



**HAL**  
open science

## La refonte des zonages de l'Insee : réflexions de chercheurs

Laurent Cailly, Christina d'Alessandro, Guillaume Lacquement, Jacques Lévy,  
Michel Lussault, Magali Talandier

### ► To cite this version:

Laurent Cailly, Christina d'Alessandro, Guillaume Lacquement, Jacques Lévy, Michel Lussault, et al.. La refonte des zonages de l'Insee : réflexions de chercheurs. Chroniques. Conseil national de l'information statistique, 2020, pp.n°23, 1-6. hal-02871285

**HAL Id: hal-02871285**

**<https://univ-perp.hal.science/hal-02871285>**

Submitted on 25 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La refonte des zonages de l'Insee : réflexions de chercheurs

Après avoir souligné l'importance des zonages statistiques par les utilisations dont ils font l'objet, cette Chroniques du Cnis montre que la révision des zonages statistiques est un processus stratégique pour mettre en place des outils permettant de mesurer et d'analyser les inégalités territoriales françaises contemporaines. Selon les enseignants-chercheurs qui ont contribué à ce texte, les aires d'attraction des villes, le découpage statistique territorial qui sera publié en 2020 par l'Insee pour actualiser le zonage en aires urbaines de 2010, montre des améliorations importantes et une réelle plus-value, même si des propositions sont faites ici à l'Insee dans l'optique de coller encore plus à la réalité et à la complexité des espaces urbains contemporains. Le rural est le chantier qui reste ouvert et dans lequel le rôle médiateur du Cnis est stratégique.

Au-delà de la diffusion de données territoriales sur les découpages administratifs en vigueur (communes, départements, etc.), l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) définit plusieurs autres découpages territoriaux ou regroupements de territoires (appelés zonages) : les unités urbaines, les aires d'attraction des villes, les zones d'emploi, les bassins de vie et la grille communale de densité. Ces zonages sont mis à jour régulièrement, tous les 10 ans environ, pour être en adéquation avec les transformations du territoire français (son urbanisation croissante notamment) et en mesure d'en rendre compte de façon aussi fidèle que possible, afin de répondre aux besoins de leurs nombreux utilisateurs. La grille de densité a été mise à jour fin 2019, les zones d'emploi, les unités urbaines et les aires d'attraction des villes seront diffusées à l'automne 2020, et la révision des bassins de vie devrait commencer en 2021.

Définis par l'Insee comme des « zonages d'étude », ces nomenclatures territoriales (en général à une échelle supracommunale), construites sur la base de méthodes statistiques ont principalement vocation à être utilisées par des enseignants et des chercheurs à des fins pédagogiques et scientifiques (en géographie, aménagement, sociologie, démographie, économie, science politique...). Mais elles ont pu aussi servir de références dans le domaine des politiques publiques, notamment urbaines par exemple (Madec et Riffart 2016), en France, depuis les années 1990, mais aussi dans d'autres pays. Ainsi les zonages statistiques de l'Insee font depuis plusieurs décennies référence dans des domaines et usages divers, ce qui n'exclut pas qu'ils puissent susciter des débats. En 2020, en complément de la refonte des zonages, l'Insee a lancé un groupe de travail visant à trouver une définition du rural. En effet, la notion de territoires ruraux est assez floue, et plusieurs approches existent selon les auteurs, les



thèmes étudiés, etc. Face à ce constat, l'agenda rural de 2019 a exprimé « le souhait que l'Insee propose une approche nouvelle des espaces ruraux, qui ne soit pas en négatif de la définition de l'urbain, qui combine les critères de densité et ceux de nature fonctionnelle, et qui permette de traiter du continuum entre les espaces les plus urbanisés et les espaces les plus isolés et peu peuplés ». Pour essayer d'atteindre cet objectif ambitieux, l'Insee a demandé à plusieurs personnes d'horizon différents de participer à la réflexion : services statistiques ministériels, le Conseil national de l'information statistique (Cnis), l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), agences d'urbanismes, chercheurs et associations d'élus. Le groupe de travail devrait rendre ses conclusions au 3<sup>ème</sup> trimestre 2020.

### Le rôle du Cnis : assurer la concertation entre l'Insee et les utilisateurs des zonages

Dans son rôle de concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique, le Cnis a suivi la refonte des zonages, à laquelle la **Commission Territoires** a consacré deux réunions, le 16 mai 2018 et le 16 octobre 2019.

En 2018, la commission note que les travaux de refonte des zonages sont encore à un stade exploratoire. L'avis adopté lors de la clôture des travaux de la commission rend compte du travail important qui reste à faire. « La commission demande que, préalablement aux choix retenus pour les méthodes et l'élaboration des zonages, les finalités soient clairement précisées, en prenant en compte les besoins exprimés par les utilisateurs selon leurs usages, notamment en termes de comparabilité dans le temps. Cette demande porte sur les descriptions possibles des différents types d'espaces. La commission recommande par ailleurs que le *benchmark* international des méthodes soit approfondi ».

Presque un an et demi plus tard, les travaux de la Direction de la diffusion et de l'action régionale (DDAR)<sup>1</sup> et de la Direction de la méthodologie et de la coordination statistique et internationale (DMCSI) de l'Insee pour la

production de la nouvelle génération de zonages ont sensiblement progressé. Dans ses trois avis (cf. **Encadré 1**), la commission Territoires du 16 octobre 2019 a donc évalué les avancées et émis des recommandations sur la suite du processus. Dans l'optique de la réflexion permanente sur ses pratiques, dans

un souci continu d'innovation et d'amélioration de ses modalités de concertation de façon à les rendre plus inclusives, le Cnis a testé une nouvelle méthode d'expression des besoins et des points de vue d'un groupe particulier d'utilisateurs : les enseignants-chercheurs universitaires.

#### Encadré 1

#### Les 3 avis de la Commission Territoires du 16 octobre 2019

**Avis n°1** - La commission a pris connaissance de l'état d'avancement des travaux pour la mise en place d'une nouvelle génération de découpages statistiques territoriaux.

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

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

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

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

**Avis n°2** - Ni les unités urbaines, ni les aires d'attraction des villes de 2020 ne définiront le rural. La définition du rural ne peut pas être universelle, car les critères et les niveaux quantitatifs dépendent de sa situation dans un système spatial plus vaste, qui contribue à le structurer, à le faire fonctionner et à le changer. Si les principes de faible densité et d'enclavement sont généralement communs au rural, des situations et des dynamiques très différentes existent dans le monde rural français contemporain et les zonages doivent participer à leur compréhension.

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

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

**Avis n°3** - Les bassins de vie constituent un maillage territorial fin, adapté aux questions d'accessibilité des services. Néanmoins, ces bassins de vie reposent sur l'hypothèse forte de la fréquentation des équipements les plus proches du domicile, hypothèse qui doit être testée ; par ailleurs, les liens entre les équipements et l'emploi doivent être explicités. De nouvelles modalités de l'accessibilité sont également à explorer.

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

1. Au sein de la DDAR, le Département de l'action régionale (DAR) travaille plus particulièrement à la production des zonages. Cette *Chroniques du Cnis* doit beaucoup à Michel Duée, Chef du DAR, pour ses relectures attentives et ses contributions constructives.

Il a été demandé à plusieurs géographes, aménageurs et urbanistes de transmettre au Cnis un document écrit synthétisant leurs commentaires sur les trois avis de la commission Territoires de l'automne 2019. Quatre professeurs des universités et un maître de conférences ont pu et voulu participer à cet exercice, poursuivant ainsi le travail de la Commission Territoires. Il s'agit de Laurent Cailly, Guillaume Lacquement, Jacques Lévy, Michel Lussault et Magali Talandier (cf. **Encadré 2** pour un aperçu biographique de chacun).

En proposant dans ce texte une restitution partielle de cette consultation inédite, le Cnis fournit une réflexion sur les zonages et leur refonte actuelle, sur son rôle dans ce processus et sur les évolutions possibles et souhaitables. Comme l'a en effet souligné Michel Lussault : « ce document de la Commission Territoires du Cnis contribue utilement à la discussion publique indispensable sur la question essentielle des zonages ». Cette phrase résume l'intérêt de la démarche entreprise : pour l'objet qu'elle vise (les zonages) et pour une réflexion plus ambitieuse sur le processus de concertation autour de la statistique publique, dans lequel le Cnis a un rôle unique d'intermédiaire et de facilitateur. Il suscite le débat autour de ce qui existe, mais il encourage aussi l'expression des besoins futurs.

### Une nouvelle génération de découpages statistiques territoriaux pour mesurer et décrire les inégalités territoriales l'époque de la mondialisation

« La refonte des zonages doit permettre d'appréhender les formes de l'urbanisation contemporaine, dans leur complexité ; d'établir et de dénombrer qui vit où, dans quelle *espèce d'espace* ; de disposer d'une nomenclature opérante pour mesurer et décrire avec finesse la dynamique des territoires. Au côté des standards européens, nécessaires aux comparaisons, de nouvelles nomenclatures doivent émerger pour appréhender avec plus de finesse la transition de l'urbain au rural et la dynamique de périurbanisation » (Laurent Cailly)<sup>2</sup>. Les zonages servent de ce fait principalement à mettre en exergue les inégalités

#### Encadré 2

##### Présentation succincte des enseignants-chercheurs ayant contribué à l'écriture de cette Chroniques

**Laurent Cailly** est maître de conférences en géographie à l'Université de Tours, où il travaille surtout sur des questions urbaines et périurbaines. Ses travaux portent sur les stratégies résidentielles, les mobilités et les modes d'habiter périurbains en France.

**Guillaume Lacquement** est professeur des universités en géographie à l'Université de Perpignan. Spécialiste du monde rural en France, mais aussi en Allemagne et en Europe orientale, il est l'auteur d'un grand nombre de publications, y compris internationales, qui portent aussi sur le périurbain.

**Jacques Lévy** est professeur des universités en géographie à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, lauréat du prix Vautrin-Lud en 2018 (le Nobel de géographie). Il est également professeur émérite à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (Suisse). Spécialiste de géographie politique, également connu pour ses travaux sur l'urbain et la mondialisation, il est théoricien et a consacré une partie importante de ses travaux à l'épistémologie.

**Michel Lussault** est professeur des universités en géographie à l'Université de Lyon (École Normale Supérieure de Lyon). Il a été président de l'Université et président de l'AMUE (Agence de mutualisation des universités et des établissements). Il a été deuxième vice-président et porte-parole de la Conférence des Présidents d'Université. Il a présidé de 2008 à 2012, l'Établissement public de coopération scientifique Université de Lyon, qui fédère 4 universités et 15 Grandes écoles et Instituts de Lyon et Saint-Etienne. Il dirige depuis 2017 l'École urbaine de Lyon (Lauréat du programme Instituts de convergence du commissariat général aux investissements d'avenir).

**Magali Talandier** est professeure des universités en urbanisme et aménagement du territoire à l'Université Grenoble Alpes. Économiste de formation, elle est spécialiste de l'économie résidentielle et ses travaux portent plus largement sur l'analyse des processus de développement territorial. Ses connaissances et son expertise ont donné lieu à de nombreuses collaborations avec des collectivités locales, agences d'urbanisme, ministères (du développement durable, de la transition écologique, de l'économie, du tourisme, de la santé et des sports...), mais aussi l'Anct, le Puca, la Poste, l'Unesco....

territoriales, de l'échelle très fine du carreau jusqu'à l'international. Comme Laurent Cailly, Jacques Lévy insiste également sur l'importance de l'échelle européenne : « on ne peut que se réjouir que l'une des motivations de cette mise à jour soit le projet d'homogénéiser la statistique spatiale en Europe. La société européenne et son État, l'Union européenne, ont besoin d'un cadre commun pour problématiser et aménager leur territoire » (Jacques Lévy). Le même constat est également partagé par Magali Talandier.

L'utilisation des zonages dans l'aménagement du territoire renvoie à leur rôle dans les politiques publiques. Si on peut certes débattre dans le milieu académique sur la légitimité des politiques basées sur les zonages, entre défenseurs des *people-based policies* (politiques centrées sur les individus) et des *place-based policies* (politiques localisées), Michel Lussault replace ce débat dans un contexte plus large. « L'on devrait non pas seulement amender le zonage, mais accepter d'affronter la remise en question radicale de la mise en œuvre zonale

2. Les citations sans numéro de page de cette Chroniques sont tirées des textes rendus par chacun des auteurs au Cnis pour l'écriture de cette publication.





des politiques économiques et sociales. Au moins devrait-on réfléchir à des territorialisations plus souples, avec des zonages qui pourraient être construits localement, en fonction des spécificités locales qui sont toujours existantes et à prendre en compte ». Si la mise en place des zonages français et leur refonte relève de la statistique publique, la pertinence des usages qu'on peut en faire ne relèvent pas de ses fonctions. Le Cnis peut néanmoins contribuer à donner de la voix à ces préoccupations et aux différentes solutions proposées à des besoins réels, notamment de la part des collectivités locales. « Repenser les fondements de la vision des inégalités territoriales, pourrait permettre de penser des solutions différentes » (Michel Lussault). N'est-ce pas l'une des ambitions des zonages ?

### Les aires d'attraction des villes pour mieux saisir la complexité de l'urbain

Alors que les dynamiques sociales et économiques de la mondialisation diffusent l'urbain et en complexifient les formes, le nouveau zonage en aires d'attraction des villes sert à « faire ressortir les spécificités françaises en matière d'urbanisation, de métropolisation et de périurbanisation » (Laurent Cailly). La macrocéphalie (le déséquilibre de la hiérarchie urbaine sur le territoire national entre la ville la plus peuplée, l'agglomération parisienne, sept fois plus peuplée que l'agglomération lyonnaise, la deuxième ville la plus peuplée de France) est une caractéristique du système urbain français dont les origines sont historiques et administratives et qui n'est pas récente, mais le zonage en aires d'attraction en fait ressortir les transformations actuelles, telles que l'existence et l'importance des pôles urbains dans la couronne périurbaine de Paris. Par sa construction même, le zonage destiné à rendre compte de l'urbanisation, opère une distinction nette entre les espaces sous l'influence d'une ville et le reste du territoire. « Le système [en aires d'attraction des villes] proposé consiste en une mesure relationnelle à l'échelle locale, mais positionnelle au-delà. On sait dans quelle situation d'urbanité – position dans une aire et taille de cette aire – se trouve la commune

considérée. Il serait bon d'y ajouter une composante relationnelle élargie, avec un curseur proximité/éloignement vis-à-vis d'une aire d'une certaine taille. Se situer à l'écart, parfois à grande distance d'une grande ville est un élément négatif important qui, pour les habitants d'un lieu donné, s'ajoute au fait de ne pas se trouver dans un espace urbain lui-même substantiel. C'est sans doute de cette manière qu'on peut donner une signification rationnelle à une notion de "ruralité" » (Jacques Lévy). Plus que la distance en termes absolus d'une ville, c'est plutôt la faiblesse des relations avec la ville qui identifie et connote la ruralité.

Comme le critère de la distance doit être pris en compte de façon relative, il en est de même pour la densité : trait caractéristique de l'urbain par excellence avec la distance, elle ne peut être évaluée que dans le contexte spécifique de chaque espace urbain (les caractéristiques du système urbain, l'existence et la distance d'autres villes, etc.). « Le critère de densité (carreaux avec plus de 1500 hab./km<sup>2</sup>) qui se substitue au critère de continuité du bâti se rapproche d'une définition idéal-typique de la ville comme lieu de densité et d'interaction sociale, aujourd'hui partagée dans les études urbaines. [...] Cette approche par la densité définit mieux l'*urbain dense* à partir duquel se déploie l'urbanisation du territoire ; en outre, elle est mieux à même d'approcher la limite entre l'*urbain dense* et l'*urbain diffus*, sachant que cette limite est particulièrement structurante et prédictive du fonctionnement des territoires dans le modèle d'urbanisation et de périurbanisation à la française » (Laurent Cailly).

Le périurbain se caractérise en effet par une discontinuité du bâti dans les couronnes périurbaines (notamment la deuxième couronne dans laquelle l'urbanisation se fait traditionnellement en « doigt de gant ») et la géographie urbaine a mis en exergue que la morphologie à l'époque de la mondialisation n'est ni standardisée ni homogène et que les espaces urbains ne sont pas nécessairement continus. « Il existe aussi des polarités dans les 'couronnes' périurbaines et (...) celles-ci peuvent influencer les zones centrales. (...) Ces polarités existent en France, notamment sous forme de centres commerciaux ou de lieux touristiques, situés en

banlieue éloignée (donc aux limites des "pôles") ou dans le périurbain » (Jacques Lévy).

« L'appui sur un carroyage universel à l'échelle du continent, qui mériterait d'être affiné, du kilomètre carré à l'hectare (comme c'est le cas en Suisse pour une partie des données du recensement), constitue une orientation à la fois simple et prometteuse. Dans cette perspective, le couple densité + masse pour identifier des ensembles appelés 'pôles' constitue un progrès par rapport à la continuité du bâti, qui servait de base à la nomenclature précédente<sup>3</sup> » (Jacques Lévy). Une meilleure définition des pôles permet donc de commencer à appréhender le polycentrisme urbain dans sa complexité. « La possibilité d'isoler la ville-centre et d'identifier certains pôles denses et structurants de la couronne rompt avec la représentation monocentrique que véhicule le ZAU [zonage en aires urbaines de 2010], laquelle a été critiquée parmi les géographes (Lajarge 2019) : elle permet d'approcher un certain polycentrisme urbain plus proche de la réalité des territoires. C'est là un progrès. D'autre part, comparé au ZAU de 2010 (Floch et Lévy 2011), la hiérarchie en quatre classes des aires urbaines proposée dans la nouvelle refonte des zonages (petite, moyenne, grande et très grande aire urbaine) concorde mieux avec les strates identifiées dans les travaux menés sur le système urbain français (Damette 1994). On peut noter cependant qu'une classe supplémentaire aurait permis de mieux distinguer les 8 ou 9 métropoles millionnaires ou quasi-millionnaires d'un côté, et les aires urbaines de taille intermédiaire (200 000 – 700 000) de l'autre, généralement identifiées comme deux niveaux différents du système urbain, par leurs rôles et leurs dynamiques. Excepté ce point de détail, il faut reconnaître qu'à travers ces nouvelles classes, le nouveau zonage s'approche d'une lecture en termes de géotypes<sup>4</sup> et de gradient d'urbanité que les géographes ont appelé de leurs vœux [...]. En effet, vivre dans le pôle ou la couronne d'une aire urbaine de petite taille ou d'une très grande aire urbaine n'expose pas aux mêmes conditions de vie ; en outre, les enjeux fonctionnels, sociaux ou politiques s'y posent différemment » (Laurent Cailly).

3. Cette approche perdure dans le découpage en « unités urbaines », alternatif aux aires urbaines.

4. En géographie le géotype peut être défini comme échelle locale, régionale, nationale, continentale ou mondiale des situations et dynamiques spatiales.

La définition de la centralité par sa population résidente plutôt que par les flux est critiquée, car elle ne prend pas en compte le peuplement effectif et les dynamiques spatiales qu'il implique, notamment en termes de mobilité.

« Un quartier central de grande ville peut avoir peu de résidents et être pourtant très dense d'autres habitants. C'est l'inverse pour un lotissement suburbain ou périurbain dont tous les habitants sont des résidents, qui ne passent qu'une part parfois minoritaire de leur temps dans leur logement. Une véritable mesure de la densité consisterait à attribuer à chaque habitant, permanent ou temporaire, une proportion de son temps passé dans une localisation donnée [...]. Il est vrai que l'Insee ne dispose pas (encore) des données lui permettant de réaliser ce type de mesure. Il devient de plus en plus urgent de transformer les *big data* téléphoniques en données publiques qui, dans le plein respect de l'anonymat et de la vie privée, permettraient de faire franchir un seuil qualitatif à notre connaissance de la localisation des individus, c'est-à-dire du peuplement effectif du territoire, alors que l'on sait déjà tant de choses sur leur profession, leurs revenus ou leurs pratiques de consommation » (Jacques Lévy).

Le choix des navettes domicile-travail et de leur seuil a aussi des conséquences sur la lecture que le zonage donne du périurbain et du phénomène de la périurbanisation. « Le seuil choisi (15%) comme le maintien d'un seul indicateur fondé sur les navettes domicile-travail sont de moins en moins opérants pour décrire la diversité des espaces périurbains et le gradient de l'urbain au rural. Ils donnent des espaces périurbains une image trop homogène et trop extensive (Cousin et al 2016). La structuration majoritairement concentrique des espaces périurbains aujourd'hui et le contraste de plus en plus saisissant entre le périurbain « proche », fortement relié à l'agglomération, et le périurbain « éloigné », beaucoup plus autonome dans son fonctionnement et son identité, inviteraient *a minima* à reconnaître deux classes indexées sur le seuil des navettes, comme le suggéraient Martin Vanier et Emmanuel Roux (Roux et Vanier 2008). Mais une autre perspective pour approcher la diversité du périurbain et la dynamique de

périurbanisation consisterait à diversifier les indicateurs. Une première possibilité serait de retenir dans l'analyse, à l'image de ce qui est expérimenté pour les bassins de vie, d'autres formes de mobilité, notamment les mobilités hors travail, qui font très bien ressortir le périurbain 'dépendant' et le périurbain plus 'autonome'<sup>5</sup>. Une deuxième possibilité consisterait à coupler les indicateurs de mobilité, avec des indicateurs de densités humaines et d'équipements, au croisement desquels le degré d'urbanité des couronnes, généralement décroissant, serait mieux mis en évidence. Dès lors, plutôt que de marquer les aires urbaines d'une limite relativement arbitraire, impliquant un «saut» un peu factice de l'urbain au rural, cette nomenclature pourrait donner à voir une transition de l'urbain au rural. Dégagée du principe de «sans enclave», elle pourrait également faire ressortir l'hétérogénéité interne aux couronnes périurbaines qui n'obéissent pas toujours à des logiques concentriques, notamment lorsque la périurbanisation se développe en façade (Languedoc), en corridor (sillon alpin) ou en nébuleuses dans les grandes régions urbaines multipolaires » (Laurent Cailly).

La pertinence du zonage et sa capacité à décrire les dynamiques urbaines les plus complexes sont d'importance, car celui-ci peut servir de grille de référence pour les politiques urbaines. « L'aire d'attraction des villes devrait devenir l'instrument permettant de caler toute réflexion sur les politiques territoriales. Je rejoins là pleinement l'Avis n°1 [de la Commission Territoires du Cnis du 16 octobre 2019]. Ce découpage n'est pas sans fragilités mais il a le mérite de visibiliser très efficacement une «assiette géographique» pour chaque système urbain (et il permet aussi de mettre en exergue des systèmes de systèmes). Il me semble donc que s'appuyer sur les aires pour lancer la réflexion sur les espaces pertinents et consistants d'intervention (et de gouvernement local, qui ne peut plus être centré sur les découpages anciens de la commune et du département) est une préconisation importante » (Michel Lussault). Cette démarche, qui couvre pourtant tout le territoire national, n'est néanmoins pas satisfaisante pour les espaces ruraux.

## Le rural : un objet à redéfinir, un chantier ouvert pour l'Insee et pour le Cnis

Qu'est-ce que le rural en France à l'époque de la mondialisation ? Comment le définir et le caractériser pour produire un zonage apte à le décrire et à l'analyser ? Quelle est sa relation à l'urbain et au périurbain ?

Le qualitatif de rural est clairement polysémique et plusieurs approches sont possibles pour définir la ruralité, y compris au sein d'une même discipline, comme en témoignent ces points de vue différents parmi les géographes (cf. **Encadré 3** ci-dessous).

Les espaces ruraux français du XXI<sup>e</sup> siècle sont des espaces anthropisés, multifonctionnels, transformés et façonnés par la mondialisation, qui ne correspondent plus à l'idée de campagne nourricière d'autrefois. Plus ou moins proche d'un ou de plusieurs espaces urbains, voire inclus dans une couronne périurbaine, tout espace rural est d'une manière ou d'une autre lié à l'urbain et à ses fonctions spécifiques. La densité d'un espace rural est variable et sa population varie aussi avec les fonctions et les dynamiques spatiales auxquelles il donne lieu. Espaces à connotation agricole ou touristique ou voués à l'exploitation de ressources naturelles ou encore à vocation principalement résidentielle, les espaces ruraux ne sont pas opposés à l'urbain, notamment en termes sociologiques. Le rural pourrait être défini comme une typologie spatiale caractérisée par un faible degré d'urbanité pour insister sur le fait qu'il est influencé par l'urbain et de ce fait « urbanisé » par celui-ci. Cette affirmation ne signifie pas qu'il ne soit pas doté de caractéristiques propres. La considération des spécificités du rural, de ses populations et de ses activités de production dans les politiques publiques territoriales est une démarche nécessaire pour la prise en compte de ses habitants, de ses ressources, mais aussi des défis, y compris en termes de développement durable, de ces espaces.

La définition du rural étant complexe et loin de faire consensus parmi les scientifiques, mais aussi chez les professionnels, le rôle du Cnis, conformément à sa place dans le système statistique public, est de superviser le dialogue et la concertation pour la définition opérationnelle

5. Jacques Lévy a exprimé le souhait de prendre en compte la totalité des déplacements et de mesurer l'ensemble des flux entrants et sortants pour décrire la situation d'une commune.

du rural et par conséquent pour la mise en place d'un zonage qui en présente les spécificités et la diversité. « La définition d'un zonage statistique du rural est liée à un objectif prospectif de diagnostic des dynamiques territoriales, visant en particulier à considérer les formes contrastées et ambivalentes de repeuplement, de structuration des économies locales et d'intégration de ces dernières dans l'économie globale. Ces dynamiques ne résultent pas seulement des effets de la mobilité résidentielle, elles dépendent aussi de facteurs internes qui renvoient à la capacité des sociétés locales à tirer parti de l'existence d'un capital territorial (le *capital territorial* désigne ici le potentiel de compétitivité économique d'un territoire, construit à partir du pilotage par un système local de gouvernance, d'un projet de développement par la valorisation de ressources économiques localisées) » (Guillaume Lacquement).

Le Secrétariat général Cnis participe à un groupe de travail de l'Insee, faisant remonter les points de vue d'un nombre important d'acteurs très différents dans le but de produire une définition opérationnelle du rural dans les statistiques.

Le rural est au cœur des transformations rapides et profondes de l'espace-monde. Les épisodes ou vagues de contre-urbanisation que vivent certaines métropoles sous la pression des catastrophes naturelles ou sanitaires (Couturier 2020) laissent penser qu'un exode rural à l'envers, pour lequel les pays africains ont été précurseurs dès les années 1990 avec les « retours en brousse » (Dumont et D'Alessandro-Scarpari 2007) comme forme originale de desserrement urbain, par rapport à la prolifération des *edge cities* (centralité en périphérie ou à proximité des métropoles) des pays occidentaux, sont un phénomène qu'il ne faut pas sous-évaluer. Cette tendance est sans doute renforcée par la pandémie de Covid-19 de 2020 et ses conséquences potentielles sur la relocalisation d'un certain nombre de

### Encadré 3

#### Trois conceptions du rural parmi les géographes interrogés

« Il me semble aussi que la notion de rural doit ré-émerger, car avec sa disparition, ont disparu aussi les études, (et commande d'études) sur ces territoires alors même qu'ils sont au cœur d'enjeux et de débats absolument fondamentaux (inégalités, services publics, transition écologique, revendications de la France soit-disant périphérique...) » (Magali Talandier).

« En raison même des conditions de l'urbanisation généralisée de la France (qui participe de l'urbanisation généralisée du Monde), on sait aujourd'hui que ce que l'on nomme le rural constitue justement l'un des sous-systèmes du système urbain global. Refuser de prendre cela en considération, c'est se condamner à l'échec des politiques territoriales qui viseraient spécifiquement un "rural-à-l'écart", qu'il importerait de préserver ou de compter "à part" » (Michel Lussault).

« Les travaux réalisés montrent la réelle difficulté à concevoir une catégorie statistique dédiée aux espaces ruraux à l'époque contemporaine en raison de la diversité et de la complexité des ruralités qui s'expriment tout à la fois en termes morphologiques, fonctionnels et sociologiques. Les configurations socio-économiques des territoires ruraux et leurs dynamiques se différencient en effet par une grande variété de structures de peuplement et de densités, de situations de proximité, d'éloignement et d'accessibilité, d'activités de production et de service, de modes et de niveaux d'insertion des activités économiques dans l'économie globale, de populations dont la composition sociologique influe sur les modes de vie et les identités » (Guillaume Lacquement).

personnes dans des univers jugés moins hostiles que l'urbain. D'où le besoin, encore plus pressant, de connaître les espaces ruraux et leurs dynamiques spatiales, pour qu'une vraie approche prospective (Dartiguepeyrou 2010) puisse être mise en place par l'aménagement du territoire et les politiques publiques, à l'aide de données statistiques spatialisées. ■■■

### Pour aller plus loin

Couturier B. (2020), La contre-urbanisation : tous à la campagne ?, France Culture, 1er avril.  
 Damette F. (1994), *La France des villes*, La Documentation française, Paris.  
 Dartiguepeyrou C. (dir.) (2010), *Prospective d'un monde en mutation*, L'Harmattan, Paris.  
 Dumont M. et D'Alessandro-Scarpari C. (2007), La clé des villes, Le Cavalier Bleu, Paris, pp. 147-148.

Floch J.-M. et Levy D. (2011), « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 », *Insee première*, n 1375.

Lajarge R. (2019), « Ère périurbaine », in : Lajarge R. et Fourny M.-C., *Les sans mots de l'habitabilité et de la territorialité*, UGA Editions, pp. 99-101.

Madec P. et Riffart C. (2016), « Politique de la ville : le zonage comme outil d'identification de la fracture sociale », *Revue économique*, n 3, Vol. 7, pp. 443-462.

Roux E. et Vanier M. (2008). *La périurbanisation : problématiques et perspectives*, DATAR, Paris.

**Cailly Laurent, D'Alessandro Cristina, Lacquement Guillaume, Lévy Jacques, Lussault Michel et Talandier Magali**