

OBSERVATION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Exposé de Brigitte Baccaïni, sous-directrice de l'observation et des analyses statistiques au **Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET)**.



Brigitte Baccaïni

BIO EXPRESS

Brigitte Baccaïni, administrateur Insee hors-classe, est depuis septembre 2014 sous-directrice de l'observation et des analyses statistiques au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Elle est titulaire d'une agrégation et d'un doctorat de géographie. Brigitte Baccaïni débute sa carrière en 1986 comme enseignante. De 1992 à 1998, elle est chercheur à l'Institut national d'études démographiques (Ined). En 1998, elle rejoint l'Insee et intervient en tant qu'expert sur les migrations lors de la mise en place du nouveau recensement de la population. Elle occupe ensuite plusieurs postes d'encadrement dans les directions régionales de l'Insee à Lyon et Marseille, avant d'être nommée en 2012 à la tête de la division des études territoriales à la direction générale de l'Insee.

Toutes les politiques publiques ont besoin, pour leur définition, leur mise en œuvre, leur suivi et leur évaluation, de disposer de données d'observation, rigoureuses et adaptées. Les politiques d'aménagement du territoire ne dérogent pas à cette règle. Aménager les territoires nécessite au préalable d'en connaître les caractéristiques et le fonctionnement, les liens et interactions entre eux, afin de pouvoir mettre en évidence les disparités qui existent entre les différentes parties du territoire national, d'évaluer si ces disparités constituent ou non des inégalités à combattre, d'en déterminer les causes et de mettre en œuvre des actions susceptibles de réduire ces inégalités. L'observation est donc également un préalable indispensable à tout exercice de prospective.

Pour être la plus efficace possible, l'observation doit par ailleurs être conduite avec trois ambitions :

- L'analyse doit être menée, chaque fois que c'est possible, à l'échelle européenne, la cohésion territoriale étant un enjeu européen.
- Le diagnostic doit s'appuyer sur une mise en perspective temporelle.
- Les analyses doivent être conduites dans l'optique d'être pleinement et directement utiles aux acteurs territoriaux.

1. POUR OBSERVER LES TERRITOIRES, IL FAUT DISPOSER DE CATÉGORIES

La mise en évidence des disparités, de tous ordres, entre territoires, exige de définir, de cerner ces territoires, et donc de procéder au découpage du territoire national.

De nombreux types de découpages (ou zonages) du territoire national existent, qui sont mobilisés en fonction des objectifs ou des thématiques. Le choix du « bon » zonage, de la « bonne » échelle, est crucial pour que l'observation soit adaptée.

Au niveau communal et supra-communal, on peut distinguer les zonages administratifs, les zonages

d'étude et les zonages de projet.

Les principaux zonages administratifs sont la région, le département, la commune.

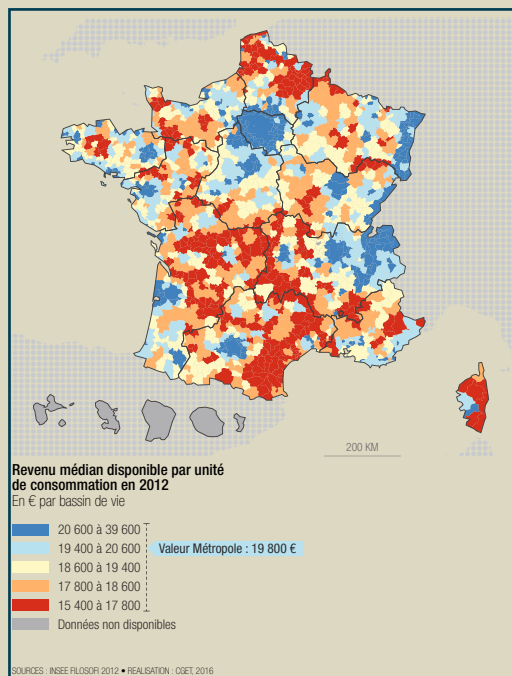
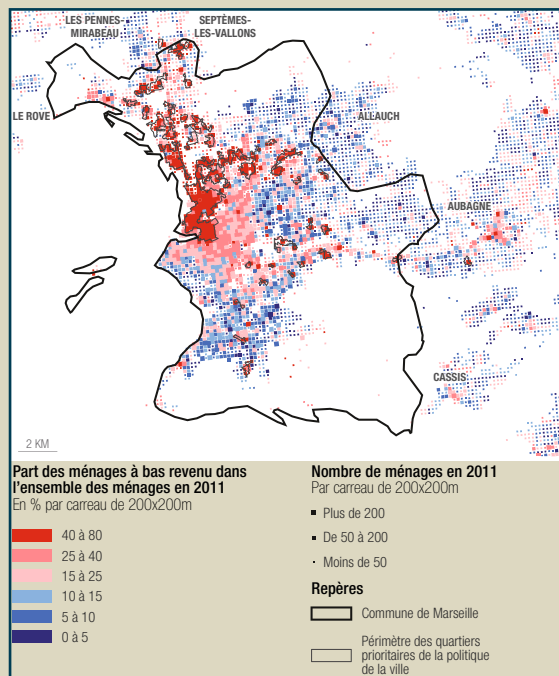
Les zonages d'étude, mis en place pour la plupart par l'Insee, n'ont pas de portée règlementaire et sont, à titre principal, des « zones de savoir » : ce sont les unités urbaines, les aires urbaines, les zones d'emploi, les bassins de vie.

Les territoires de projet renvoient à la volonté de territorialiser un projet. Ils ont émergé, notamment dans les années 80, grâce à la volonté d'acteurs locaux (élus et membres de la société civile). Les principaux territoires de projet en France aujourd'hui sont les Pays, les Intercommunalités, les Parcs naturels régionaux, les Contrats de ville, les SCoT et enfin, les métropoles.

L'observation infracommunale s'appuie quant à elle principalement sur les IRIS (Ilots Regroupés pour les Indicateurs Statistiques), unité géographique de base utilisée par l'Insee pour les recensements de population. Mais d'autres zonages plus opérationnels existent, tels que les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Depuis quelques années, se développe un nouveau type de zonage, le carroyage, qui est un découpage de l'espace géographique en mailles régulières de forme carrée et de taille fixe. Construits sans a priori, les carroyages permettent une vision impartiale des phénomènes et sont naturellement à même de surligner les zones à enjeu quitte à ce que, plus tard, celles-ci fassent l'objet d'une délimitation classique.

L'aménagement du territoire peut également nécessiter de disposer de typologies de territoires, qui sont des formes particulières de zonages. Il est ainsi souvent pertinent de pouvoir distinguer des territoires urbains, des territoires ruraux et des territoires périurbains. Cette distinction, qui peut paraître « évidente », est cependant loin de l'être lorsque l'on s'attache à définir ces types d'espaces de manière rigoureuse. Ainsi, il n'existe pas, en France, de défi-

GRAND PARIS ET GRANDS OUVRAGES



Cartographie d'un même phénomène, le niveau de revenu, permettant d'illustrer l'importance du choix du zonage.

sources : (droite) INSEE FILOSOFI 2012 - réalisation CGET 2016.
(gauche) INSEE REVENUS FISCAUX LOCALISÉS 2011 - réalisation CGET 2016

dition unique de l'espace rural. Plusieurs approches statistiques, reposant sur des critères morphologiques ou sur des critères fonctionnels peuvent être mises en œuvre afin d'en cerner son périmètre. L'espace rural peut être assimilé à l'ensemble des communes hors des unités urbaines, aux communes très peu denses, ou encore aux communes isolées hors de l'influence des pôles (utilisation du zonage en aires urbaines). De la même manière, l'urbain peut être défini de différentes façons, selon que l'on privilégie l'approche morphologique (la ville étant alors définie comme un espace de forte densité de population et du bâti) ou l'approche fonctionnelle (la ville étant alors le lieu de concentration de l'activité, de l'emploi). À la première approche correspondent les unités urbaines de l'Insee, alors que ce sont les aires urbaines qui répondent à l'approche fonctionnelle.

La définition de l'espace périurbain est sans doute encore plus compliquée. Pour l'Insee, il est défini à partir du zonage en aires urbaines ; ce sont les communes des couronnes des pôles urbains et les communes multipolarisées. Mais à cette définition purement fonctionnelle, pourraient s'ajouter d'autres critères, d'ordre paysager ou urbanistique, par exemple.

2. DES DONNÉES TERRITORIALISÉES OU TERRITORIALISABLES

Au niveau supracommunal, tous les fichiers administratifs ou statistiques (tels que le recensement

de la population) sont mobilisables pour observer les territoires, à partir du moment où ils contiennent une information sur la commune de localisation des observations (résidence du ménage, lieu de travail de l'actif, implantation de l'établissement ou de l'équipement).

Pour les enquêtes par échantillon, le niveau de finesse géographique dépendra de la taille de l'échantillon et du mode d'échantillonnage.

Au niveau infracommunal, il est nécessaire de disposer des adresses précises, afin de passer par une étape de géolocalisation des données. Certaines données sont toutefois « naturellement » géolocalisées, de par leur lien direct avec le cadastre. C'est le cas des données fiscales, mises à disposition au niveau de carreaux de 200 mètres sur le site de l'Insee.

À côté de ces données « classiques », l'émergence du Big Data ouvre de nouvelles perspectives en termes de connaissance des territoires.

La statistique publique ne peut plus ignorer ce nouveau type de données, avec les problèmes et les atouts qu'elles présentent.

L'observation territoriale mobilise des techniques et méthodes statistiques, généralement classées sous le terme de méthodes d'analyse spatiale. Elle est par ailleurs fortement liée à la représentation cartographique, la carte étant un outil extrêmement démonstratif et puissant lorsque l'on cherche à expliciter les inégalités territoriales.

3. UNE OUVERTURE CROISSANTE DES DONNÉES SUR LES TERRITOIRES

Le gouvernement français, avec l'appui de quelques collectivités locales pionnières, s'est résolument engagé depuis quelques années dans une politique d'ouverture des données publiques. La généralisation de l'ouverture des données publiques dans les collectivités locales a été prévue à l'horizon 2018 par la loi pour une République numérique, promulguée le 5 octobre 2016, avec un nombre d'habitants minimum de 3 500 fixé par la loi pour la publication des données ouvertes, ce qui concerne près de 3 800 communes ou EPCI.

Rappelons toutefois que, sans attendre cette loi, de nombreuses administrations, via leurs services statistiques, mettent à disposition depuis de nombreuses années des données localisées. L'Insee publie ainsi sur son site un grand nombre de données territorialisées, de l'IRIS à la région. Le CGET, dont une des missions consiste précisément à observer les territoires afin de mettre en lumière les disparités entre eux, disparités qui peuvent devenir inégalités, dispose pour sa part de plusieurs outils ouverts au public, qui permettent d'accéder à de nombreuses informations statistiques ou cartographiques sur les territoires : site de l'Observatoire des territoires, avec son application de cartographie interactive, SIG-ville (sur les quartiers de la politique de la ville). ■