

Christian Estrosi

Ministre délégué
à l'aménagement
du territoire

Avant propos

En publiant son premier rapport un an après sa mise en place, "l'Observatoire des Territoires" répond à plusieurs attentes.

D'abord, celle de mieux partager, dès maintenant, les connaissances disponibles sur les territoires, mais trop souvent dispersées ou connues des seuls spécialistes. C'est là une des missions essentielles que le gouvernement a voulu confier à cet observatoire, au moment où la nouvelle étape de la décentralisation et l'élargissement de l'Union Européenne viennent renforcer ce besoin de références communes, de diagnostics partagés pour ensuite mieux agir.

Il présente aussi nombre de constats riches d'enseignements pour l'action que nous menons en direction des territoires. J'en retiens plus particulièrement deux :

Le premier confirme la remarquable diversité des territoires français et des dynamiques qui les animent. Le fait est souvent affirmé. Il gagne ici en précision avec la mise en perspective des évolutions les plus récentes de la démographie, des choix résidentiels de la population, des facteurs de localisation des entreprises ou des emplois. Les mutations rapides de l'économie et de la société se font partout sentir, créent de nouvelles opportunités, de nouveaux risques. C'est au niveau territorial, dans les régions, les villes, les espaces ruraux, que se jouent aujourd'hui les équilibres qui seront déterminants pour la compétitivité de l'économie française sur les marchés mondiaux comme pour la cohésion de la société. À cette diversité nous devons savoir répondre par des politiques suffisamment différenciées pour accompagner les dynamiques présentes et valoriser les atouts propres à chaque territoire.

Le second pointe la persistance de territoires en difficulté, essentiellement à une échelle locale et en nombre limité, mais qui nécessitent des actions fortes de soutien des pouvoirs publics au nom de la cohésion territoriale. Nous avons besoin pour cela de mieux connaître et surtout mieux anticiper et prévenir les mécanismes qui fragilisent une zone d'emploi face aux effets de la mondialisation, ou encore les conditions d'accès aux services dans un bassin de vie trop à l'écart des flux résidentiels pour enrayer les effets du vieillissement de sa population.

Enfin, ce rapport n'est qu'une première étape. Il présente nécessairement des lacunes et identifie les domaines où des progrès sont possibles. Il importe donc maintenant, sous l'impulsion de la nouvelle Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire, d'engager la deuxième phase des travaux de cet observatoire, dans le même esprit de rigueur et de partenariat qui a permis la réalisation de cette première édition. ■

Sommaire

Synthèse

I à XI

PREMIÈRE PARTIE

Les dynamiques territoriales : de nouveaux équilibres entre économie productive et résidentielle

7

CHAPITRE I	<i>Les dynamiques productives : où produit-on ?</i>	8
I.1	Le poids économique des régions françaises	8
I.2	L'organisation spatiale des activités	16
I.3	Trois aspects des dynamiques productives dans les territoires : la montée des qualifications, les potentiels d'innovation, l'insertion dans la mondialisation	26
CHAPITRE II	<i>Les dynamiques résidentielles : où habite-t-on ?</i>	50
II.1	La géographie de la population en France	50
II.2	Trois aspects des dynamiques résidentielles : les dynamiques centre-périphérie, l'urbanisation, le tourisme	68
CHAPITRE III	<i>La tension entre dynamiques productives et résidentielles : l'émergence de nouveaux équilibres locaux</i>	84
III.1	L'espace à trois dimensions des dynamiques du développement local : productive, résidentielle, publique (à partir de "l'emploi de base")	86
III.2	Une synthèse sous forme de typologie des zones d'emploi	89
III.3	Des trajectoires de développement sensiblement différentes selon l'orientation dominante, productive, résidentielle, publique	90

DEUXIÈME PARTIE

Diversité, disparités territoriales : les questions de cohésion

93

CHAPITRE I	<i>L'égalité des chances de développement : accessibilité et connectivité</i>	95
I.1	L'accessibilité	95
I.2	La connectivité	97
CHAPITRE II	<i>Territoires et disparités sociales : la diversité des visages sociaux des régions</i>	98
II.1	Des structures sociales différentes d'une région à l'autre	98
II.2	Des écarts importants de revenus fiscaux	98
II.3	Activité, emploi, chômage : des écarts de taux de chômage du simple au triple entre zones d'emploi	100

CHAPITRE III	<i>Territoires, conditions de vie, environnement</i>	102
III.1	Les conditions de vie	102
III.2	L'environnement	105
CHAPITRE IV	<i>Territoires et égalité des chances des citoyens</i>	106
IV.1	La santé	106
IV.2	L'éducation	114
IV.3	Les diverses expressions de la solidarité	119
CHAPITRE V	<i>Quelques aspects de la gouvernance des territoires</i>	120
V.1	L'intercommunalité	120
V.2	Les territoires de projet : contrats de pays et d'agglomération	122
TROISIÈME PARTIE	Vers des indicateurs clés du développement des territoires de la France en Europe	125
CHAPITRE I	<i>Les fondamentaux</i>	128
I.1	Le Produit intérieur brut par habitant et par emploi	128
I.2	Les taux d'activité, d'emploi et de chômage	130
I.3	Le revenu	132
CHAPITRE II	<i>Dynamiques sectorielles ou dynamiques locales : l'apport des analyses structurelles</i>	134
II.1	Les déterminants du PIB par habitant	134
II.2	Le poids des spécialisations sectorielles dans les écarts de "productivité" entre régions	135
II.3	Vers une mesure des performances qui prenne en compte la diversité des régions françaises	137
	Les axes de travail de l'Observatoire des territoires	138
	Zoom sur l'enjeu des zones frontalières	140

Synthèse

Dynamiques et diversité des territoires français

Les régions, villes ou bassins d'emploi sont désormais, davantage que les nations, exposés à une concurrence de plus en plus vive dans la nouvelle répartition internationale des activités, que ce soit dans les secteurs à bas coûts de main-d'œuvre, ou dans les activités de recherche et d'innovation plus pointues. Dans le même temps, s'affirment les aspirations croissantes des citoyens pour la qualité de la vie, de leur environnement et l'égalité des chances partout en France.

Dans quelle mesure les territoires français parviennent-ils aujourd'hui, dans l'espace européen, à concilier cette double exigence, de compétitivité et d'attractivité d'une part, d'égalité d'accès des citoyens aux droits fondamentaux et de qualité du cadre de vie d'autre part ? Par quels mécanismes s'exercent aujourd'hui les nécessaires solidarités entre territoires qui fondent la cohésion territoriale ? C'est à ces questions, que ce premier rapport sur les "dynamiques et la diversité des territoires" tente d'apporter des éléments de réponses.

Cet examen des dynamiques et des positions relatives des territoires en France et en Europe met en évidence à la fois la très grande diversité des situations présentes et la nécessité de faire varier les niveaux de l'observation. Comme souvent en matière de développement régional ou local, ce qui est vrai à une certaine échelle ne l'est plus à une autre.

Cela nous conduit, dans le cadre de cette synthèse, à retenir deux mailles géographiques principales, révélatrices d'enjeux de plus en plus différenciés pour les politiques territoriales :

- les grands espaces de dimension européenne comme les régions ou leurs regroupements d'une part ;
- les bassins de vie, agglomérations, espaces ruraux et zones d'emploi d'autre part.

Partant des données et des analyses déjà disponibles, ce rapport ne saurait couvrir dès sa première édition l'ensemble des domaines concernés. Les outils d'analyse des dynamiques et des inégalités territoriales doivent être améliorés pour rendre compte des mutations en cours et de l'importance croissante de la place des territoires dans la vie économique et sociale. Ainsi, les prochains travaux de l'Observatoire des territoires devront porter en priorité sur les domaines qui sont aujourd'hui insuffisamment décrits, en particulier :

- les enjeux territoriaux du développement durable ;
- les facteurs de compétitivité des économies régionales et les nouvelles relations entre entreprises et territoires ;
- la répartition territoriale des finances publiques et les enjeux de gouvernance aux différents échelons géographiques ;
- la mesure de l'accessibilité de la population aux services et les inégalités entre citoyens liées aux territoires.

I Une France des régions plus équilibrée

Alors que la production et plus encore les emplois très qualifiés restent, en France, géographiquement très concentrés, les dynamiques de croissance, mieux réparties sur l'ensemble du territoire, vont dans le sens d'une réduction des écarts entre régions. Si l'Ile-de-France continue d'occuper une place prépondérante aux premiers rangs en Europe, force est de constater qu'à la fois, la production, la population et l'emploi, même le plus qualifié, progressent plus rapidement dans les régions périphériques de l'Ouest et du Sud où se conjuguent dynamiques productives et attractivité résidentielle. L'impact croissant de la mobilité des personnes et l'importance des mécanismes nationaux de transferts dans la réduction des écarts de revenu entre régions permettent aujourd'hui à la plupart des régions de se situer sur des trajectoires de croissance de leur population et de leurs activités.

Certaines parties du territoire restent cependant à l'écart de ces dynamiques : elles sont situées pour l'essentiel aux pourtours Nord et Est de la région capitale où les déficits migratoires se sont accentués. À l'échelle européenne, les régions françaises, y compris l'Île de France, font face à une concurrence de plus en plus vive, en particulier pour les activités les plus innovantes, et marquent souvent le pas par rapport aux régions les plus dynamiques de l'Union.

I.1 Une production qui reste en France géographiquement concentrée

La production française est caractérisée par la place prépondérante de l'Ile-de-France, quasiment stable depuis 10 ans (28,3 % de la valeur ajoutée nationale en 2002 ; 28,9 % en 1990). Suivent deux régions dont la croissance est légèrement supérieure à la moyenne nationale : Rhône-Alpes (9,6 % du total national en 2002 ; 9,4 % en 1990) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (6,9 % et 6,7 %). Avec le Nord-Pas-de-Calais, au rythme de croissance légèrement inférieur (5,2 % en 2002 ; 5,4 % en 1990), **les quatre premières régions assurent à elles seules la moitié de la production nationale**. Viennent ensuite trois régions, situées à l'Ouest, pesant entre 4 et 5 % du total national : Pays de la Loire, Aquitaine, Bretagne. Cette prépondérance est encore plus marquée pour les activités les plus qualifiées : 45 % des dépenses de recherche ou encore des emplois les plus liés à l'économie du savoir, de l'innovation et de

la décision, sont en Ile-de-France, environ les deux tiers dans les quatre premières régions. Pourtant cette concentration géographique de l'activité économique en France n'est pas une exception : elle reste proche de la moyenne des pays de l'OCDE, un peu plus accentuée qu'en Allemagne ou en Italie, mais moins qu'au Royaume-Uni, en Espagne ou au Japon.

I.2 Une réduction des écarts au profit des régions périphériques

En dynamique, les évolutions de production depuis une dizaine d'années vont dans le sens d'une réduction des écarts au profit des régions périphériques, dont la croissance économique est nettement plus forte :

- **l'outre-mer** d'abord, dont les taux d'évolution annuels moyens sont nettement supérieurs à la moyenne nationale (+5,3 % de PIB entre 1993 et 2001 contre 3,7 % pour la moyenne nationale), avec un maximum de 6,1 % pour la Réunion ;
- les régions **des façades Ouest et Sud** en métropole qui font preuve d'un dynamisme remarquable sur cette même période : les Pays de la Loire, la Bretagne, le Languedoc-Roussillon, l'Aquitaine, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Corse cumulent toutes **des taux de croissance de production, mais aussi de population, nettement plus élevés que la moyenne** [→ GRAPHIQUE 1]. Certaines, comme la Bretagne, les Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur bénéficient d'une démographie soutenue à la fois par les excédents naturels et migratoires. D'autres compensent leur déficit naturel par une forte attractivité, comme le Languedoc-Roussillon, l'Aquitaine, Midi-Pyrénées et la Corse. Là encore, comparée aux autres pays de l'OCDE, la croissance en France apparaît plutôt mieux répartie, à l'inverse du Royaume-Uni ou de l'Espagne, où les écarts entre régions se sont accentués.

I.3 L'impact croissant des migrations sur la démographie des régions

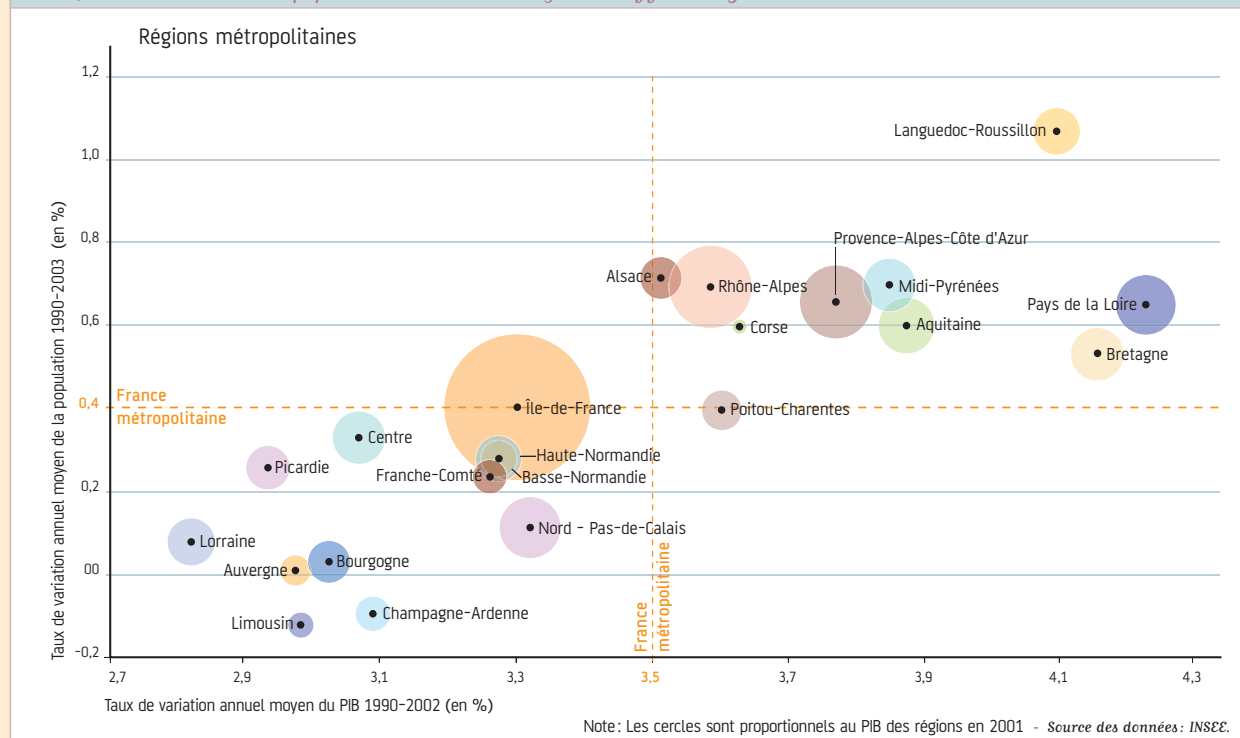
L'impact croissant des migrations sur les évolutions démographiques régionales est confirmé par les résultats les plus récents, avec un mouvement qui oppose de plus en plus nettement le Nord,

L'Est et l'Île-de-France, régions globalement déficitaires, à l'Ouest et au Sud, où toutes les régions sont excédentaires. L'Île-de-France joue un rôle central dans ces mouvements, en étant l'origine ou la destination de 40 % des flux migratoires interrégionaux entre 1999 et 2003, mais avec d'importantes variations selon les âges : l'Île-de-France, ainsi que l'Alsace, autre région globalement déficitaire, continuent d'attirer fortement les jeunes pour des études ou un premier emploi. Inversement, dans les régions excédentaires de l'Ouest, le solde reste négatif pour les jeunes adultes. Au sud, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes sont excédentaires pour les jeunes de 20 à 29 ans. D'une façon plus générale, **les interactions entre régions se multiplient**, comme en témoignent aussi les flux de plus en plus nombreux de déplacements quotidiens ou hebdomadaires à l'échelle interrégionale pour motifs professionnels ou de loisirs, auxquels il conviendrait d'ajouter les possibilités, démultipliées par les nouvelles technologies, d'échanges d'information à distance.

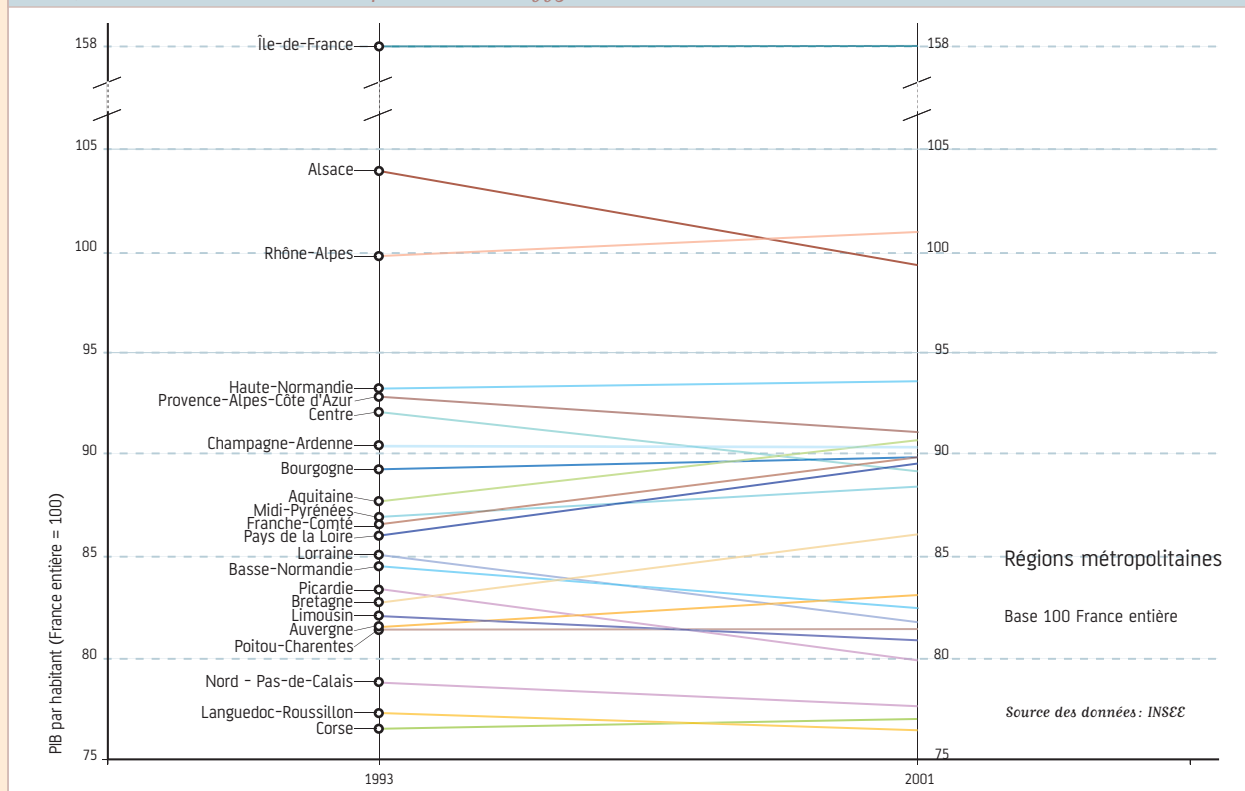
1.4 Quelques régions restent toutefois à l'écart de ce mouvement de rattrapage

Parmi la dizaine de régions les moins dynamiques en termes de population et de production entre 1990 et 1999, les régions du centre comme le Limousin et l'Auvergne, dont la population avait baissé depuis 20 ans, semblent bénéficier à leur tour depuis 1999 d'une attractivité suffisante pour inverser la tendance. Entre 1999 et 2002, la croissance de la production dans le Nord - Pas-de-Calais est supérieure à la moyenne nationale. Aujourd'hui, seules les régions qui entourent l'agglomération parisienne comme la Picardie, Champagne-Ardenne, la Bourgogne, auxquelles il convient d'ajouter la Lorraine, ont des taux de croissance de production et de population nettement inférieurs à la moyenne nationale et à celui de l'Île-de-France.

GRAPHIQUE 1 → Évolutions de la population et du PIB des régions de 1990 à 2003



GRAPHIQUE 2 → Évolution relative du PIB par habitant de 1993 à 2001



I.5

Des écarts importants des PIB régionaux par habitant qui, globalement, se maintiennent

Les disparités régionales de création de richesses par habitant restent très significatives : le Produit intérieur brut par habitant varie, par rapport à une base 100 pour la métropole, **de plus de 150 en Île-de-France à moins de 80 pour la Corse, le Languedoc-Roussillon, le Nord - Pas-de-Calais ou la Picardie**. L'Île-de-France est la seule région au-dessus de la moyenne métropolitaine, tant les différences sont marquées avec les régions qui suivent immédiatement, Rhône-Alpes et Alsace.

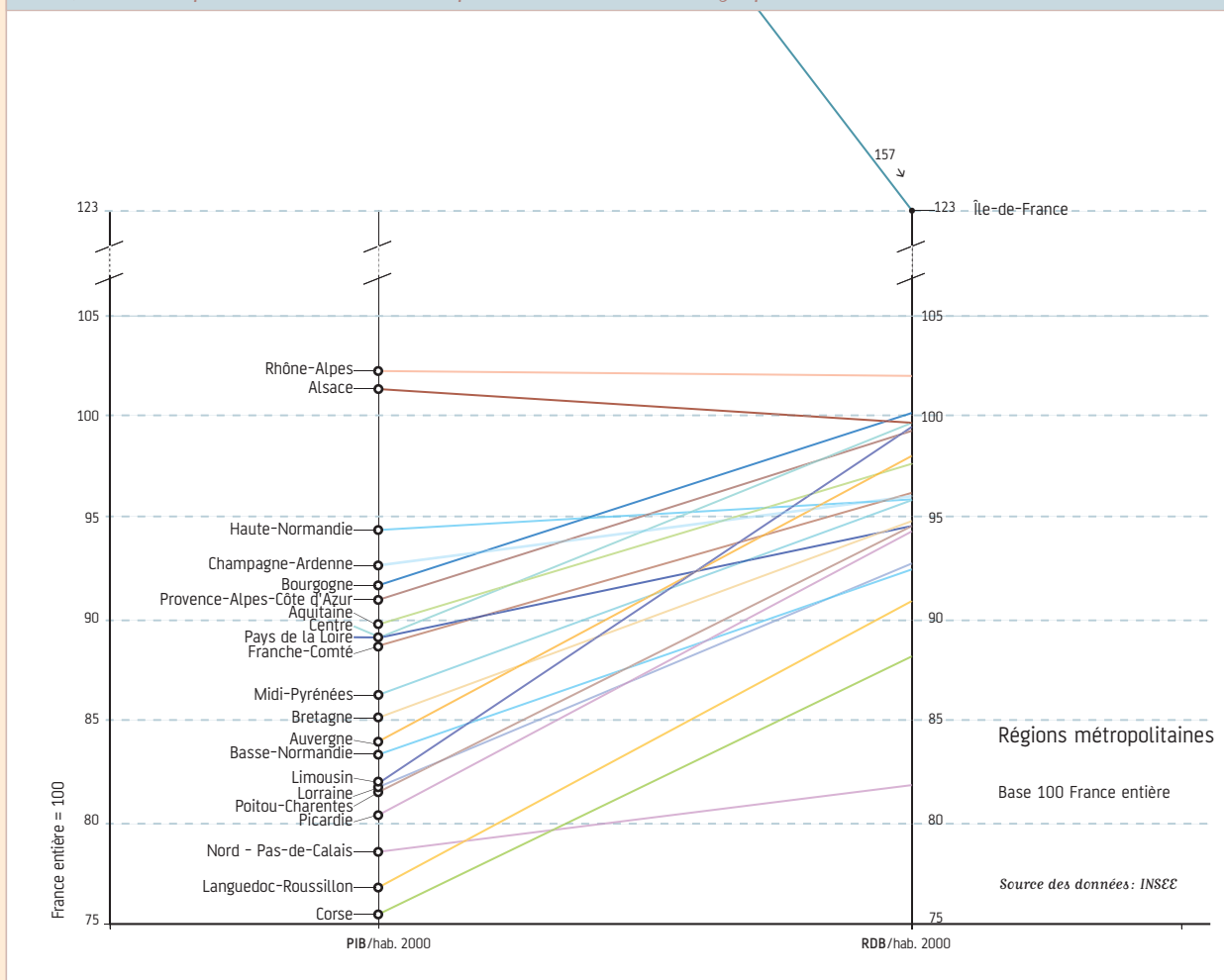
Ces écarts, qui globalement se maintiennent depuis 1990, renvoient d'abord à une grande variété de situations : ils proviennent pour l'essentiel de **la diversité des structures sectorielles des économies régionales**. Ainsi, l'écart entre l'Île-de-France et le Limousin est d'abord une question de spécialisations, secteurs des services aux entreprises à forte productivité d'un côté, agriculture plutôt extensive de l'autre. Outre l'Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, la Haute-Normandie et Rhône-Alpes bénéficient ainsi d'un effet positif de leurs spécialisations. À l'inverse, ces spécialisations jouent négativement pour la Corse, la Bretagne, le Poitou-Charentes et le Limousin.

Dans d'autres cas, les différences s'expliquent par une plus ou moins grande **capacité à utiliser au mieux les ressources disponibles**, dans des contextes géographiques et démographiques très variables. Le maintien d'un faible PIB par habitant dans le Languedoc-Roussillon illustre plutôt la difficulté, dans une région particulièrement attractive pour la population plus que pour les entreprises, à faire croître l'emploi au rythme de la population : les taux d'activité ou d'emploi y demeurent relativement plus faibles et le niveau du chômage nettement plus élevé. La diversification progressive des anciennes régions industrielles du Nord et de l'Est, malgré des investissements et des créations d'emplois dans des secteurs innovants, reste encore insuffisante pour entraîner une diminution significative du chômage sans le complément d'un secteur d'économie résidentielle fort que l'on sait plus porteur d'emplois.

Trois régions cependant améliorent nettement leur position relative, la Bretagne, les Pays de la Loire et l'Aquitaine. Elles ont en effet trouvé des trajectoires de croissance où dynamiques productives et démographiques semblent s'équilibrer et se renforcer mutuellement. Des écarts parfois importants ont pu ainsi se creuser entre régions de niveaux voisins il y a dix ans, comme la Bretagne et la Picardie, les Pays de la Loire et la Basse-Normandie.

[→ GRAPHIQUE 2]

GRAPHIQUE 3 → Le PIB par habitant et le revenu disponible brut (RDB) des ménages par habitant en 2000



I.6 Des disparités régionales de revenu par habitant très atténuées par les dispositifs nationaux de redistribution

Les disparités régionales sont très atténuées lorsque l'on passe de la création de richesse par habitant au revenu disponible des résidents. Ainsi en 2000, pour une moyenne nationale de 100, les écarts de PIB par habitant vont de 75 (en Corse) à 157 (en Ile-de-France) et, pour le revenu disponible par habitant, de 82 (Nord - Pas-de-Calais) à 123 (Ile-de-France). **Dans ce mouvement général de convergence, même si des écarts significatifs demeurent entre situations extrêmes, toutes les régions se rapprochent de la moyenne.** Certaines régions améliorent fortement leur position relative comme la Corse, le Languedoc-Roussillon, la Picardie, le Limousin, l'Auvergne, le Centre et la Bourgogne. Par contre, le

Nord-Pas-de-Calais bénéficie relativement moins de ce mouvement avec un indice relatif de 82 nettement inférieur à ceux de la Corse (88), du Languedoc-Roussillon (91) ou de la Picardie (95).

Cette réduction des disparités régionales provient essentiellement de l'importance des transferts dans la formation des revenus disponibles de la population de certaines régions : pensions et retraites, allocations, minima sociaux, dont la part varie ainsi de 24,8 % en Ile-de-France à 35,8 % en Limousin ou Languedoc-Roussillon. Cette forme de régulation entre économies régionales est assurée de fait par les dispositifs nationaux non territorialisés de redistribution entre individus. Mais elle tient aussi aux choix résidentiels des Français qui entretiennent une dissociation croissante entre géographie de la production et géographie des revenus.

[→ GRAPHIQUE 3]

1.7

Une compétition de plus en plus vive entre régions à l'échelle internationale

Dans un contexte où la concurrence entre régions s'avive toujours plus à l'échelle internationale, le bilan économique des régions françaises en Europe apparaît mitigé.

L'Île-de-France reste de loin la première région européenne, par sa démographie, le montant de sa production, le nombre de ses chercheurs, son attractivité et son rayonnement culturel. Mais elle a progressé ces dernières années nettement moins vite (+40,5 % entre 1995 et 2002 pour le PIB) que certaines régions particulièrement dynamiques du Royaume-Uni comme Londres (+91%), ou d'Espagne, comme Madrid (+61%) ou la Catalogne (+50%). Elle continue cependant de faire mieux que les plus grandes régions de l'Allemagne ou du Nord de l'Italie. Le même constat vaut pour les 6 autres régions françaises classées dans les 50 premières par rapport aux régions européennes de taille équivalente.

Lorsque l'on rapporte la production au nombre d'habitants, les positions relatives sont moins favorables : l'Île-de-France arrive en 5^e position (indice 176 pour une base 100 de l'UE à 25), Rhône-Alpes et l'Alsace respectivement au 56^e et 59^e rangs (indices 114). Seules les 10 premières régions françaises présentent un taux supérieur à la moyenne communautaire.

Dans le domaine de l'innovation, les conclusions vont également dans le même sens : l'Île-de-France reste la première région en Europe, mais seules 4 régions françaises figurent parmi les 50 premières (outre l'Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Midi-Pyrénées) au lieu de 18 sur 41 pour l'Allemagne. Les parts prises dans la production scientifique et technique par l'Île-de-France et Rhône-Alpes se sont réduites depuis 1995 face au dynamisme de régions allemandes comme la Bavière, la région de Stuttgart ou en Espagne, la Catalogne.

1.8

Une grande diversité de situations et de trajectoires et de nouveaux enjeux de spécialisations pour les économies régionales

Dans le mouvement général de tertiarisation et d'ouverture de l'économie qui voit se développer à la fois les services aux personnes et les secteurs d'activités les plus innovants, la mutation progressive des spécialisations des économies régionales constitue un nouvel enjeu déterminant pour les performances futures de la France en Europe et dans le monde. Fortes d'une grande diversité de situations et de dynamiques, les régions françaises empruntent des trajectoires très variées. Certaines accroissent leur spécificité : l'Île-de-France de plus en plus tournée vers les autres métropoles de dimension mondiale se spécialise dans les services et les activités financières à forte valeur ajoutée. D'autres comme la Bretagne, l'Aquitaine ou Poitou-Charentes se rapprochent du profil de l'économie nationale en accueillant de nouvelles populations et de nouvelles activités. Les anciennes régions plus industrielles et frontalières du Nord et de l'Est ont engagé la diversification de leurs bases productives mais sans inverser leur solde migratoire toujours déficitaire. À l'intérieur de certains grands ensembles, les profils sont assez proches :

- au Sud, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes se ressemblent par l'importance relative de leur secteur tertiaire marchand, tandis que le Languedoc-Roussillon, plus rural et touristique, accentue ses spécificités ;
- à l'Ouest, Bretagne, Pays de la Loire et Basse Normandie présentent des profils voisins, de régions relativement plus spécialisées dans les activités agricoles, la pêche et les industries associées.

Peu de régions restent à l'écart des différentes dynamiques : tandis que la "diagonale du vide" se comble désormais progressivement au Sud et aux marges du Massif Central, ce sont les territoires les moins denses situés au pourtour Est, Nord et Sud du Bassin Parisien qui constituent aujourd'hui l'ensemble géographique qui bénéficie le moins de "vents portants".

II Une France beaucoup plus hétérogène à l'échelle des territoires locaux, espaces urbains, périurbains et ruraux, zones d'emploi et bassins de vie

D'un côté, des espaces de croissance :

- métropoles régionales qui attirent les entreprises, les compétences et les emplois les plus qualifiés ;
- espaces ruraux et petites villes qui, lorsqu'ils sont bien desservis, sont de plus en plus recherchés pour la qualité de leur cadre de vie, accueillent de nouvelles populations et créent des emplois.

De l'autre, des espaces plus fragiles :

- zones d'emploi rendues particulièrement vulnérables aux chocs venus de l'extérieur par des spécialisations trop marquées dans les secteurs les plus exposés à la concurrence, souvent associés à la présence d'une main-d'œuvre insuffisamment qualifiée ;
- bassins de vie fragilisés par des phénomènes de ségrégation spatiale qui s'accroissent notamment sous l'effet des choix résidentiels de la population et de l'impact des hausses foncières et immobilières.

Dans ce contexte de différenciation et de spécialisation croissante des espaces à l'échelle locale, la recherche de nouveaux équilibres entre les différentes composantes, productive, résidentielle, publique, du développement local constitue aujourd'hui un des enjeux majeurs tant pour la cohésion que pour la compétitivité des territoires.

II.1

Des écarts parfois considérables de situation ou d'évolution entre zones d'emploi

La diversité de la démographie et de l'organisation spatiale des activités à l'échelle des territoires locaux conduit à des écarts parfois considérables de situation ou d'évolution entre zones d'emploi. Ainsi, les écarts de densité démographique vont de moins de 30 habitants par km² dans une cinquantaine de zones d'emploi qui regroupait, en 1999, environ 2,4 millions d'habitants, à plus de 5 000 dans les zones de Paris et de sa première couronne. Les évolutions démographiques entre 1990 et 1999 sont également très contrastées. Elles se situent entre une réduction de 0,9 % par an (Saint-Flour, Mauriac) et des augmentations de plus de 2 % (Lagny-sur-Marne, Brignoles ou Montpellier), avec des contrastes parfois très marqués au sein d'une même région : ainsi en Midi-Pyrénées, la forte croissance de la zone de Toulouse (1,5 %) voisine avec des baisses atteignant -0,5 % comme à Lavelanet. Les indicateurs de vieillissement en 1999 qui rapportent les effectifs de populations âgées de plus de 60 ans aux moins de 20 ans, varient dans un rapport de 1 à 6. Ils opposent certaines zones d'Ile-de-France ou des métropoles régionales comme Roissy-en France (31 personnes âgées pour 100 jeunes), Cergy (36), Rennes (69), Nantes (70) ou Orléans (70) à des zones où ce ratio dépasse 150 comme Carhaix (164), la Vendée-Ouest (148) ou La Châtre (197). Autre exemple, la situation des marchés locaux de l'emploi est également très hétérogène avec des taux de chômage qui variaient, fin 2004, du simple au triple. Inférieur à 5 % en Vendée-Est, à Rodez ou Vitry, il dépassait 15 % à Lourdes ou Béziers.

À une échelle géographique encore plus fine, celle des quartiers urbains, cantons ou bassins de vie ruraux, des phénomènes de ségrégation spatiale persistent, et s'accroissent parfois. Ils s'expliquent par des choix résidentiels ou des mécanismes d'éviction de populations locales aux revenus insuffisants notamment pour faire face à la pression nouvelle qu'exerce, depuis quelques années, la hausse des prix de l'immobilier ou du foncier. Si le taux de ménages à bas revenus n'a que faiblement augmenté en France entre 1996 et 2002 (passant de 8,5 à 8,8 %), il tend à se concentrer dans certains espaces spécifiques : au cœur des pôles urbains, dans les zones urbaines sensibles (où il est passé de 13,9 à 17,6 %), mais également dans les communes aux franges des aires urbaines (de 7,5 à 9,4 %) et dans les pôles ruraux (de 8,9 à 11 %). Par contre, il régresse dans les couronnes périurbaines.

II.2

Des métropoles régionales, des grandes agglomérations dynamiques

Le dynamisme des métropoles régionales, des grandes agglomérations ou de leurs réseaux permet d'atteindre les tailles suffisantes pour entrer plus avant dans l'économie de la connaissance, constituer des pôles capables d'agrèger des compétences, des activités à forte valeur ajoutée et des capitaux de plus en plus mobiles.

Les aires urbaines rassemblent une part toujours croissante de la population (77 % en 1999 contre 73 % en 1990), grâce à un solde naturel très supérieur au déficit migratoire. Elles concentrent 81,3 % des emplois, et davantage encore les emplois les plus qualifiés : 92,8 % des 1,8 millions d'emplois dits "métropolitains supérieurs", cadres, ingénieurs, professions libérales, intellectuelles et artistiques y sont implantés. Ces emplois qui se sont accrus de 15 % entre 1990 et 1999, représentent à eux seuls un tiers de la hausse de l'emploi total. Ils constituent avec ceux, moins qualifiés, des services aux personnes, un des principaux moteurs de la croissance de l'emploi total (+ 3,3 % sur la période). Cette dyna-

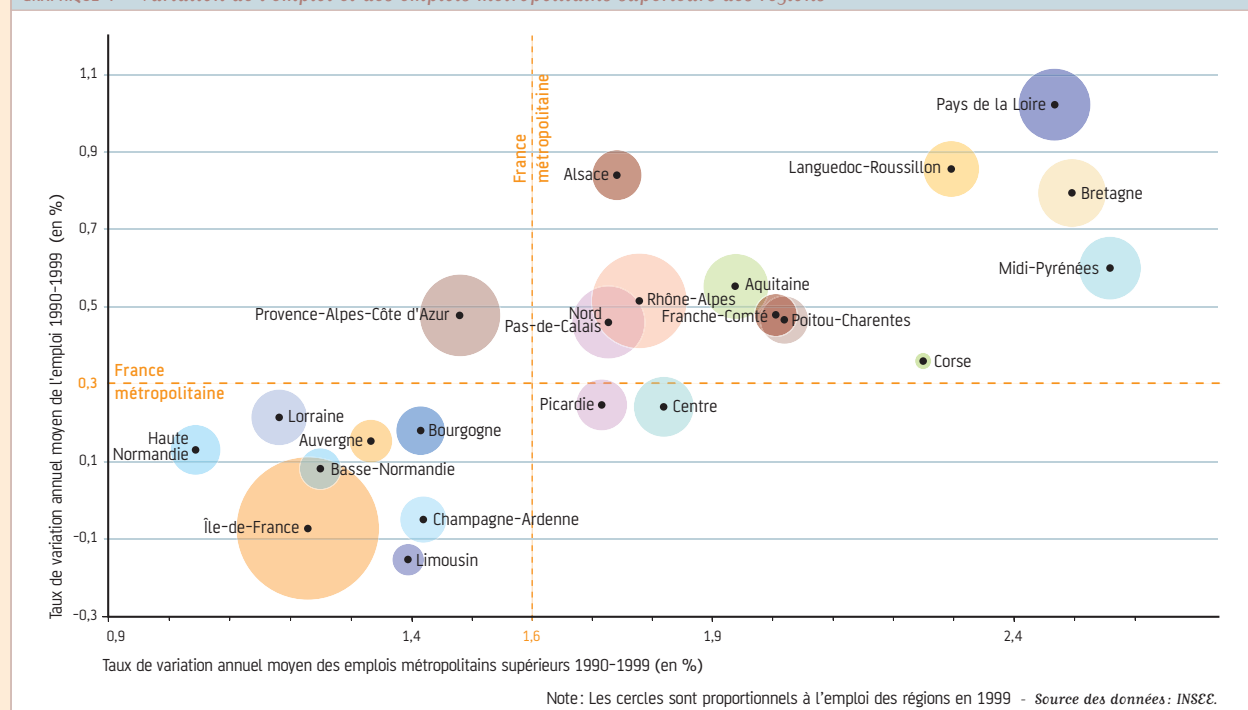
mique des métropoles et de l'emploi qualifié constitue aussi un levier de plus en plus efficace du rééquilibrage entre les régions : les taux de croissance les plus élevés se trouvent dans les aires de Rennes, Montpellier, Toulouse, Nantes et Le Mans, très supérieurs à ceux de l'Île-de-France, les quelques exceptions concernant Rouen, Le Havre ou Mulhouse. [→ GRAPHIQUE 4]

II.3

Un regain confirmé des espaces ruraux

Ce regain et l'aspiration des Français à plus d'espace et de qualité du cadre de vie renforcent d'abord les périphéries des grandes agglomérations, les petites villes et les communes "multipolarisées", à la charnière de l'urbain et du rural, ainsi que les couronnes des pôles ruraux. L'accroissement de population des espaces ruraux (18 % de la population sur 59 % du territoire en 1999), qui remonte à la fin de l'exode rural autour de 1975, s'accélère. Il est désormais soutenu par un excédent migratoire de plus en plus important y compris dans le rural "isolé" comme le confirment les

GRAPHIQUE 4 → Variation de l'emploi et des emplois métropolitains supérieurs des régions



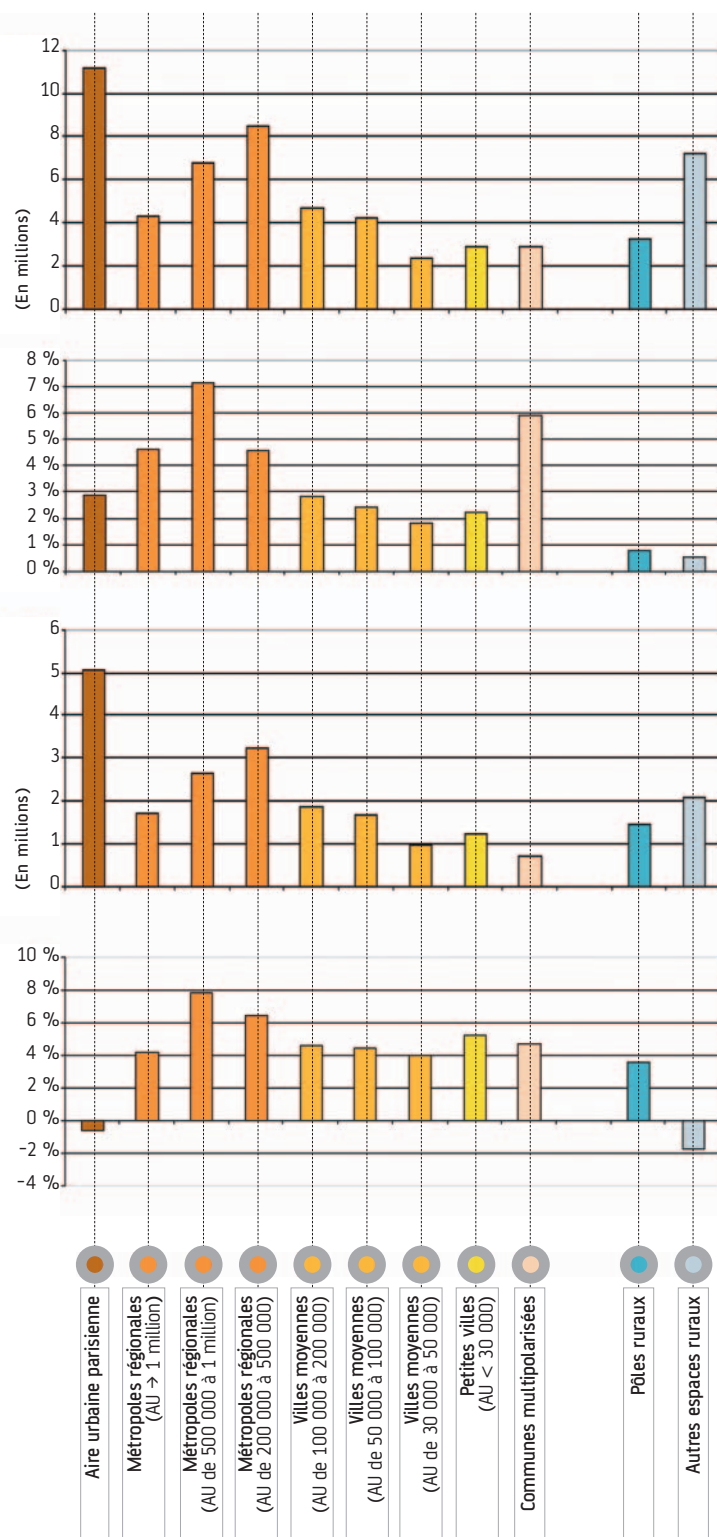
GRAPHIQUE 5 → Population et emploi par type de territoire (1990-1999)

premiers résultats de l'enquête annuelle de recensement de 2004. Les flux croisés de populations très différentes entretiennent une spécialisation fonctionnelle de la plupart des espaces locaux, très marquée par les choix résidentiels aux différentes étapes de la vie et les niveaux de qualifications :

- départ des jeunes ruraux vers les centres urbains pour achever des études ou trouver un emploi ;
- arrivée, en milieu rural, de retraités venant renforcer le vieillissement naturel ;
- mais aussi de plus en plus arrivée d'actifs, souvent avec enfants, dans des proportions suffisantes pour contribuer de façon significative au renouvellement de la population active des espaces ruraux. Parmi les 1,8 millions de nouveaux résidents ayant quitté un pôle urbain pour la campagne entre 1990 et 1999, plus de 800 000 sont des actifs qui représentent environ 14 % de la population active présente en 1999 dans les espaces ruraux. Plus encore, ces arrivées représentent près de 21 % des professions intermédiaires et 30 % des cadres vivant à la campagne en 1999. Néanmoins, c'est en milieu rural que l'on compte les proportions les plus élevées de non diplômés et d'ouvriers.

Sous les effets conjugués de cette poussée de l'économie résidentielle, du maintien d'activités industrielles, du rôle toujours essentiel de l'agriculture comme secteur stratégique à la fois pour l'économie nationale et la qualité des paysages, le monde rural change, se diversifie et offre de nouvelles opportunités. [→ GRAPHIQUE 5]

Dans ce contexte, les évolutions des villes moyennes, à l'interface entre ces deux dynamiques, sont plus incertaines et fortement marquées par leur position géographique, plus favorables dans le Grand Ouest ou le quart Sud-Est de la France que dans le Nord et l'Est. Globalement, même si leur solde migratoire est devenu



→ Population par type de territoire en 1999

→ Évolution de la population par type de territoire entre 1990 et 1999

→ Nombre d'emplois par type de territoire en 1999

→ Évolution de l'emploi par type de territoire entre 1990 et 1999

négalif à partir de 1990, elles gardent des atouts : l'emploi et les revenus s'y maintiennent, car les créations d'emplois de services aux personnes, en particulier en direction des personnes âgées, se développent suffisamment pour compenser le retrait des petites activités industrielles.

Autre signe de cette tendance, depuis 1999, **l'accélération de la construction neuve s'est d'abord portée vers les zones les moins denses**, en premier lieu, les petites communes des périphéries de l'espace à dominante urbaine ainsi que dans l'espace rural. Cette évolution reste très consommatrice d'espace, alors que l'on enregistre en France une progression des taux d'artificialisation déjà très élevés. C'est en particulier le cas dans certaines régions de l'Ouest et du Sud, avec une croissance supérieure à 20 % de 1993 à 2003 en Languedoc-Roussillon, Corse, Bretagne et Midi-Pyrénées. Cette forme d'urbanisation entretient aussi la tendance, observée depuis plusieurs décennies, à l'allongement des déplacements et au renforcement des modes de transport individuel, eux-mêmes très consommateurs d'énergie.

II.4 Une très grande diversité de trajectoires pour les territoires les plus tournés vers les marchés mondiaux au cours des dix dernières années

Alors qu'au cours de la période observée (1990-1999), l'emploi dans les métiers de l'industrie a chuté au niveau national de 8,3 %, les écarts d'évolution entre zones d'emplois vont de -24 % à +5 %. Plusieurs zones de grande taille (17 zones pour 6,9 % des emplois industriels) parmi les plus qualifiées et innovantes, déjà orientées vers les secteurs les plus porteurs comme Toulouse, Grenoble, Cergy, parviennent à accroître l'emploi industriel en se qualifiant davantage. Les progressions des qualifications supérieures et intermédiaires compensent les fortes réductions de personnel non qualifié. À l'inverse, une cinquantaine de zones de petite taille (représentant 7,6 % des emplois industriels), peu qualifiées, dispersées, spécialisées dans des secteurs exposés à la concurrence des pays à bas coûts, comme Épinal, Roanne ou Troyes ont connu des réductions importantes de leurs effectifs (-15 %). Mais la taille et la qualification n'expliquent pas tout. Des petites zones, notamment à l'Ouest, ont ainsi connu des évolutions favorables au cours de cette période car elles se sont organisées en systèmes

productifs locaux, avec de nombreuses interactions et coopérations entre acteurs. L'emploi dans les métiers industriels a progressé, y compris pour l'ensemble des catégories jusqu'aux ouvriers qualifiés.

II.5 L'accès aux services d'intérêt général

L'accès aux services d'intérêt général est globalement assuré sur l'ensemble du territoire en particulier avec une offre par habitant plus élevée dans les espaces de faible densité. Mais certaines zones, quartiers, communes urbaines ou rurales cumulent encore des difficultés. Elles sont parfois confrontées à une diminution de la qualité de l'offre, à la base d'une inquiétude récurrente sur la présence des services. Les enjeux pour les politiques publiques territoriales reposent sur l'identification des nouveaux besoins, des formes d'organisation adaptées favorisant la mutualisation, la mise en place de collaborations entre les collectivités assurant la tutelle des services.

Dans le domaine de l'éducation, les disparités territoriales de performances du système éducatif paraissent davantage liées à des caractéristiques sociales, culturelles et à des comportements très différenciés de choix de localisation ou d'établissements qu'à la répartition de l'offre et aux moyens mis en œuvre.

Dans le domaine sanitaire, les interactions entre territoires et état de santé de la population sont plus délicates à expliciter : les inégalités territoriales de santé restent très importantes, sans qu'il soit possible de faire la part entre les impacts respectifs des densités d'offre de soins, très inégales du Nord au Sud, et des habitudes de vie et de recours aux soins très hétérogènes d'un territoire à l'autre. Il reste que le risque persiste de déficits localisés d'offres de soins de premier recours. Selon un examen approfondi établi en 2004, en associant expertises nationales et locales, ce risque concerne un nombre limité de zones, représentant 1,6 % de la population, 86 cantons situés dans les DOM et la moitié Nord de la métropole.

II.6

Un dynamisme de l'économie résidentielle fortement créateur d'emplois

Le dynamisme de l'économie résidentielle favorise les zones attractives pour les populations, crée de nouvelles opportunités d'activités induites et joue un rôle déterminant pour amortir les chocs de l'économie ouverte sur les marchés internationaux. Les 133 zones à dominante "résidentielle" qui représentent environ 22 % de la population en 1999, ont en effet bénéficié entre 1990 et 1999 des trajectoires les plus favorables avec une progression plus élevée que la moyenne de l'emploi (+4,2% au lieu de 3,2 %) et des revenus par habitant (+ 16,9 % au lieu de 14,2). Dans les zones "productives" (89 zones regroupant près de 54 % de la population), la succession des cycles conjoncturels se solde in fine par une moindre progression de l'emploi (+2,9%) et du revenu (+ 12,8 %). Enfin, lorsque la composante "publique" est dominante (35 zones, 12 % de la population), si l'évolution de l'emploi est proche de la moyenne (+3,4 %), la progression des revenus par habitant est sensiblement inférieure (+11,4%). Mais il y aurait un risque évident à céder à la tentation du tout résidentiel: ces stratégies locales restent tributaires de mobilités et de mécanismes de transferts dont le financement s'effectue pour l'essentiel dans un cadre national sur la base des richesses créées ailleurs. Pourtant, encore peu de zones (51 zones pour 9 % de la population) parviennent à combiner attractivité résidentielle et base productive dans des secteurs exportateurs de biens ou de services, or elles figurent parmi celles dont les résultats sont souvent supérieurs à la moyenne. Cette émergence, à l'échelle des bassins d'emploi, de nouveaux équilibres entre les différentes composantes du développement local constitue aujourd'hui un des enjeux majeurs tant pour la cohésion que pour la compétitivité des territoires. ■