

L'aire urbaine : territoire de la ville ?

(article paru dans « Pouvoirs locaux » de juin 1998)

Sous le titre « mesurer la ville ou casser le thermomètre ? » Jacques Lévy exprimait dans un article de « Pouvoirs Locaux » quelques réticences vis-à-vis de la nouvelle nomenclature en « aires urbaines » ainsi que quelques doutes sur l'indépendance de l'INSEE dans l'élaboration de ce nouveau concept. Il nous a proposé de lui répondre, ce que nous faisons bien volontiers ici.

Écartons tout de suite, pour chasser l'ombre du malentendu, l'hypothèse d'un exercice imposé et contraint. Après une phase de large consultation des différents partenaires, l'équipe de l'INSEE a travaillé « en laboratoire » avec pour seule ligne de conduite la qualité scientifique de la démarche et l'adéquation du résultat. Les tests de validation ont été menés dans le réseau régional de l'INSEE. On pourrait nous reprocher d'avoir fait cavalier seul mais certainement pas d'avoir escamoté la ville sur ordre. Science et indépendance sont des bases déontologiques auxquelles nous tenons, au risque de passer parfois pour quelque peu hors du monde. Un homme politique - que je ne dénoncerai pas ici - a même évoqué, en parlant de l'INSEE, le « clergé régulier », par opposition au « clergé séculier ».

Pourquoi une nouvelle nomenclature pour définir la ville ? Et même, - poussons la question à son extrême, certains le font - de quoi se mêlent donc les statisticiens à vouloir créer de nouveaux zonages qui viennent ajouter encore une couche au paysage déjà encombré des découpages territoriaux ? La réponse est simple : pour apporter de l'information, c'est-à-dire non seulement des chiffres mais également du sens, il nous faut utiliser un cadre adéquat. La statistique - caricaturons un peu - consiste à définir des cases et à compter combien d'individus tombent dans chacune des cases. On a souvent tendance à croire que le seul travail consiste à compter alors que l'essentiel du métier est dans l'établissement de la nomenclature, c'est-à-dire dans la détermination des différentes cases entre lesquelles on va répartir les individus que l'on dénombre. Dans l'idéal chaque case a des caractéristiques bien différentes de sa voisine et la classification ne laisse pas de place au doute. Dans la pratique on n'atteint jamais cette perfection mais on peut retenir que les chiffres apportent d'autant plus d'information qu'ils se réfèrent à une bonne classification. Cela veut dire aussi qu'un dénombrement effectué sur de mauvaises bases peut produire des chiffres mais pas forcément du sens. En matière d'information territoriale on n'échappe pas à cette règle. On cherchera donc à déterminer les cases - ici les territoires - ayant des caractéristiques aussi différenciées que possible au regard du phénomène que l'on étudie.

On dispose de toute une panoplie de « zonages de pouvoirs ». Destinés à servir de cadre territorial à l'exercice du pouvoir, ils sont fixés a priori et dotés de rôles administratifs et électifs. En France, il s'agit essentiellement des territoires auxquels est associée une collectivité locale : la commune, le département, la région. On peut leur adjoindre à un degré moindre le canton et l'arrondissement. Il convient, pour un bon exercice de gestion, d'établir des statistiques sur ces territoires. Mais l'implantation des hommes et des activités sur le territoire est peu contraint par les frontières administratives. Si l'on veut étudier cette implantation et son évolution on ne peut pas se contenter des cadres administratifs existants car ils sont inadaptés [TERRIER 1987]. Rares sont ceux qui habitent, travaillent et font leurs courses dans la même commune et les « frontières » départementales sont franchies quotidiennement par des millions de personnes. Il convient donc de déterminer l'espace cohérent à l'intérieur duquel l'observation prendra tout son sens.

C'est ce qui a conduit les statisticiens à définir des « zonages de savoir » distincts des découpages administratifs mais mieux adaptés à la mesure et à la compréhension de ce qui se passe sur le territoire. Ainsi sont nées les agglomérations ou unités urbaines (UU, 1954), les Zones de Peuplement Industriel et Urbain (ZPIU, 1962), les Zones d'Emploi (ZE, 1982) et les Aires Urbaines (AU, 1996), toutes nomenclatures établies et publiées par l'INSEE. On peut également citer les concepts - utilisés pour les études locales mais non traduits en nomenclatures - de bassin d'emploi, bassin d'équipement ou bassin de vie [LE GLEAU 1994] et les découpages, établis à chaque recensement, en îlots et quartiers. Cette simple énumération suffit à montrer que le monde statistique n'offre pas un cadre unique à l'observateur. « A chaque problématique son zonage » titrait un colloque sur les zonages organisé par le Conseil National de l'Information Statistique [CNIS 1996]. Plus précisément « les statisticiens n'ont pas vocation à imposer un découpage unique mais plutôt à proposer des représentations diverses, découlant de la mise en oeuvre de critères explicites et permettant d'apprécier la multiplicité des approches » [REYNARD 1995]. De toutes façons, dans un monde moderne de la communication où tout s'organise de plus en plus en réseaux, enfermer la dynamique de la ville dans un cadre territorial strict ne peut relever que du compromis. On ne le fait que parce que l'administration et la statistique ne sont opérants que dans un cadre bien délimité.

Pour en revenir au zonage en aires urbaines, on comprend donc que l'objectif n'était pas, comme semblait le craindre Jacques Lévy, de « casser le thermomètre » mais plutôt de fournir un nouvel outil d'étude. L'outil

précédent, la ZPIU, avait atteint ses propres limites. « La ville est partout »- nous dit l'instrument de mesure ZPIU - puisque son influence couvre 75 % du territoire et surtout 96 % de la population. La ville est partout, c'est un message important, retenons le, répétons le. Mais il nous faut quand même un cadre pour étudier chacune des villes et pouvoir les comparer entre elles. L'outil ZPIU ne fournit plus ce cadre. D'où la mise en chantier d'un nouveau zonage qui a abouti à la définition des « aires urbaines » ([cf. encadré](#)).

Le premier problème soulevé par Jacques Lévy est celui du seuil. La définition classique qualifie d'urbaines les communes des agglomérations de plus de 2.000 habitants. Cette nomenclature n'est pas abolie. Elle sert même de socle au nouveau zonage puisque les communes appartenant à une unité urbaine y sont toujours considérées comme indissociables. Dans le zonage en aires urbaines on change à la fois la nature du critère, puisqu'on utilise l'emploi et non plus la population, et son seuil, puisqu'on fixe la barre à 5.000 emplois.

Pourquoi l'emploi et non plus la population ? Parce que, de plus en plus, « l'emploi se concentre en ville » [TERRIER 1996]. Cette concentration étant le plus souvent l'expression du niveau de services offert on peut même dire que « l'emploi fait la ville ». Bien sûr il y a des exceptions mais elles sont devenues rares avec le déclin des grands ensembles miniers ou industriels.

Pourquoi 5.000 ? Parce que c'est à peu près à ce seuil que l'emploi dans les services l'emporte sur les autres secteurs d'activité, permettant de préjuger d'une véritable offre de services urbains. En fait il s'agit d'un seuil très bas - il correspond dans la pratique à un minimum de 10 000 habitants - que l'on pourrait qualifier « de précaution ». Il ne doit certainement pas être considéré comme une limite figée entre urbain et rural et le terme de « dominante » utilisé pour désigner l'espace « à dominante urbaine » ou « à dominante rurale » suggère une palette nuancée d'avantage qu'une frontière. D'ailleurs les utilisateurs actuels du concept d'aire urbaine n'hésitent pas à considérer un seuil différent selon leurs problématiques tout en s'appuyant utilement sur le cadre de la nomenclature.

L'apport principal du concept d'aire urbaine est d'offrir un cadre de référence englobant l'essentiel des éléments dynamiques de chacune des villes concernées. Pour certaines, selon leur histoire, tous les facteurs de développement sont concentrés dans l'agglomération, voire dans la commune-centre. Ailleurs des communes périphériques accueillent un pôle important, zone d'activités ou technopôle par exemple. L'aire urbaine offre donc un référentiel englobant permettant de mieux comparer entre elles des villes dont les formes de développement territorial ne sont pas semblables. Rennes est un exemple typique de ville dont une part importante du développement est hors de l'agglomération. Son aire urbaine, qui la classe au 13ème rang des villes métropolitaines rend certainement mieux compte de son poids réel que son agglomération qui la classe au 23ème rang.

Les aires urbaines et la législation

Les zonages de savoir sont élaborés pour cerner des territoires qui aient du sens au regard du phénomène étudié. Il est donc prévisible que certaines mesures réglementaires ou législatives, voulant prendre en compte des situations réelles, trouvent un cadre plus approprié dans les zonages de savoir que dans les zonages de pouvoir qui, dans la tradition française, restent très figés. Cette « récupération » du zonage de savoir par le monde du pouvoir est très courante comme le montre l'exemple des agglomérations.

La définition de l'agglomération, ou unité urbaine, s'appuie sur une mesure physique, la continuité du bâti. Analyse de photos aériennes, chaîne d'arpenteur, peut-être un jour - c'est à l'essai - images satellitaires, sont les outils de sa détermination. Ils sont mis en oeuvre par les statisticiens sur la base de concepts définis uniquement par eux. Et pourtant, nombre de règlements - et même des lois - s'appuient sur cette notion qui n'est définie que par l'INSEE. Je connais des maires qui ont découvert à la promulgation de la LOV (Loi d'Orientation pour la Ville) en 1991 que leur commune appartenait à une agglomération de plus de 200.000 habitants, ce qui leur donnait des obligations en matière de logement social. Et la commune d'Aumontzey, dans les Vosges, à qui l'administration des eaux réclame une taxe d'assainissement parce que l'INSEE l'a classée comme urbaine tente en vain depuis quelques années tous les recours auprès du tribunal administratif puis du Conseil d'État pour être considérée comme rurale.

Pour se préparer à l'éventualité d'un tel usage réglementaire ou législatif, les définitions et les règles doivent nécessairement être très claires et leur application stricte. C'est le cas pour les unités urbaines et cela faisait partie des contraintes imposées à l'exercice de détermination des aires urbaines. Le législateur qui utiliserait ces nomenclatures serait donc bordé vis-à-vis d'éventuels recours de communes qui contesteraient leur classement auprès du tribunal administratif ou du Conseil d'État. Il resterait cependant de la responsabilité du législateur ou de l'administration de dire pourquoi il lui semble opportun de s'appuyer sur cette base.

Les grandes villes

Quand on évoque les problèmes de « la ville » on pense le plus souvent aux grandes ou aux très grandes villes. On parle de « 100 agglomérations » à la DATAR. Le projet du ministère de l'Intérieur sur l'intercommunalité d'agglomération voit un peu large. Le seuil actuellement envisagé correspond à peu près aux aires urbaines de plus de 50 000 habitants, ce qui en fait environ 140. Mais certaines mesures ne concernent que les dix plus grandes aires urbaines, celles qui dépassent 500 000 habitants. Dans toutes ces réflexions l'aire urbaine est utilisée comme cadre d'étude et non comme cadre législatif. C'est-à-dire que l'on considère que les problèmes doivent être analysés dans ce périmètre mais que l'on n'envisage pas d'obligations strictement liées à ce périmètre. Notons au passage que les exercices de simulation ont permis de constater un équilibre, à l'intérieur des aires urbaines, entre la Taxe d'Habitation et la Taxe Professionnelle. Ceci en fait, selon les experts, un bon périmètre pour traiter des péréquations fiscales, levier essentiel d'une politique cohérente d'agglomération.

Bien sûr jusqu'ici les politiques dites de la « ville » ont surtout été des politiques de « quartier ». On n'évoquera pas ici les découpages en quartiers, ni leurs techniques - qui sont très différentes - , ni leurs problèmes. On se contentera, avec les aires urbaines, d'offrir un cadre de référence approprié à celui qui veut considérer la ville dans son entier comme le propose Jean Pierre Sueur dans son récent rapport sur la ville [SUEUR 1998].

Les villes dans l'espace rural

Un ouvrage de référence sur le monde rural vient d'être publié par l'INSEE et l'INRA sous le nom très évocateur « Les campagnes et leurs villes » [SCHMITT 1998]. Il était convenu, à la conception de l'ouvrage, que les études s'appuieraient sur la nouvelle nomenclature en préparation à l'INSEE qui devait englober la ville et la campagne. La version finale de cette nomenclature, les aires urbaines, se restreignant aux villes d'une certaine importance (5.000 emplois), les chercheurs de l'INRA et de l'INSEE ont élaboré, autour de la nomenclature en aires urbaines et sur les mêmes bases conceptuelles, un « complément rural ». On a pour ce faire rajouté les « pôles ruraux », agglomérations offrant de 2.000 à 5.000 emplois. On a également, tant pour les pôles urbains que pour les pôles ruraux, élargi la couronne périurbaine en englobant les communes dont 20 % des actifs travaillent dans la zone et hors de leur commune.

Les aires urbaines et leur complément rural ont servi de base aux analyses présentées dans « Les campagnes et leurs villes ». Comme l'indique le titre on constate une très forte solidarité entre villes et campagnes qui sont souvent les parties d'un même système. Mais l'étude montre qu'il reste cependant, dans le rural isolé, des territoires non irrigués par la ville et sur la dynamisation desquels on peut s'interroger.

Les territoires vécus

La carte des aires urbaines - enrichie par leur complément rural - rend assez bien compte de la trame territoriale que tissent les relations entre le domicile et le travail. On y trouve représenté le coeur des bassins d'emploi. Un chercheur de l'INSEE Auvergne, Vincent Vallès, a superposé à cette carte celle des attractions des pôles de services de proximité. L'Inventaire Communal nous renseigne sur la présence ou non d'un certain nombre d'équipements et de services dans la commune. En cas d'absence du service on indique la commune où les habitants vont le chercher. En sélectionnant un certain nombre de services dits « de proximité » on peut déterminer l'aire d'attraction des pôles de service. Aucune appellation n'est véritablement figée : on parle indifféremment de bassins d'équipements, de zones de petite chalandise ou de bassins de vie. La superposition sur une même carte des aires urbaines et des attractions des services montre comment les hommes et les femmes vivent leurs territoires, soit en allant travailler, soit en allant faire leurs courses ou leurs autres activités. Cette carte a été éditée en format mural par la DATAR et l'INSEE sous le titre « TERRITOIRES VÉCUS, organisation territoriale de l'emploi et des services de proximité ».

A mettre d'urgence sous les yeux de tous les « décideurs » pour qu'ils puissent bien visualiser le décalage important entre les territoires qu'ils administrent et les territoires vécus par leurs concitoyens.

Définition des aires urbaines (encadré)

Pour une définition complète des aires urbaines on se reportera aux articles de référence de Thomas Le Jeannic cités en référence.

On prend comme base l'agglomération ou Unité Urbaine, définie par la continuité du bâti entre les communes qui la forment. On se limite aux agglomérations qui offrent au moins 5.000 emplois : on les nomme « pôles urbains ». « L'aire urbaine » se compose du pôle urbain et de sa couronne périurbaine

formée des communes ou agglomérations dont au moins 40 % des actifs travaillent dans l'aire urbaine, hors de leur commune de résidence.

On définit également un niveau supérieur, nommé « espace urbain » regroupant éventuellement plusieurs aires urbaines et des communes multipolarisées.

L'ensemble forme « l'espace à dominante urbaine », le reste formant « l'espace à dominante rurale ».

Selon la définition classique et toujours en vigueur de l'urbain (agglomérations de plus de 2.000 habitants), de nombreuses « unités urbaines » font partie de l'espace à dominante rurale et l'espace à dominante urbaine contient de nombreuses « communes rurales ».

L'élaboration de la nomenclature (encadré)

Afin que nul ne puisse croire que l'élaboration d'une nomenclature est un exercice mathématique mené par des esprits froids, levons un petit coin du voile. Le mouvement a été lancé par Jean-Pierre Le Gléau, alors chef de la Division des Statistiques et Etudes Régionales à l'INSEE. Cette équipe s'est dès le début associée à celle de la Division Recensement de la Population qui gère le Code Officiel Géographique et assure l'élaboration à chaque recensement des Unités Urbaines et des ZPIU. La première phase a consisté en une série d'interviews d'utilisateurs (dans les domaines de l'action ou de la recherche) des nomenclatures spatiales de l'INSEE. Cette phase a permis de mieux cerner les besoins exprimés.

S'en est suivi un travail, qui a duré près de trois ans, d'un groupe d'environ quinze experts de l'INSEE venant de tous les coins de l'hexagone. Tellement d'idées ont été produites, tant de points de vue ont été exprimés et argumentés, tous plus intéressants les uns que les autres, qu'il faudrait un livre pour les détailler. Je m'étais d'ailleurs promis, lorsqu'en cours de route j'ai pris la responsabilité de la Division des Statistiques et Etudes Régionales, de mettre à disposition des chercheurs l'ensemble des documents produits. En pratique tout est en vrac dans un dossier légué à mes successeurs (à bon entendeur).

Dire qu'il y a eu de la richesse dans les échanges serait faible. De la passion aussi, sans aucun doute. Et tout cela n'a pas été sans débats, de ceux que l'on qualifie de francs et ouverts en termes diplomatiques.

Une première nomenclature a été envoyée aux Directions Régionales de l'INSEE pour validation et les réactions nous ont conduits à revoir notre copie : trop complexe, impossible à expliquer simplement aux interlocuteurs de terrain, effets pervers de certains seuls,

La deuxième version est celle qui a été mise à disposition, réalisée par Thomas Le Jeannic à partir de la méthode élaborée par le groupe de travail.

Un ouvrage de référence donne le détail de la composition communale des aires urbaines ainsi que leur emboîtements éventuels au sein des espaces urbains. Il rappelle en outre les définitions précises, les données employées et les codes utilisés. Il indique également les populations des communes concernées, des aires urbaines et des espaces urbains. La nomenclature est également disponible à l'INSEE sur disquette.

Les « regrets » des uns et des autres membres du groupe de travail sont divers et variés (ah, si l'on avait mis le seuil à 50% au lieu de 40% !). Je formulerai pour ma part le souhait que soit entrepris un travail complémentaire qui permettrait de situer l'aire urbaine dans son environnement. On a tendance, les premières études l'ont montré, à classer et à analyser les aires urbaines par taille de population. Or une petite aire urbaine de l'orbite parisienne n'a ni les mêmes problèmes ni les mêmes dynamiques qu'une petite ville de taille équivalente isolée en milieu rural. Il serait très profitable de disposer d'un ou plusieurs indicateurs de potentiel permettant de distinguer ces situations.

Références Bibliographiques

- Jean Marc BENOIT, Philippe BENOIT, Daniel PUCCI (1998) : « La France redécoupée, Enquête sur la quadrature de l'hexagone »- Éditions BELIN.
- Roger BRUNET : « La ZPIU est morte, vive la ZAU »- in Mappemonde n°3 - 1997.
- Michel CHLASTACZ (1997) : « Une autre façon de voir la France des Villes »- La Vie du Rail n° 2617 - octobre 1997.
- C.N.I.S. (1996) : Actes du colloque Zonages 4 avril 1996 (INSEE).

- DATAR-INSEE « Territoires vécus - organisation territoriale de l'emploi et des services de proximité » Carte murale (120x110 cm) - (réédition 1998)
- INSEE (1997) « Composition communale du zonage en aires urbaines - population et délimitation 1990 » INSEE - collection Nomenclatures et Codes
- INSEE (1998): « Les zonages : enjeux et méthodes »- INSEE Méthodes n°83 - décembre 1998
- Loeiz LAURENT (1979) « Retour aux pays » INSEE
- Jean Pierre LE GLEAU (1994) : « Quelques précisions sur des Concepts flous » in Inter-Régions n° 175 - juin 1994.
- Thomas LE JEANNIC (1996) : « La délimitation des nouvelles aires urbaines » in « Données Urbaines »1996.
- Thomas LE JEANNIC (1996) « Une nouvelle approche territoriale de la ville » in INSEE - Économie et Statistique - n° 294-295.
- Thomas LE JEANNIC et Joëlle VIDALENC (1997) : « Pôles urbains et périurbanisation - le zonage en aires urbaines » - INSEE Première n° 516 - Avril 1997.
- Jacques LEVY (1997) « Mesurer la ville ou casser le thermomètre ? » in Pouvoirs Locaux n° 33 11/1997
- Robert REYNARD (1995) : Statistique et découpages territoriaux in « Revue de Géographie de Lyon »
- Bertrand SCHMITT & alii (1998) Les campagnes et leurs villes - INSEE-INRA collection Contours et caractères - INSEE
- Jean Pierre SUEUR (1998) : « Demain la ville »- rapport à Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité.
- Christophe TERRIER (1987) : Cadre de référence et Analyse du développement - les problèmes de nomenclature spatiale. (INSEE)
- Christophe TERRIER (1989) : Recherche d'un espace de référence pour l'économie régionale, d'un concept de territoire à un concept de réseau - in RERU n° 3-1989.
- Christophe TERRIER (1996) : « L'emploi se concentre en ville » in « Données Urbaines » (dir; D. Pumain, F. Godard), 1996 - Anthropos-coll. villes.
- Vincent VALLES et Paul HUGON (1994) « L'influence des villes et des bourgs-centres » Insee première n°325 - juin 1994