait également formulé un avis allant dans le même sens pour inciter l'Insee et ses partenaires à définir cet espace.

L'exercice se révèle complexe. Le rural recouvre plusieurs dimensions. La notion fait référence au cadre de vie, au mode de vie et à des fonctions économiques. Elle renvoie aussi à une notion de densité ou de distance entre les éléments bâtis, entre des aménités, etc. Les zonages d'étude n'apportaient pas une solution satisfaisante. Deux grandes approches coexistaient jusqu'à présent pour appréhender les territoires. L'approche morphologique ou physique tend à appréhender le territoire tel qu'on le voit, vu du ciel, à partir de deux objets statistiques : les unités urbaines qui ont pendant longtemps défini en creux le rural, et la grille de densité européenne qui a été adaptée au cas français. La définition fonctionnelle mesure quant à elle des relations avec un pôle d'emploi, notamment à travers les déplacements domicile-travail. Elle

est mise en œuvre dans un zonage, les aires d'attraction des villes, qui viennent de remplacer les aires urbaines.

Partant de ce constat, nous avons réuni un groupe de travail d'utilisateurs assez varié : universitaires, associations d'élus, administrations publiques, agences d'urbanisme, etc. Le groupe s'est réuni à trois reprises entre février et octobre 2020. Préalablement à la première réunion, pour préparer les travaux du groupe, nous avons interrogé une quinzaine de chercheurs d'horizons divers pour recueillir leur avis sur la manière de définir le rural, afin de nourrir les discussions.

La maille de définition est la commune. Une autre approche consisterait à prendre en compte des agrégations de communes pour bien prendre en compte l'environnement. Nous n'avons finalement pas retenu cette approche, car la commune représente aujourd'hui une brique de base importante pour la production de statistiques. Il importe aussi de différencier les éléments permettant de définir le rural et les critères qui permettent de caractériser les territoires, c'est-à-dire les variables d'intérêt. Nous avons bien veillé à ne pas mélanger les deux aspects, sous peine de multiplier les catégories et rendre la définition peu lisible.

Le groupe a retenu à l'unanimité la définition suivante : l'espace rural est défini par les communes peu denses et très peu denses. Cela correspond au niveau 3 de la grille de densité européenne, qui en comporte (dense, densité intermédiaire, peu dense). Selon cette définition, un tiers de la population vit dans une commune rurale, soit 30 800 communes (84 %). En France, nous avons éclaté le 3<sup>ème</sup> niveau en deux sous-niveaux : peu dense et très peu dense.

Ensuite, nous avons cherché à affiner cette définition. Le rural est un espace extrêmement vaste et hétérogène. Nous avons donc défini des catégories homogènes en termes de profils sociodémographiques. La mission Agenda rural avait demandé de combiner les critères morphologiques et fonctionnels afin de traiter le continuum entre les espaces les plus urbanisés et les espaces les plus isolés et peu peuplés. Nous avons exploré différents critères fonctionnels. L'accès aux services est une thématique extrêmement importante, car elle est très discriminante dans le fonctionnement des territoires. Il soulève toutefois un certain nombre de problèmes techniques. Quels services retenir ? L'Insee gère la base permanente des équipements, qui recense l'ensemble des équipements et services. Nous n'avons par ailleurs aucune information sur la fréquentation et l'usage du numérique. En outre, nous disposons de calculs d'accès aux équipements par la route et non par les transports publics. Ce critère a donc été abandonné même si, à partir des tests que nous avons pu réaliser, il permet de construire des catégories assez pertinentes.

Nous avons ensuite étudié le lien avec les pôles d'emploi. Ce critère fonctionnel a été validé par la plupart des membres du groupe. L'approche est cohérente avec ce qui se fait au niveau international. L'OCDE et Eurostat travaillent en effet sur une catégorisation du rural en utilisant l'appartenance à des aires fonctionnelles. A partir du zonage en aires d'attraction des villes, nous considérons les communes qui sont sous l'influence d'un pôle et celles qui ne le sont pas. Pour cet exercice, nous nous sommes limités aux aires de plus de 50 000 habitants. Nous avons en effet constaté qu'en dessous de ce seuil, le profil sociodémographique des habitants était très peu différent du profil des habitants des communes hors attraction des villes. Pour affiner les deux grandes catégories, il est possible de définir des catégories supplémentaires.

Dans le rural hors influence d'un pôle, nous avons différencié les communes très peu denses des communes peu denses. Nous n'avons pas retenu la dimension d'accès aux services qui posait un certain nombre de problèmes. Néanmoins, plusieurs études ont montré un lien très fort entre l'accessibilité des territoires et la densité. Plus vous vous trouvez dans des espaces peu denses et moins vous avez accès facilement à un certain nombre de services. Dans la catégorie des communes sous influence d'un pôle, qui appartiennent à une aire d'attraction des villes, nous avons différencié les communes sous forte ou faible influence en fonction de l'intensité des déplacements domicile-travail. Je rappelle que pour appartenir à une aire d'attraction, il faut que la commune envoie au moins 15 % de ses actifs dans le pôle. Si une commune envoie au moins 30 % de ses actifs travailler dans le pôle, nous allons considérer qu'elle est sous forte influence.

Ces différents critères aboutissent à des catégories aux profils très différents. Si nous examinons l'évolution de la population, dans les espaces très peu denses hors influence des villes, nous observons une stagnation, voire une légère diminution de la population. Plus l'influence du pôle est forte, plus la croissance démographique est forte. Sur l'âge, là encore, les différences sont très marquées, notamment sur les moins

de 15 ans et les plus de 65 ans. Dans les catégories sociales, les différentes sont elles aussi importantes. Les cadres très présents dans les pôles sont également présents dans certaines communes rurales, notamment lorsqu'elles sont sous l'influence d'un pôle, encore plus lorsqu'elles sont sous très forte influence, contrairement aux agriculteurs que nous retrouvons davantage dans les espaces très peu denses. Cette typologie fait aussi apparaître des différences pour l'accès aux services mesuré à partir d'un panier rassemblant une vingtaine de services considérés comme essentiels pour les habitants. Les temps d'accès à ces services varient du simple au double dans l'espace rural selon que l'espace se trouve sous forte influence d'un pôle ou dans une zone très peu dense hors influence d'un pôle. Cette typologie s'applique également dans les DOM, puisque les informations sont disponibles sur les cinq DOM.

Le groupe de travail propose donc une définition consensuelle du rural, qui a été retenue par le comité interministériel à la ruralité lors de sa réunion du 8 novembre dernier. Les catégories présentées identifient des profils sociodémographiques différents. Elles sont compatibles avec les typologies utilisées par d'autres services statistiques, notamment la Drees et la Depp. Elles combinent des critères morphologiques (densité) et des critères de nature fonctionnelle (influence d'un pôle). Enfin, elles répondent bien à la question du continuum entre les espaces les plus urbanisés et les espaces les plus isolés. Néanmoins, nous recommandons l'usage de cette typologie pour des travaux statistiques. Selon la nature des travaux ou des politiques, d'autres catégories peuvent s'avérer nécessaires. Il importe de toujours partir de la base des communes rurales qui a fait consensus.

Dans les suites à donner à ces travaux, dans la prochaine édition de *La France et ses territoires*, l'Insee consacrera un dossier au rural, qui présentera cette typologie et réalisera une analyse plus fine de l'ensemble de ces catégories et du fonctionnement entre elles. Les bassins de vie, créés voilà une vingtaine d'années pour compléter les analyses sur le rural, devraient aussi être mis à jour, voire refondus. Par ailleurs, la grille de densité européenne va être affinée en 2021, pour passer de 3 à 7 catégories. En revanche, il existera toujours le même emboîtement de l'urbain et du rural. Enfin, l'ANCT va lancer un groupe de travail pour conduire des études permettant d'analyser plus finement les espaces ruraux, à l'instar du travail mené voilà quelques années sur la typologie des campagnes.

### **Stéphane JUGNOT**

La zone d'Aix-Marseille est considérée comme une seule aire d'influence vis-à-vis des communes alentour. Pour votre zonage, je suppose que le seuil des 30 % est calculé indépendamment que les communes envoient leurs actifs vers Aix ou Marseille. Par ailleurs, vous avez mis en œuvre une méthodologie proche de celle d'Eurostat. Or Eurostat sépare ces deux aires urbaines, qui constituent aussi deux aires différentes. Pourquoi sont-elles regroupées dans le nouveau zonage de l'Insee ?

### **Michel DUEE**

La définition des aires d'attraction des villes est calée sur les concepts européens. La mise à jour et les calculs réalisés en 2020 seront équivalents aux « cities » et aux aires urbaines fonctionnelles que nous fournirons à Eurostat. La version figurant actuellement sur le site d'Eurostat correspond à une version un peu antérieure. La différence va être effacée au cours de l'année 2021, le temps qu'Eurostat prenne en compte les nouveaux périmètres. L'aire d'Aix-Marseille compte trois pôles. Nous avons pris en compte les seuils de 15 et 30 % d'actifs occupés qui vont travailler dans au moins l'un des trois pôles.

### **Michel THOMAS**

Merci pour ce travail. Il est quand même beaucoup plus valorisant pour le monde rural d'être défini par des critères de densité et des critères fonctionnels plutôt qu'en creux par rapport à l'urbain. Quelle est l'incidence de ces nouvelles méthodes d'approche sur le classement des communes et espaces ruraux par rapport à nos définitions actuelles ? De quelle manière cette nouvelle approche se traduira-t-elle dans les études statistiques ?

### **Michel DUEE**

Du point de vue de l'Insee, jusqu'à présent, nous appelions commune rurale toute commune située en dehors d'une unité urbaine, soit 22 % de la population. Avec la nouvelle définition basée sur la grille de densité, l'espace rural couvre un tiers de la population. La population qualifiée de rurale augmente donc fortement. Il reviendra au législateur de déterminer s'il souhaite changer ses définitions dans ses politiques.

## **Michel THOMAS**

Prendrez-vous en compte ces nouvelles définitions pour les prochaines études statistiques impliquant le monde rural ?

## **Michel DUEE**

Dorénavant, l'Insee parlera des communes rurales au sens de la grille de densité qui vous a été présentée, c'est-à-dire les communes peu denses et très peu denses. Nous n'allons pas pouvoir changer tous les produits de diffusion du jour au lendemain, mais nous avancerons dans ce sens.

## **Sylviane LE GUYADER, Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**

Je salue la richesse des échanges du groupe de travail. Nous avons désormais une définition du rural qui n'est plus par défaut de l'urbain, ce qui constitue une avancée très importante. Il faut considérer ce zonage comme un zonage d'étude et non comme un zonage d'intervention. Sur ce plan, les ZRR font l'objet de dispositifs d'intervention en termes notamment de mesures fiscales. Elles seront révisées à un horizon de deux ans.

Le consensus s'est bien fait sur l'approche morphologique. Nous avons le souci que les zonages soient bien perçus par les utilisateurs habituels de statistiques, mais aussi par les citoyens et les décideurs et ce critère de la grille de densité est très important en termes d'appropriation. La question s'est révélée plus compliquée sur l'approche fonctionnelle des territoires. De la diversité des situations émerge un certain nombre de problématiques énoncées par plusieurs membres du groupe de travail et il a été difficile de trouver un compromis ou un indicateur composite qui témoigne de cette diversité.

Il était important qu'une décision soit prise et annoncée en comité interministériel des ruralités, mais il est également indispensable de poursuivre le travail pour que chaque entité intègre cette grille de densité dans ses travaux. Au niveau de l'ANCY, nous nous proposons de revisiter l'exercice de typologie des campagnes réalisé par la DATAR voilà plus d'une dizaine d'années. Parallèlement et en concertation avec l'Insee, nous allons mettre en place un espace de travail pour faciliter les échanges entre tous les acteurs qui souhaitent mener des travaux sur ces espaces ruraux. Il s'agit aussi d'offrir un lieu de concertation pour mettre en perspective les différents travaux et croiser les travaux récents, notamment les travaux sur les centralités en lien avec l'accessibilité aux services.

## **Luc BRIERE**

Je tenais à saluer les travaux du groupe de travail qui ont abouti à une conclusion qui a le mérite de la simplicité et de la lisibilité. Le rural défini à travers les communes peu denses et très peu denses est compréhensible de manière assez large. En outre, cela répond au souci d'une définition du rural sans se référer à ce qui n'est pas urbain. Les travaux que propose l'Insee pour catégoriser le rural me semblent aussi intéressants. Nous sommes favorables à la poursuite de cette démarche.

## **Pierre-Marie GEORGES, Association des maires ruraux de France (AMRF)**

Dominique Dhumeaux, premier vice-président de l'Association des maires ruraux de France, qui avait prévu d'intervenir lors de cette réunion, est retenu par des obligations municipales et m'a chargé de présenter la position de l'AMRF diffusée hier soir dans un court communiqué.

L'AMRF salue le long dialogue contradictoire qui s'est noué dans ce groupe de travail et le recours à la grille communale de densité comme critère de définition du rural. A notre sens, cela acte enfin la reconnaissance d'un fait rural de la même manière que le fait urbain a été constaté depuis plusieurs décennies. L'AMRF souhaite féliciter les équipes de l'Insee qui ont animé le groupe et salue l'action au long cours de cet Institut afin d'éclairer l'action publique.

Il nous reste cependant une interrogation sur la validation de la typologie interne au rural par le recours aux mobilités domicile-travail. Pour l'AMRF, l'Insee est en mesure de mieux prendre en compte les logiques d'organisation spatiale qui concourent au développement de notre pays. La logique centre-périphérie ne doit plus être la seule variable de réflexion pour penser et analyser l'organisation des spatialités, notamment les formes d'interdépendance entre les territoires. L'AMRF s'est positionnée, dans le cadre du groupe de travail,

sur la révision du ZAU pour contester le principe de l'usage exclusif du critère de mobilité domicile-travail. Elle acte la publication du ZAA, mais elle continue de penser que cet outil doit être complémentaire au zonage rural. Or les conclusions présentées aujourd'hui diffèrent de celles validées par le Comité interministériel aux ruralités. Celui-ci a acté le principe de densité, mais il a considéré que la typologie par l'emploi n'était pas aboutie. Cette typologie continue de réutiliser des critères de centralité et apporte finalement peu de compléments au ZAU. Le ZAU définit des formes d'organisation spatiale pensées par les polarités. Le zonage rural, lui, doit mieux prendre en compte l'organisation de la vie humaine, notamment les questions de charges de spatialité, de distance par rapport aux services, de proximité environnementale, etc.

L'AMRF se félicite de cet acte historique qui concourt à une forte reconnaissance des ruralités. Je tiens à souligner que les impacts ne tarderont pas à se faire jour, puisqu'une réforme de la DETR est en cours, s'appuyant sur les critères du zonage de la grille de densité. Nous avons bien conscience que le seul critère morphologique ne peut suffire à proposer un zonage complet pour décrire la diversité des ruralités en France. Néanmoins, l'AMRF assume pleinement le fait d'avoir œuvré pour refuser les critères fonctionnels proposés par l'Insee, notamment dans un moment où le calendrier politique ne permettait peut-être pas de travailler sereinement.

Retenir l'unique critère du lien à l'emploi risque selon nous de n'apporter qu'une faible plus-value par rapport aux ZAAV notamment. Surtout, ce critère est imprégné par le paradigme dominant des logiques centre-périphérie alors même qu'aujourd'hui, le rapport aux espaces urbanisés n'est pas univoque. A l'heure du regain d'attractivité des campagnes et de l'émergence des concepts d'aménités rurales, de la formulation des enjeux alimentaires, de la reconnaissance même des pôles d'innovation en milieu rural, l'AMRF a continuellement formulé le souhait que le zonage soit ajusté pour restituer plus fidèlement ces formes de réalités rurales.

Si la grille de densité a été validée en comité interministériel, nous considérons que le reste mérite encore des travaux.

### **Isabelle ANXIONNAZ**

Je note dans la conversation une certaine satisfaction d'avoir participé au groupe de travail de l'Insee.

### **Gwenaël DORE**

Il faut assurer une cohérence entre ce travail tout à fait intéressant réalisé sur la typologie du rural et la communication sur les nouvelles aires d'attraction des villes. Un article du *Monde* de fin octobre, présentant les nouvelles aires d'attraction des villes, en déduisait que la France était quasi totalement urbaine. Il faudrait engager un travail de communication fort sur cette typologie du rural.

Par ailleurs, je m'interroge sur la réflexion qui a présidé à l'abaissement du critère d'attraction des aires d'attraction des villes à 15 % contre 40 % dans les précédents zonages. J'ai cru comprendre qu'il s'agissait d'un alignement sur des zonages établis à l'échelle européenne. Je souhaiterais en obtenir la confirmation.

### **Michel DUEE**

Les aires urbaines étaient définies avec un seuil de 40 % et les aires d'attraction des villes avec un seuil de 15 % conformément aux définitions européennes qui font référence à des aires urbaines fonctionnelles. Non seulement le seuil a changé, mais la façon de l'appliquer a elle-même changé. Le seuil de 15 % est en effet appliqué en une seule étape, en calculant le pourcentage de personnes travaillant dans le pôle. Voilà dix ans, nous avons un effet boule de neige : nous calculions une première fois avec 40 % des personnes qui travaillent dans le pôle, nous ajoutions un certain nombre de communes, puis nous recalculions le nombre de personnes dans le premier cercle. Or que nous appliquions l'ancienne méthode avec un seuil de 40 % ou la nouvelle avec un seuil de 15 %, en général, nous parvenons à des périmètres de la même superficie. Dans certains cas particuliers, nous observons des changements, notamment du côté de Lyon, mais ils étaient plus problématiques dans l'ancienne méthode.

### **Gwenaël DORE**

Les « cities » s'appliquent-elles également, quelle que soit la population des aires d'attraction ?

**Michel DUEE**

Oui. Le seuil de 15 % est appliqué pour toutes les aires.

**Gwenaël DORE**

S'agit-il d'un alignement sur les règles européennes, y compris sur les plus bas niveaux ?

**Michel DUEE**

Au niveau européen, il existe un seul niveau correspondant aux « cities », c'est-à-dire les plus grandes aires. Eurostat n'étudie que les grandes aires.

### **3.2. Avis de la commission**

**Isabelle ANXIONNAZ**

Nous vous proposons l'avis suivant :

**La commission a pris connaissance des travaux menés dans le cadre du groupe de travail piloté par l'Insee sur la définition de l'espace rural et la possibilité de distinguer des catégories à l'intérieur de cet espace. Elle retient :**

- **qu'un consensus se dégage sur la définition des communes rurales, à partir de la grille de densité (communes denses et très peu denses), en adéquation avec la nomenclature internationale ;**
- **que la catégorisation proposée, fondée sur l'utilisation des aires d'attraction des villes, apparaît comme un compromis constituant un premier cadre de base pour éclairer les phénomènes économiques et sociaux au sein de l'espace rural.**

La commission note que cette catégorisation, de nature statistique, présente l'avantage de s'appuyer sur des zonages existants, ce qui assure une stabilité dans le temps et une cohérence avec les travaux s'appuyant sur les zonages d'étude, de pouvoir s'articuler avec des typologies utilisées par d'autres producteurs du SSP (en particulier Drees et DEPP) et de proposer des types de communes selon un gradient continu. En outre, cette catégorisation qui s'appuie en même temps sur un critère morphologique et un critère fonctionnel répond à la demande de la Mission pour un agenda rural.

La commission encourage donc une appropriation progressive de cette catégorisation statistique par les différents acteurs, notamment son utilisation en termes de diffusion.

Elle note toutefois que la prise en compte d'autres critères, complémentaires à l'influence des pôles d'emploi, pourrait contribuer à affiner la description des espaces ruraux.

Elle recommande donc que des études complémentaires soient menées, selon les besoins et les finalités spécifiques des différents utilisateurs.

Nous pourrions ajouter que ces études complémentaires pourraient être menées « *dans le cadre d'un groupe de travail animé par l'ANCT* ».

**Jean CAVAILHES**

Il faut parler des communes peu denses et très peu denses à la 4<sup>ème</sup> ligne.

**Pierre-Marie GEORGES**

J'ai bien noté l'effort de formulation pour donner un aspect non définitif, mais malgré tout acter l'utilisation d'une catégorie fondée sur l'utilisation des aires d'attraction des villes. Est-ce à dire que demain, quand

nous parlerons de zonage rural, nous ferons obligatoirement référence aux aires d'attraction des villes demain ? Cela changerait grandement la donne.

### **Michel DUEE**

De mon point de vue, il s'agit surtout de retenir dans les travaux la définition de l'ensemble de l'espace rural comme étant les communes peu denses et très peu denses. Pour le reste, nous avons parlé d'appropriation progressive. Chaque service doit essayer de voir ce que donnent les résultats sur ses sujets à partir de cette grille pour déterminer dans quelle mesure celle-ci est pertinente. Ces catégories ayant été définies en regardant les profils sociodémographiques, il ne me semblerait pas opportun, par exemple, que le SSM Agriculture essaie de les appliquer sur ses statistiques à la place des OTEX. Dans certains cas, l'exercice se révélera pertinent. Dans d'autres, il ne le sera pas.

Il serait vraiment utile collectivement que lorsqu'un membre du service statistique public parle du rural, il le fasse au sens de la grille de densité ou qu'il l'explique dans la publication ou les statistiques. Ne pas utiliser la grille peut se justifier si le terme rural renvoie à des politiques publiques particulières. Si tel n'est pas le cas, il serait plus logique que le terme renvoie à la définition établie.

### **Pierre-Marie GEORGES**

La publication prévue au printemps valorisera donc cette nomenclature avec la catégorisation des aires d'attraction des villes.

### **Michel DUEE**

La publication aura pour objectif de rendre compte des échanges qui ont eu lieu au sein du groupe de travail. Elle comportera également les tableaux produits. Il est possible que nous évoquions les tests réalisés sur l'accès aux services, qui ont occupé une bonne partie des échanges du groupe, mais qui ont finalement été écartés. Ces quatre catégories seront effectivement mises en avant, mais nous mentionnerons le fait qu'elles ne représentent pas une norme universelle.

La définition de l'espace rural dans son ensemble me paraît le point le plus important. Nous pourrions le souligner dans le 3<sup>ème</sup> paragraphe de l'avis, en utilisant une formule plus affirmative : « *la commission préconise l'utilisation de la définition de l'espace rural dans les travaux et encourage une appropriation progressive des catégories* ».

### **Isabelle ANXIONNAZ**

Souhaitez-vous que nous évoquions le groupe de travail animé par l'ANCT ?

### **Sylviane LE GUYADER**

Nous proposons un espace d'échange. Ce n'est pas le lieu exclusif de la production de données et d'analyses. Nous pourrions indiquer que nous proposons un espace de travail qui encouragerait la mise en perspective des différents travaux, l'ANCT ne revendiquant pas l'exclusivité de la démarche.

### **Isabelle ANXIONNAZ**

Dans ce cas, je pense que la formulation est suffisamment large.

### **Sylviane Le GUYADER**

Plutôt que de cadre de base, je parlerais d'approche pour plus de souplesse.

### **Pierre-Marie GEORGES**

J'approuve la proposition.

**Stéphane JUGNOT**

La nomenclature internationale évoquée au 1<sup>er</sup> paragraphe est-elle celle d'Eurostat ? Si tel est le cas, ne devrions-nous pas le mentionner ?

**Michel DUEE**

La grille de densité est utilisée à la fois par Eurostat, l'OCDE et elle a même été approuvée au niveau de l'ONU. Je pense que nous pouvons donc laisser le terme international.

*La commission Territoires approuve l'avis présenté et amendé en séance.*

**CONCLUSION**

**Pierre-Philippe COMBES**

Je vous remercie pour cette commission encore une fois très riche et vous donne rendez-vous au printemps prochain.

*La séance est levée à 18 heures 10.*

---

## DOCUMENTS PREPARATOIRES ET COMPLEMENTAIRES

*Egalement disponibles et téléchargeables sur le site du Cnis*

---

### Documents préparatoires

- [Programme annuel de travail 2020 de la Commission Territoires](#)
- [Fichier Agreste 2020 du SSP Agriculture](#)
- [Fichier de données foncières du SSP Agriculture](#)
- [Fichier Primeur 265 du SSP Agriculture](#)
- [Bilan du groupe de travail sur l'espace rural](#)
- [Projet « Open collectivités » de la DGCL](#)

### Documents complémentaires

- [Contribution de l'AMRF sur l'espace rural](#)
- [Diaporama de présentation des conclusions du groupe de travail sur la définition de l'espace rural par David Levy de l'Insee](#)
- [Diaporama de présentation du prix du foncier agricole par Pascale Pollet du SSP Agriculture](#)
- [Diaporama sur la combinaison des sources administratives pour une connaissance plus fine du patrimoine immobilier des ménages par Olivier Meslin et Mathias André de l'Insee](#)
- [Diaporama sur la mutualisation des services et des infrastructures publics des communes par Aurélie Sotura de la Banque de France](#)
- [Diaporama sur l'enquête Comparaison spatiale des prix par Karine Dufour de l'Insee](#)
- [Diaporama sur les estimations annuelles du parc de logements par Céline Arnold de l'INSEE](#)
- [Diaporama sur le prix des terrains à bâtir de Sylvain Humbertclaude du Sdes](#)