

Qu'est-ce que le « rural » ? Analyse des nouveaux zonages

DITP, Pôle DATAR, Région Nouvelle-Aquitaine, mars 2021

Résumé

L'objectif de ce document est de proposer des éléments de réflexion autour de la nouvelle définition du rural proposée par l'Insee, qui repose sur la grille communale de densité, et autour de la suggestion de combiner cette définition à celle du nouveau zonage en aires d'attraction des villes, pour distinguer différents types de territoires ruraux. Nous interrogeons également la méthode d'agrégation proposée par l'Insee pour définir des grilles de densité supra-communales. Les principales conclusions auxquelles nous parvenons sont les suivantes :

- ✓ La nouvelle définition des territoires ruraux, qui repose sur la grille communale de densité, est bien meilleure que les définitions précédentes dérivées du zonage en aires urbaines et du zonage en unités urbaines : alors que ces deux dernières définissaient le rural « en creux » (est rural un territoire qui n'est pas urbain), la nouvelle définition est « en plein ». Elle s'appuie sur un critère morphologique, la densité, et considère qu'un territoire est dit rural s'il est peu dense ou très peu dense, et qu'il est dit urbain s'il est de densité intermédiaire ou très dense,
 - ✓ La part de la population rurale dans l'ensemble de la population, estimée à moins de 5% si l'on part du zonage en aires urbaines et autour de 20% si l'on part du zonage en unités urbaines, monte à 33% avec cette nouvelle définition, selon les données du recensement millésime 2017. En Nouvelle-Aquitaine, ces chiffres sont respectivement de 10% (zonage aires urbaines), autour de 34% (zonage unités urbaines) et 51% (zonage basé sur la grille communale de densité),
 - ✓ Cette définition du rural, dérivée de la définition proposée à l'échelle européenne, ne rend cependant pas compte de la diversité des mondes ruraux. Seules des études complémentaires permettraient d'intégrer cette diversité ainsi que les interdépendances entre les différents espaces,
 - ✓ La méthode d'agrégation de la grille de densité proposée par l'Insee permet d'identifier l'orientation rurale ou urbaine de territoires supra-communaux (EPCI, territoires de contractualisation, départements, ...). Si elle peut présenter un certain intérêt, nous préconisons, plutôt que de s'en remettre à une distinction binaire rural vs. urbain, de prendre acte du fait que la population de la quasi-totalité des territoires supra-communaux est pour partie urbaine et pour partie rurale,
 - ✓ Il serait donc préférable dans la définition des politiques et dans l'orientation des fonds à destination du monde urbain ou du monde rural de partir non pas de l'orientation générale du territoire, mais de la composition précise du territoire en habitants dits urbains et en habitants dits ruraux.
-

Qu'est-ce que le « rural » ? Analyse des nouveaux zonages

DITP, Pôle DATAR, Région Nouvelle-Aquitaine, mars 2021

Nous proposons dans ce document de présenter dans une première partie les différentes façons dont l'Insee a défini les territoires ruraux, pour souligner l'intérêt de la dernière définition retenue et validée lors du Comité Interministériel des Ruralités le 14 novembre dernier, définition qui repose sur la grille communale de densité.

Le groupe de travail piloté par l'Insee, à la base de cette définition, proposait dans un deuxième temps de combiner cette définition du rural au nouveau zonage en « aires d'attraction des villes », qui repose principalement sur le lien à l'emploi des territoires, mesuré à partir des mobilités domicile-travail. Ceci afin de distinguer un sous-ensemble de territoires ruraux sous l'attraction d'un pôle d'un autre sous-ensemble hors attraction d'un pôle. Nous montrons les limites de l'exercice, qui nous semble trop restrictif pour être retenu. Des travaux plus conséquents mériteraient d'être entrepris pour proposer une typologie mieux adaptée des mondes ruraux.

Dans une dernière partie, nous présentons la méthode d'agrégation proposée par l'Insee pour définir l'orientation rurale ou urbaine des territoires supra-communaux. Nous montrons que cette méthode conduit à des résultats relativement proches de ceux retenus par la Région Nouvelle-Aquitaine pour classer ses territoires de contractualisation en territoires dits urbains et en territoires dits ruraux, même si, sur les 52 territoires (51 territoires de contractualisation auquel est ajouté Bordeaux Métropole), on observe un décalage relativement important pour 5 d'entre eux.

Pour finir, étant donné que la très grande majorité des territoires supra-communaux (notamment les EPCI, ou encore les territoires de contractualisation définis par la Région Nouvelle-Aquitaine) est composée pour partie de communes rurales et de communes urbaines, nous préconisons, pour orienter les politiques européennes, nationales ou régionales et les financements associés à destination du monde urbain ou du monde rural, de partir du poids effectif de chacune de ces deux composantes dans les choix d'allocation, plutôt que de s'appuyer sur une typologie binaire rural/urbain.

Une nouvelle définition du rural basée sur la densité

Combien pèsent les territoires ruraux dans l'ensemble de la population, dans l'ensemble de l'emploi, dans tel ou tel secteur d'activité, dans le nombre de chômeurs, ou dans toute autre variable d'intérêt ? Quelles sont les dynamiques comparées de ces deux types d'espace, du point de vue économique, social ou environnemental ? Observe-t-on des différences significatives entre ces deux catégories et/ou au sein de chacune d'elle ?

Répondre à ces questions suppose de répondre au préalable à une autre question : qu'est-ce qu'un territoire rural ? Jusqu'à récemment, la réponse de l'Insee a consisté à définir le rural « en creux » : est rural un territoire qui n'est pas urbain. Pour identifier les territoires ruraux, il convenait donc de commencer par définir les territoires urbains. Deux réponses ont été proposées :

- la première consiste à partir de la définition des unités urbaines, une unité urbaine étant « une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants¹. L'ensemble des communes hors unités urbaines forment ce que l'on peut appeler le « rural »,
- La deuxième réponse consiste à partir d'une autre partition de l'espace, le zonage en aires urbaines², qui s'appuie sur la définition des unités urbaines mais y ajoute un indicateur économique, les déplacements domicile-travail, afin de déterminer la zone d'influence économique des unités urbaines³. L'ensemble des communes isolées hors influence des pôles peuvent être considérées comme formant le « rural ».

Plus récemment encore, l'Insee a proposé de remplacer le zonage en aires urbaines par un nouveau zonage, les aires d'attraction des villes, qui sont définies ainsi : une aire est « un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un pôle de population et d'emploi, et d'une couronne qui regroupe les communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle ». On retrouve le double critère de continuité du bâti et de déplacement domicile-travail. Des différences importantes avec le zonage en aires urbaines apparaissent cependant : i) la notion de pôle ne repose plus sur la notion d'unité urbaine, mais sur la grille communale de densité, ii) s'agissant de l'intégration de communes ou d'ensembles de communes à l'aire d'influence d'un pôle, si les déplacements domicile-travail continuent à être le seul critère utilisé, le seuil, de 40% de navetteurs dans le zonage en aires urbaines, est abaissé à 15% dans le zonage en aires d'attraction des villes⁴. A noter que, si l'on n'y prend pas garde, ce zonage pourrait faire l'objet d'une nouvelle définition du rural « en creux », puisqu'il inclut une catégorie de communes qualifiées de « communes isolées hors influence des pôles ».

Devant les critiques face aux définitions en creux du rural dérivées des définitions des unités urbaines ou des aires urbaines, l'Insee a proposé dans un premier temps une solution que l'on peut considérer pour le moins comme bancal, en abandonnant le terme de « rural », ce qui a fait dire à Dumont (2012) que l'on a assisté à un « meurtre géographique » : depuis 2010, le zonage en aires urbaines n'utilise plus les notions de

¹ Source Insee : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1501>

² L'Insee définit ce zonage ainsi : « le zonage en aires urbaines de 2010 permet d'obtenir une vision des aires d'influences des villes (au sens d'unités urbaines) sur le territoire. Il partage le territoire en quatre grands types d'espaces : espace des grandes aires urbaines, espace des autres aires, autres communes multipolarisées et communes isolées, hors influence des pôles. Source : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1435>

³ Voir ici pour des précisions sur la définition de l'aire d'influence : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2070>

⁴ A noter que dans le zonage en aires urbaines, on comptabilisait les navetteurs allant dans le pôle principal de l'aire, ou dans un pôle dépendant de ce pôle principal. Dans le zonage en aire d'attraction des villes, on ne retient plus que les navetteurs vers le pôle principal, d'où l'abaissement de ce seuil. Voir ici pour des précisions et pour télécharger une note méthodologique complète : <https://www.insee.fr/fr/information/4803954>

« pôle rural » ni « d'espace à dominante rurale », le terme a simplement disparu. Depuis 2020, le zonage en unités urbaines a de même abandonné la dénomination « communes rurales » pour désigner les communes hors unités urbaines.

De manière plus constructive, un groupe de travail a été constitué, suite au rapport de la mission « Ruralités : une ambition à partager - 200 propositions pour un agenda rural » de juillet 2019, dont la première proposition exprimait « le souhait que l'Insee propose une approche nouvelle des espaces ruraux, qui ne soit pas en négatif de la définition de l'urbain », proposition reprise dans l'Agenda rural (mesure 158). Le groupe de travail a proposé de définir le rural à partir de la grille communale de densité (voir l'annexe 1 pour des précisions sur la construction de cette grille), qui distingue les communes très denses, les communes de densité intermédiaire, les communes peu denses et les communes très peu denses. Le rural n'est plus défini en creux, il correspond à « l'ensemble des communes peu denses et très peu denses »⁵. Cette proposition de définition du rural a été validée lors du Comité interministériel des ruralités (CIR) le 14 novembre 2020.

Tableau 1 : le poids du rural et de l'urbain en fonction des zonages retenus

	population 2017 (effectifs)		population 2017 (%)	
	rural	urbain	rural	urbain
Zonage en aires urbaines 2010	2 993 029	63 531 310	4,5%	95,5%
Aires d'attraction des villes 2020	4 466 984	62 057 355	6,7%	93,3%
Unités Urbaines 2010	14 602 398	51 921 941	22,0%	78,0%
Unités urbaines 2020	13 919 171	52 605 168	20,9%	79,1%
Grille communale de densité 2020	21 836 698	44 687 641	32,8%	67,2%

Les données sont issues du recensement millésime 2017, qui couvre la période 2015-2019. Elles couvrent l'ensemble de la France hors Mayotte.

Lorsqu'on calcule le poids du rural en fonction de ces différents zonages, on constate qu'il varie très sensiblement, comme l'avaient déjà montré Pistre et Richard (2018) sur des données du recensement 2014 : le « rural » concentre 4,5% de la population si l'on retient comme zonage celui en aires urbaines, et que l'on considère que le « rural » correspond aux communes isolées hors influence des pôles, à 32,8% si l'on retient comme critère les communes très peu denses et peu denses. Le nombre de ruraux passe ainsi en nombre absolu, selon les données du recensement millésime 2017, d'environ 3 millions à près de 22 millions de personnes. Le zonage en unité urbaine situe le « rural » dans une position intermédiaire, autour de 20% de la population⁶.

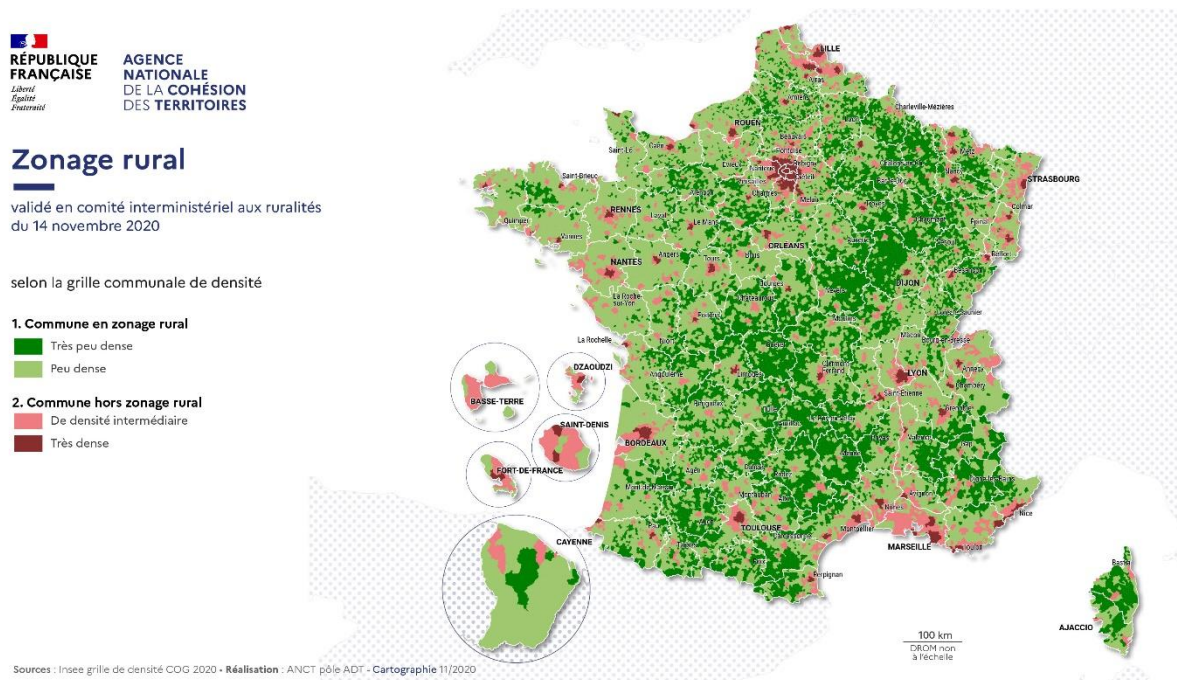
En Nouvelle-Aquitaine, le poids du rural est systématiquement plus important, mais il varie lui aussi fortement selon la définition : 10% de la population néo-aquitaine vit dans le monde rural si l'on retient l'acceptation liée au zonage en aires urbaines, autour de 34% avec celle du zonage unités urbaines et 51% si l'on se base sur la grille communale de densité.

⁵ Le rapport du groupe de travail est téléchargeable ici : https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2020/08/DPR_2%C3%A8me-Com-Territoires_Bilan_gt_rural.pdf

⁶ A noter que cette part a baissé entre le zonage 2010 et son actualisation de 2020.

Quelle définition retenir ? Il semble que la définition du « rural » à partir de la grille communale de densité fasse consensus⁷ : elle ne définit plus le rural « en creux », mais « en plein », à partir d'un critère morphologique simple. Cette définition présente l'avantage également, et c'était l'un des objectifs, d'être en phase avec la définition européenne⁸, ce qui facilitera les comparaisons européennes et permettra de se doter d'un critère homogène pour des sujets autour de la répartition des fonds européens par exemple.

Carte 1 : zonage rural basé sur la grille de densité (source : ANCT)



Ce choix n'est cependant pas exempt de reproches : Vanier (2020) par exemple, dans une critique de cette nouvelle définition du rural (comme du zonage en aires d'attraction des villes), explique qu'il gomme l'importance des interdépendances entre les différents espaces, que les modes de vies urbains et ruraux se combinent voire s'hybrident, ou encore que la trajectoire résidentielle des individus les fait passer, de manière contrainte ou choisie, d'un type d'espace à un autre. Continuer à raisonner sur des catégories anciennes de « rural » et « urbain » et les considérer comme étanches ou pire, en opposition, fait plus de mal que de bien. Dans tous les cas, il est clair que le seul critère de densité ne permet pas de rendre compte de la diversité des mondes ruraux, ni des systèmes d'interdépendances au sein desquels ils

⁷ Le groupe de travail était composé de membres de l'Insee, de services statistiques ministériels (Drees, Depp, DGLC, SSP, SDES), de l'ANCT, du Cerema, de la FNAU et d'agences d'urbanismes, de chercheurs et d'association d'élus (AMF, AMRF). Le groupe a largement convergé sur ce point relatif à l'utilisation de la grille de densité. L'AMRF a en revanche contesté le deuxième point consistant à le combiner au zonage en aires d'attraction des villes.

⁸ La grille européenne de densité distingue trois niveaux de densité : très dense, densité intermédiaire, peu dense. Etant donné que la densité en France est sensiblement plus faible que dans les autres pays européens, la grille retenue en France décompose le troisième niveau en deux niveaux, peu dense et très peu dense.

sont plongés, tout comme les territoires dits urbains. Il conviendrait donc de compléter l'analyse.

Les limites d'une combinaison aux aires d'attraction des villes

Le groupe de travail piloté par l'Insee a décidé de définir plusieurs catégories de « rural », en combinant le critère morphologique de la densité à un critère fonctionnel de lien à l'emploi, au cœur du zonage des aires d'attraction des villes. Il est ainsi proposé de distinguer :

- les communes rurales sous l'influence d'un pôle, qui sont des communes appartenant à la couronne d'une aire de 50 000 habitants ou plus,
- les communes rurales hors influence d'un pôle, qui sont des communes n'appartenant pas à une aire d'attraction (communes isolées hors influence des pôles), ou appartenant à une aire de moins de 50 000 habitants (soit au pôle, soit à la couronne du pôle de ces aires).

Etant donné que les zones d'influence des aires d'attraction des villes sont définies sur la base de l'indicateur « domicile-travail », on comprend que c'est sur la base de ce seul indicateur, le lien à l'emploi, qu'est défini le lien entre rural et urbain. En retenant cette proposition, on aboutit à la répartition de la population résumée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : combinaison du critère de densité et du zonage en aires d'attraction des villes

	« urbain »	« rural »	Ensemble
« hors attraction d'un pôle de plus de 50 000 habitants »	3 449 847	9 142 735	12 592 582
« sous l'attraction d'un pôle de plus de 50 000 habitants »	41 237 794	12 693 963	53 931 757
Ensemble	44 687 641	21 836 698	66 524 339

En colonne, on distingue les communes urbaines, de densité 1 ou 2, et les communes rurales, de densité 3 ou 4. En ligne, on distingue les communes n'appartenant pas à une aire d'attraction, ou appartenant à une aire d'attraction de moins de 50 000 habitants, de l'ensemble des autres communes.

Sur la base de ce découpage, on comptabilise au recensement millésime 2017 plus de 9 millions de ruraux hors attraction d'un pôle de plus de 50 000 habitants, soit 42% de l'ensemble des ruraux, ou encore 14% de l'ensemble de la population, et près de 13 millions de ruraux sous l'attraction d'un pôle de plus de 50 000 habitants, soit 58% de l'ensemble des ruraux et 19% de l'ensemble de la population.

Cette façon de procéder présente un certain intérêt, en ce qu'elle réintroduit la question des relations entre les territoires. Elle le fait cependant de manière très limitée, en retenant comme seul critère les déplacements domicile-travail, avec de plus un seuil de rattachement aux pôles particulièrement bas de 15%. Or, l'ensemble de la population ne travaille pas : l'enquête emploi de l'Insee montre qu'en 2017, on dénombre France entière hors Mayotte 26,8 millions d'actifs en emplois⁹, soit 50,5% des personnes de 15 ans ou plus, ou encore 40,4% de la population totale. Compte-tenu du seuil de 15% retenu par l'Insee pour définir les aires d'attraction des villes, on comprend donc

⁹ Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3676623?sommaire=3696937>

que certaines communes rurales peuvent être rattachées à une aire dès lors qu'une minorité (15% de navetteurs) d'une minorité (40,4% d'actifs occupés) s'y rend pour le travail, soit un rattachement basé sur 6,1% de la population¹⁰.

Notons en passant que le terme même « d'aires d'attraction des villes » peut donner lieu à débat. Il sous-entend en effet que certains pôles concentrent l'emploi et que des personnes qui résident en dehors sont attirées par ce pôle, comme par un aimant, pour y travailler. Or, le fait qu'une personne réside dans un territoire dit rural et travaille dans un pôle de plus de 50 000 habitants peut résulter de différents processus :

- dans certains cas, effectivement, une personne qui résidait dans une commune dite rurale accepte un emploi dans un pôle, sans déménager pour autant, on peut donc parler d'attraction du pôle vis-à-vis de l'emploi,
- dans d'autres cas, une personne qui résidait au sein du pôle et y travaillait continue à y travailler, mais, par exemple parce que son ménage s'agrandit (naissance d'un enfant), que le besoin d'un logement plus grand se fait sentir, que les prix pratiqués pour l'achat ou la location d'un tel logement au sein du pôle le dissuadent d'y rester, elle décide d'aller s'installer plus loin, dans certains cas dans une commune dite rurale. On devrait parler dans ce cas non pas « d'aire d'attraction des villes », mais « d'aire de répulsion résidentielle des villes »,
- dans d'autres cas encore, la personne décide, non pas par contrainte, mais par choix, d'aller résider hors du pôle, pour profiter des aménités offertes par la commune dite « rurale ». On devrait dans ce cas parler « d'aire d'attraction résidentielle des campagnes ».

Le terme d'aire d'attraction des villes englobe en fait ces différents processus, sans que l'on puisse quantifier le poids de chacun, ce qui n'est pas sans poser problème. On comprend qu'on puisse le considérer comme relevant d'une vision, consciente ou inconsciente, urbano-centrée. De plus, il conviendrait de prendre en compte d'autres éléments pour juger de l'interdépendance entre les territoires, car le lien à l'emploi n'est à l'évidence pas le seul élément qui lie les territoires entre eux.

De telles tentatives ont déjà eu lieu dans le passé : Hilal et al. (2011) ont ainsi développé une analyse multifactorielle pour le compte de la Datar de l'époque, qui a permis de distinguer, sur la base de différents indicateurs, les campagnes des villes, des littoraux et des vallées urbanisées, les campagnes agricoles et industrielles, et les campagnes vieillies à très faible densité (voir Pistre et Richard (2018) pour des références à d'autres travaux du même ordre). Reproduire de tels exercices est d'ailleurs l'un des prolongements proposés par le groupe de travail dans sa partie conclusive¹¹.

¹⁰ Cette proportion de 6,1% est une proportion minimale moyenne. Elle peut être plus élevée si la part des actifs occupés de la commune est plus forte, mais elle peut aussi être plus faible si cette part est elle-même plus faible. A noter que le groupe de travail propose une autre décomposition, en définissant des communes rurales sous faible influence (part des navetteurs comprise entre 15% et 30%) de celles sous forte influence (part des navetteurs supérieure à 30%).

¹¹ Le groupe de travail explique notamment que « l'Insee lancera, en 2021, la mise à jour des bassins de vie. Ce zonage s'appuie sur des pôles de services et permet de définir leur zone d'attraction. Même si ce zonage n'est pas spécifique à l'espace rural, c'est dans ce type

Intérêt et limite de la méthode d'agrégation des grilles de densité

En complément de la présentation de la grille communale de densité, l'Insee propose une méthode d'agrégation pour obtenir une grille de densité à un niveau supra-communal¹². En partant des données par commune, on applique les règles de décision suivantes pour la maille étudiée (il peut s'agir des EPCI, des zones d'emplois, des départements, des régions, ...) :

- Si la part de population de la catégorie 1 est supérieure à 50%, la maille est considérée comme étant très dense (1).
- Si la part de population des catégories 1 et 2 est supérieure à 50% et que la maille n'est pas 1 alors la maille est considérée comme étant dense (2).
- Si la part de population de la catégorie 4 est supérieure à 50%, la maille est considérée comme étant très peu dense (4).
- Si la part de population des catégories 3 et 4 est supérieure à 50% et que la maille n'est pas 4 alors la maille est considérée comme étant peu dense (3).¹³

En appliquant cette méthode d'agrégation à différentes échelle géographique à partir de la répartition en quatre classes de densité des communes (première procédure proposée par l'Insee), pour la Nouvelle-aquitaine d'une part et pour la France hors Mayotte, d'autre part, on obtient le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : poids dans la population des territoires à orientation urbaine ou rurale

Ensemble de référence	échelle géographique	Territoire à dominante		total
		urbaine	rurale	
Nouvelle-Aquitaine	communes	49%	51%	100%
	EPCI	53%	47%	100%
	Territoires de contractualisation ¹⁴	49%	51%	100%
	Département	38%	62%	100%
France	Communes	67%	33%	100%
	EPCI	71%	29%	100%
	Département	72%	28%	100%
	Région	67%	33%	100%

d'espace qu'il est le plus pertinent ». Autre piste évoquée : « l'ANCT pourrait également lancer des travaux d'étude sur les espaces ruraux, par exemple une mise à jour de la typologie des campagnes françaises ».

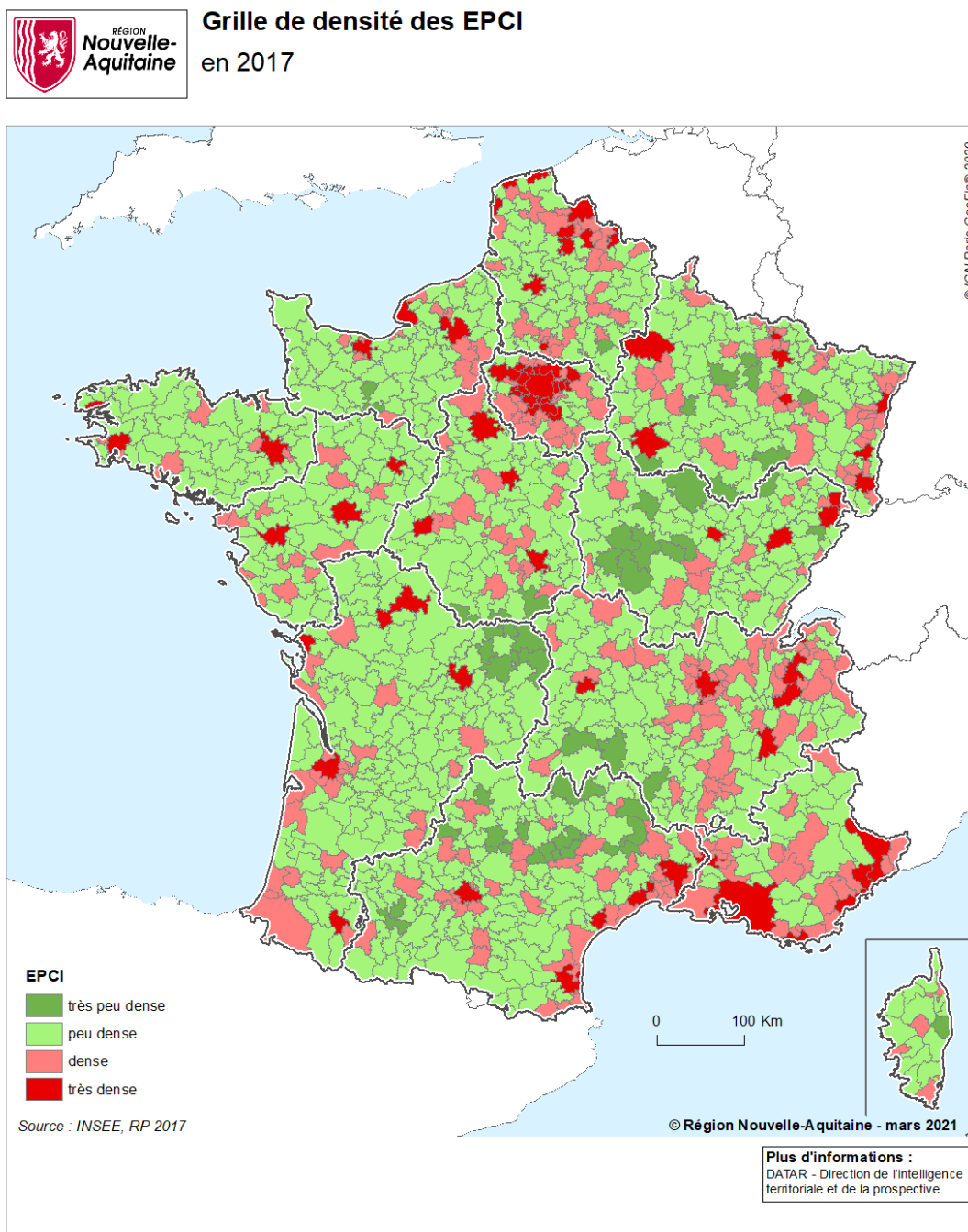
¹² En fait, deux procédures sont envisagées par l'Insee : la première consiste à partir de la répartition communale des quatre classes de densité et d'étudier leur répartition pour le territoire étudié. La deuxième consiste à partir non pas des communes, mais des données carroyées des communes, puis à sommer les populations de chaque type de carreau. Nous retenons dans ce document la première méthode. La présentation de la grille communale de densité est disponible ici : <https://www.insee.fr/fr/information/2114627>.

¹³ Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2114627/methode-agregation.pdf>

¹⁴ Les territoires de contractualisation sont des agrégations d'EPCI définies par la Région Nouvelle-aquitaine dans le cadre de sa politique contractuelle vis-à-vis des territoires. Ils sont actuellement au nombre de 51 (pour 152 EPCI en 2020).

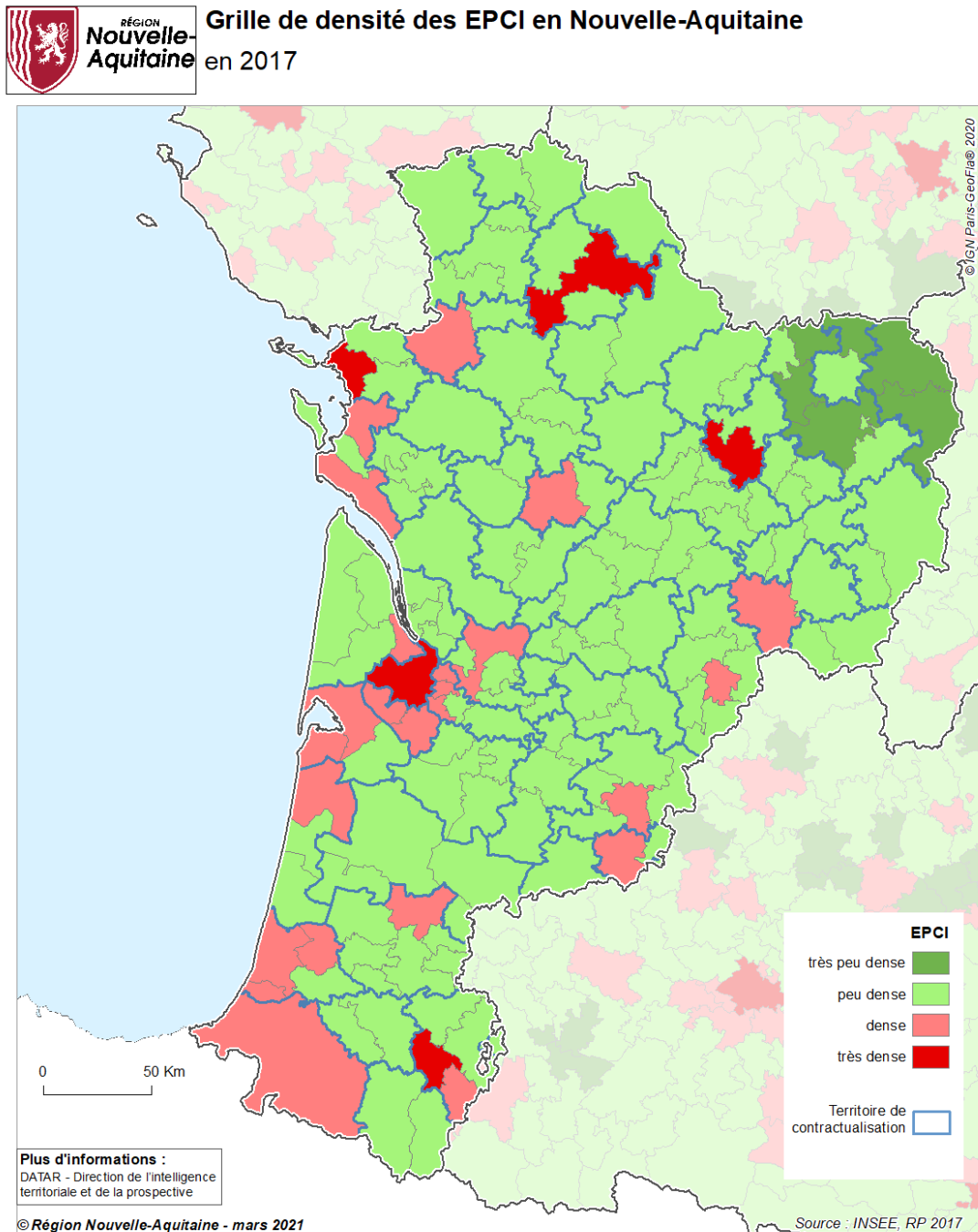
La lecture de ce tableau suppose de bien en comprendre la construction. L'échelle communale est la plus simple à comprendre, elle repose sur les données de base : en Nouvelle-Aquitaine, 51% de la population vit dans des communes de densité 3 ou 4, cette proportion est de 33% France entière. La Nouvelle-Aquitaine est donc l'une des régions les plus « rurales » de France¹⁵.

Carte 2 : densité des EPCI en France métropolitaine après application de la méthode d'agrégation de la grille de densité (agrégation à partir de la grille communale de densité)



¹⁵ Derrière la Bourgogne-Franche-Comté (la population rurale y pèse 55%) et la Bretagne (54%) et loin devant les régions de France métropolitaine où elle pèse le moins, à savoir l'Île-de-France (5%) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (15%).

Carte 3 : densité des EPCI en Nouvelle-Aquitaine après application de la méthode d'agrégation de la grille de densité (agrégation à partir de la grille communale de densité)



A l'échelle des EPCI de Nouvelle-Aquitaine, 47% de la population vit dans des EPCI de densité 3 ou 4 : soit plus de 50% des habitants de cet EPCI vivent dans des communes de densité 4, soit plus de 50% de ces habitants vivent dans des communes de densité 3 ou 4. Dans les deux cas, l'ensemble des habitants de cet EPCI, qu'ils vivent dans des communes urbaines ou rurales, est rangé dans la classe de densité d'appartenance de l'EPCI. Il en va de même pour les autres niveaux d'agrégation.

Cette méthode d'agrégation peut être mobilisée pour définir l'orientation urbaine ou rurale globale d'un territoire, et servir de base à la définition de certaines politiques

qui visent à cibler le monde urbain ou le monde rural. La limite de l'exercice, cependant, est de ne pas tenir compte précisément de la part de la population urbaine et rurale de chaque entité, mais de transformer cette part en une variable binaire (urbain ou rural) en fonction de l'orientation dominante. Un EPCI à orientation urbaine ne signifie pas, insistons sur ce point, que toutes les communes qui le composent sont urbaines, mais qu'une majorité d'habitants habitent dans des communes dites urbaines.

Une méthode alternative consisterait à partir des données communales pour mieux caractériser le mix rural/urbain de chaque entité. Il ne s'agit plus de transformer les chiffres de base en une variable binaire, mais de les mobiliser directement. Prenons l'exemple des territoires de contractualisation de la Nouvelle-Aquitaine, qui est un découpage mobilisé pour la définition de tout un ensemble de politiques.

Tableau 4 : l'orientation urbaine ou rurale des territoires de contractualisation de Nouvelle-Aquitaine, selon la méthode d'agrégation de l'Insee (V1) ou selon la part observée de la population du territoire vivant dans des communes rurales (V2)

Territoire de contractualisation ¹⁶	Orientation rurale	
	V1	V2
Adour Chalosse Tursan - Marsan Agglomération	1	72,7%
Adour Landes Océanes	0	44,4%
Agenais	0	27,5%
Albret	1	100,0%
Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre	0	28,1%
Bocage Bressuirais	1	100,0%
Bordeaux Métropole	0	0,5%
Brive Agglomération - Tulle Agglomération	1	50,5%
Charente Limousine	1	100,0%
Châtaigneraie Limousine	1	87,2%
Coeur Entre-Deux-Mers	0	49,4%
Est Creuse Développement	1	100,0%
Gâtine	1	80,4%
Grand Angoulême - La Rochefoucauld - Porte du Périgord	0	36,6%
Grand Bergeracois	1	73,1%
Grand Châtelleraut	1	62,3%
Grand Libournais	1	60,6%
Grand Pau - Pays Nay	0	31,7%
Grand Poitiers - Haut-Poitou - Vallées du Clain	1	50,4%
Graves et Landes de Cernès	0	27,6%
Haut Limousin	1	100,0%
Haute Corrèze Ventadour	1	77,7%
Haute Gironde	1	74,8%
Haute Lande Armagnac	1	100,0%
Haute Saintonge	1	100,0%

¹⁶ Le tableau comprend les 51 territoires de contractualisation, auquel nous avons ajouté Bordeaux Métropole, qui n'en fait pas partie.

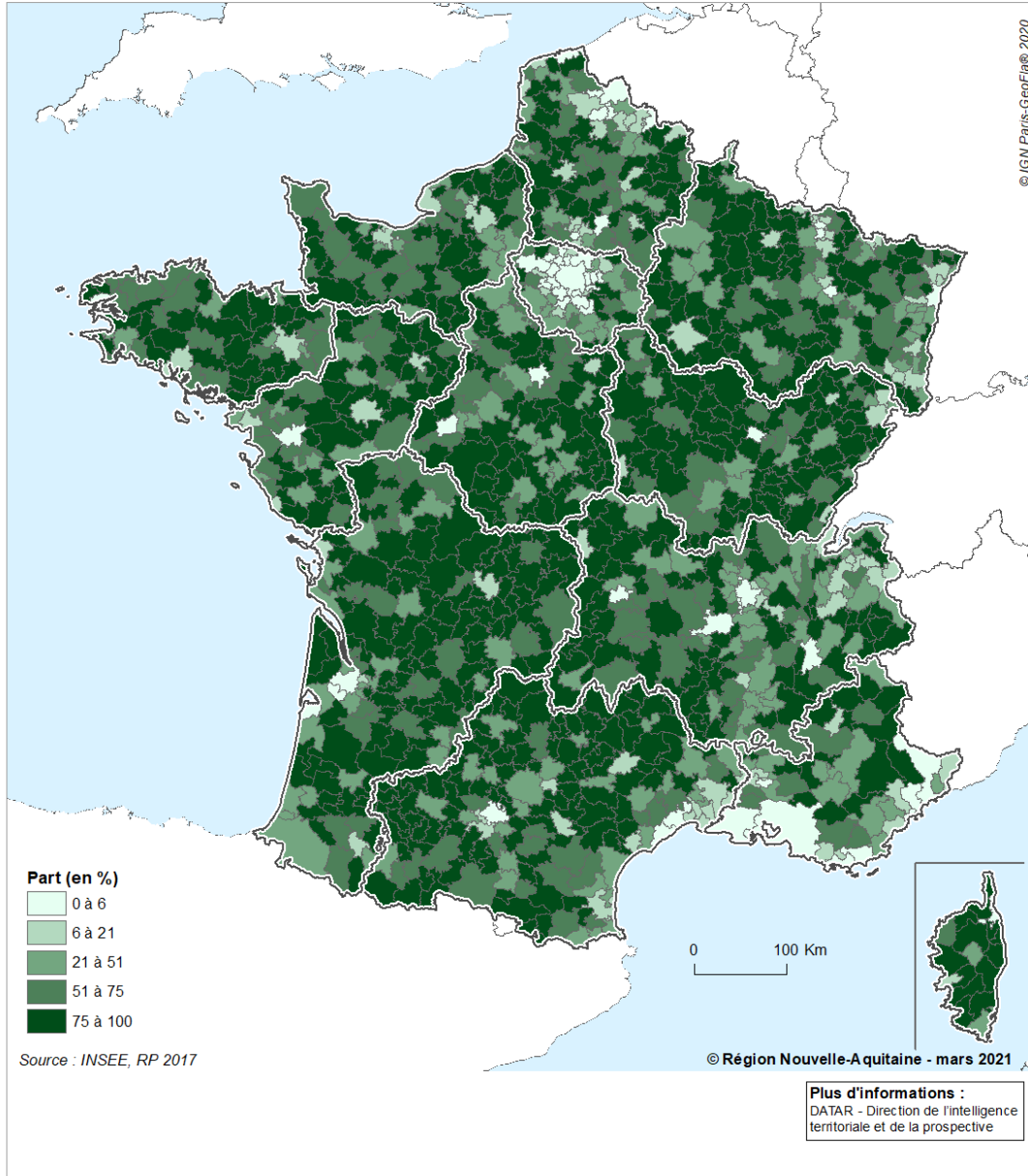
Territoire de contractualisation ¹⁶	Orientation rurale	
	V1	V2
Isle en Périgord	1	67,8%
La Rochelle Agglomération - Ile de Ré - Aunis	0	35,0%
Lacq Orthez Béarn des Gaves	1	76,1%
Landes Nature Côte d'Argent	1	61,8%
Limoges Métropole - Elan Limousin Avenir Nature	0	25,4%
Marennes Oléron - Rochefort Océan - Royan Atlantique	0	49,9%
Médoc	1	85,2%
Mellois - Ruffécois	1	100,0%
Monts et Barrages	1	100,0%
Niortais - Haut Val de Sèvre	0	43,6%
Oloron Haut Béarn	1	66,1%
Ouest Charente	1	71,7%
Ouest et Sud Creusois	1	100,0%
Pays Basque	0	29,9%
Périgord Noir	1	89,1%
Périgord Vert	1	100,0%
Saintonge Romane	1	72,2%
Sud Charente	1	100,0%
Sud Gironde	1	77,0%
Sud Vienne	1	91,1%
Territoire de Guéret	1	63,1%
Thouarsais - Loudunais	1	60,3%
Val de Garonne Guyenne Gascogne	1	69,9%
Vallée de la Dordogne Corrézienne	1	100,0%
Vallée du Lot	1	69,0%
Vals de Saintonge	1	86,0%
Vézère-Auvézère	1	100,0%

La première version de l'urbain (V1) résulte de la méthode d'agrégation proposée par l'Insee, à partir de la grille communale de densité. V1 prend la valeur 1 si le territoire est à orientation rurale et 0 s'il est à orientation urbaine. La deuxième version (V2) propose une représentation non binaire du rural : le pourcentage indiqué correspond à la part de la population du territoire de contractualisation qui habite dans une commune dite rurale au sens de la grille de densité.

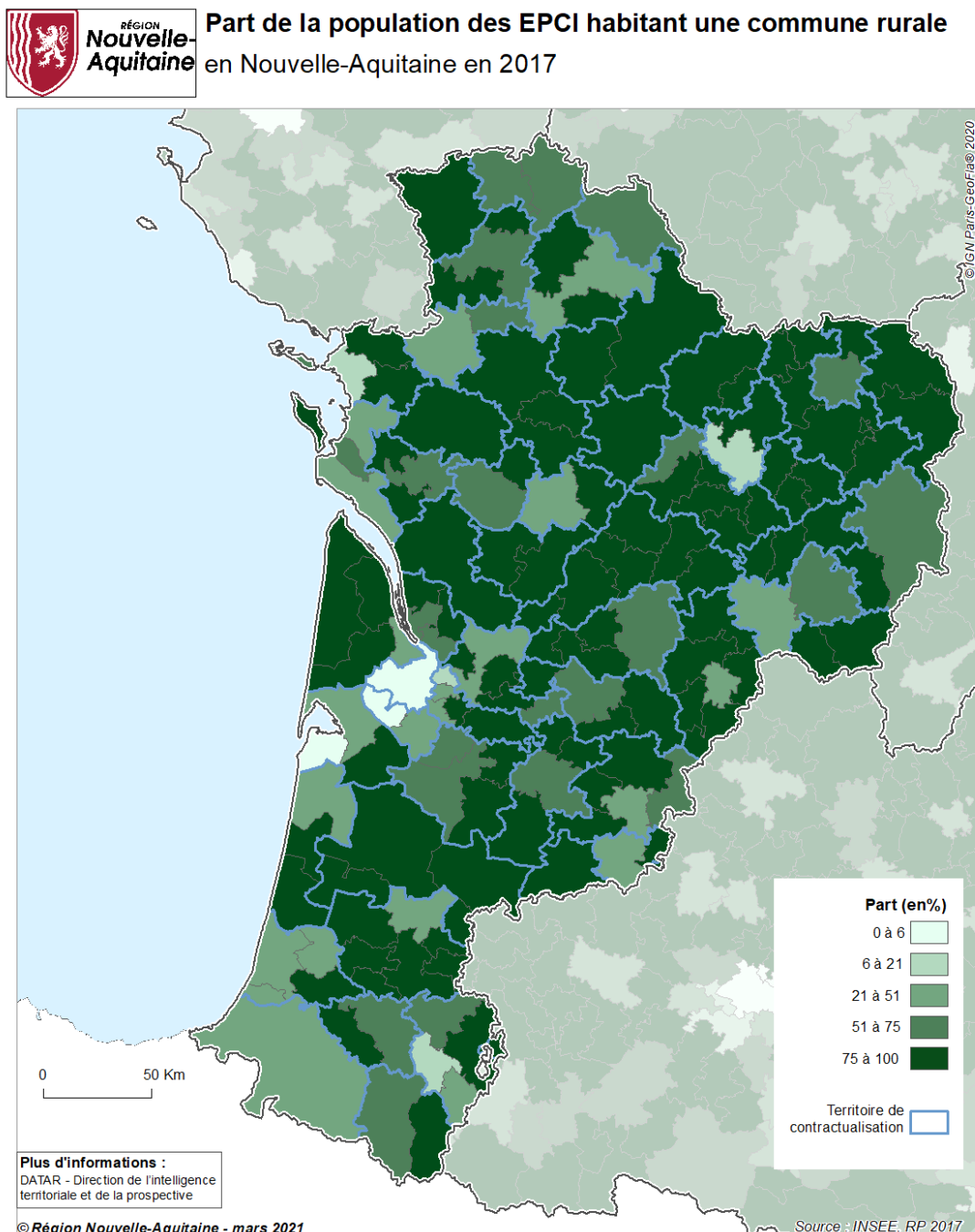
Carte 4 l'importance du rural mesurée à partir des données de la grille communale de densité (France métropolitaine)



Part de la population des EPCI habitant une commune rurale en 2017



Carte 5 : l'importance du rural mesurée à partir des données de la grille communale de densité (Région Nouvelle-Aquitaine)



La version non binaire de la définition du rural nous semble préférable, elle permet de rendre compte immédiatement de leur imbrication à toutes les échelles supra-communales. Dans la mesure du possible, nous préconisons donc, pour orienter les politiques européennes, nationales ou régionales et les financements associés à destination du monde urbain ou du monde rural, de partir du poids effectif de chacune de ces deux composantes dans les choix d'allocation, plutôt que de s'appuyer sur une typologie binaire rural/urbain.

Références citées

Dumont G.-F., 2012, « Un meurtre géographique : la France rurale par Sherlock Holmes », Population et avenir, n° 707, p. 3 (éditorial). <https://www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2012-2-page-3.htm>

Hilal M., Barczak A., Tourneux F.-P., Schaeffer Y., Houdart M., Cremer-Schulte E., 2011, « Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques », Travaux en ligne, n° 12, Paris, Datar, 80 p. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00911232/>

Pistre P., Richard F., 2018, « Seulement 5 ou 15 % de ruraux en France métropolitaine ? Les malentendus du zonage en aires urbaines », Géoconfluences. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/france-espaces-ruraux-periurbains/articles-scientifiques/definition-espace-rural-france>

Vanier M., 2020, « Deux cartes pour regarder la France au fond des yeux », 14 décembre, Slate, <http://www.slate.fr/story/198142/cartes-france-urbains-ruraux-campagnes-villes-territoires-insee-geopolitique-habitants>

Annexe 1 : construction de la grille communale de densité

L'Insee présente la méthode de construction de la grille communale de densité dans un document disponible à cette adresse : <https://www.insee.fr/fr/information/2114627>. Nous reprenons la partie essentielle ci-dessous, le lecteur intéressé trouvera des compléments dans le document complet.

« La grille communale de densité s'appuie sur une méthodologie européenne pour caractériser les communes en fonction de la répartition de la population sur leur territoire. Plus la population est concentrée et nombreuse, plus la commune est considérée comme dense. En effet, l'appartenance à un niveau de la grille n'est pas liée à la densité moyenne de population calculée sur l'ensemble de la commune (incluant les surfaces non habitées comme les forêts, la montagne et les champs) ; la définition retenue par l'Union européenne prend en compte l'importance au sein de la commune de zones concentrant un grand nombre d'habitants sur une faible surface. La grille européenne définit trois niveaux de densité : les communes densément peuplées, les communes de densité intermédiaire et les communes rurales. Pour affiner la description des territoires les moins denses, l'Insee a ajouté, au sein des communes rurales, la distinction entre les communes peu denses et très peu denses.

La grille communale s'appuie sur une grille de carreaux de 1 km², dans lesquels la population est calculée à partir des données géolocalisées issues, en France, des fichiers démographiques sur les logements et les individus (Fideli 2018), base de données issue principalement des fichiers fiscaux liés à la taxe d'habitation. La grille française est construite de façon continue avec la grille de carreaux européens fournie par Eurostat. La population des carreaux des communes étrangères frontalières est donc prise en compte dans la construction de la grille française.

Dans un premier temps, des ensembles de carreaux denses contigus sont constitués. Suivant la typologie européenne, on définit les « centres urbains » comme des agrégats de carreaux contigus de plus de 1 500 habitants/km², tels que plus de 50 000 habitants vivent dans cet agrégat. Les « clusters urbains » regroupent des carreaux contigus de plus de 300 habitants/km² tels que plus de 5 000 habitants vivent dans le cluster. Pour affiner la description des territoires les moins denses, l'Insee a ajouté un niveau à la typologie européenne, en définissant les « mailles rurales intermédiaires » comme des regroupements de carreaux contigus de plus de 25 habitants/km², comptant au minimum 300 habitants dans le regroupement.

Dans un deuxième temps, pour chaque commune, on considère la part des habitants qui vivent dans les agrégats de carreaux définis précédemment.

- Si plus de 50 % des habitants vit dans un centre urbain, la commune est considérée comme « densément peuplée ».
- Parmi les autres communes, si plus de 50 % vit dans un centre urbain ou un cluster urbain, la commune est « de densité intermédiaire ».
- À l'inverse, les communes où plus de 50 % de la population vit hors de toute maille sont « très peu denses ».
- Enfin, les autres communes sont « peu denses ».