

Services d'utilité publique : le Limousin bien équipé mais des temps d'accès variables dans le rural

L'emploi public joue un rôle clé en Limousin : il occupe un salarié sur trois, contre un sur quatre en France.

Cependant, la plupart des cantons ruraux ne comptent pas plus d'emplois publics par habitant que la moyenne nationale.

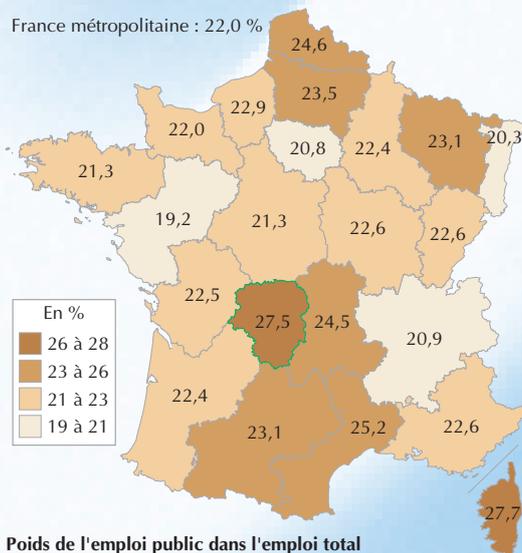
Le Limousin est plutôt bien équipé en services d'utilité publique. Mais les temps d'accès sont plus longs pour la population rurale dispersée.

Difficultés d'accès aux services publics et déclin démographique sont souvent liés. Les cantons ruraux les plus éloignés perdent des habitants : sur le Plateau de Millevaches, à l'est de la Corrèze, au nord de la Creuse ou de la Haute-Vienne.

Dans une région plutôt rurale et peu densément peuplée, les services d'utilité publique (enseignement, santé, Poste...) jouent un rôle clé dans la dynamisation des territoires. L'emploi qui y est associé est un moteur économique local de premier ordre. Il représente jusqu'à un emploi salarié sur deux sur certains pôles ou cantons. Par ailleurs, l'accessibilité à ces services influe sur la qualité de vie de la population, donc sur l'attractivité des territoires. Le Limousin présente un taux d'équipement global plutôt meilleur qu'ailleurs. Cependant, dans certaines zones, la population souffre d'un relatif éloignement à certains services d'utilité publique. Le Limousin est, avec la Corse, la région où le secteur public*

* Inclut la fonction publique d'État hors Défense, territoriale, hospitalière, et la Poste, mais hors EDF et SNCF.

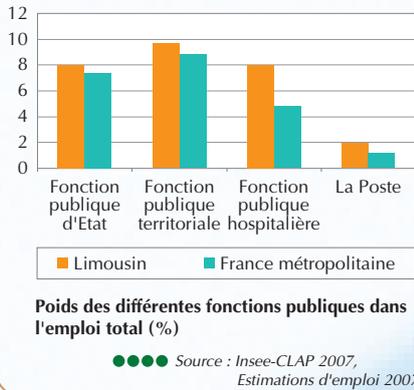
Forte présence de l'emploi public en Limousin



Source : Insee, Clap 2007, estimations d'emploi 2007

pèse le plus dans l'emploi. Les 80 000 emplois publics occupés dans la région représentent 28 % de l'emploi total et 33 % de l'emploi salarié, contre 22 % et 25 % en France métropolitaine. La région se distingue avec 108 emplois publics pour 1 000 habitants, soit 19 de

La fonction publique hospitalière surreprésentée en Limousin

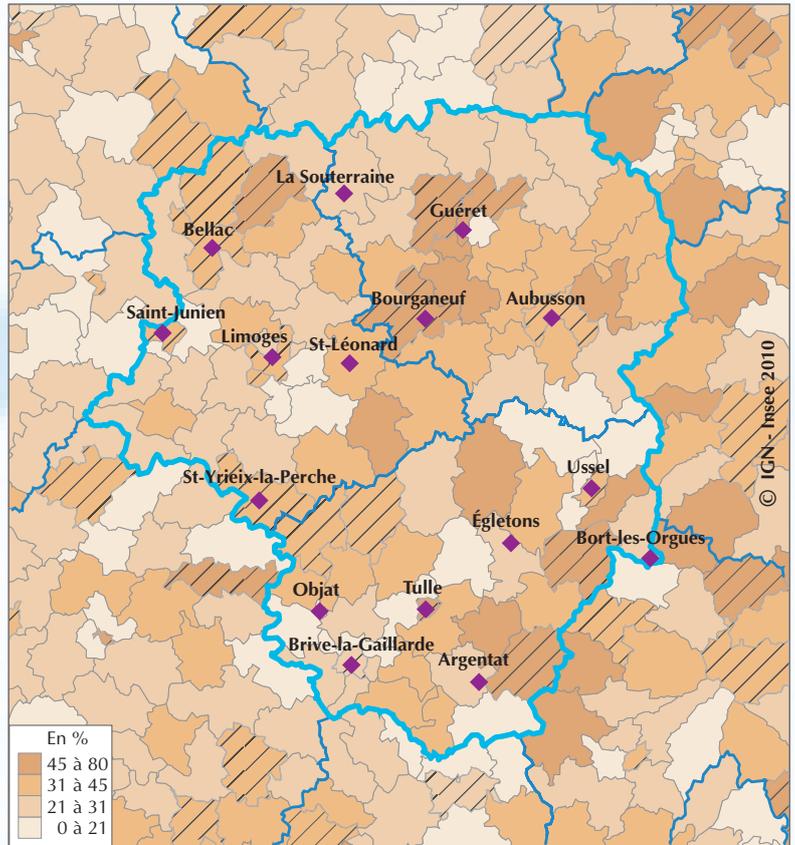


plus qu'en France. Cette différence tient surtout au secteur hospitalier régional, qui fournit 31 emplois pour 1 000 habitants en Limousin contre 19 en métropole. Une population plus âgée qu'ailleurs, le maintien de petites structures hospitalières pour permettre l'accès aux soins sur des territoires peu densément peuplés et l'envergure du CHRU de Limoges, qui soigne des patients de départements périphériques à la région, expliquent cette surreprésentation. La région compte aussi davantage de structures d'accueil pour adultes handicapés.

Au final, la fonction publique hospitalière emploie autant d'agents que l'État en Limousin, soit 23 000 personnes. La situation est différente au niveau national, où l'on compte trois agents dans la fonction publique d'État pour deux dans la fonction publique hospitalière.

Dans la fonction publique d'État, près d'un agent sur deux travaille pour l'Éducation nationale. Région à faible densité de population, à forte vocation agricole, confrontée à peu de problèmes de sécurité, le Limousin se distingue par un poids relatif plus fort des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement, et moins important de celui de l'Intérieur. Bien que le secteur hospitalier soit très développé en Limousin, c'est la fonction publique territoriale qui arrive au premier rang, avec 28 000 emplois publics. Les 747 communes limousines offrent les deux tiers de ces emplois (18 000 personnes). Les syndicats communaux, les centres communaux (tels que les CCAS) et les structures intercommunales re-

L'emploi public prédomine dans certains cantons ruraux



Poids de l'emploi public dans l'emploi salarié par canton

présentent 5 000 emplois, soit autant que les collectivités territoriales d'échelon départemental ou régional réunies. Enfin, la Poste emploie 5 500 personnes dont 1 500 en zone rurale.

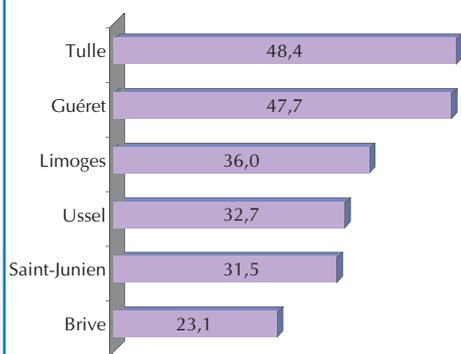
Moins d'un emploi sur quatre à Brive

Les grands établissements publics qui jouent un rôle structurant dans l'économie locale se concentrent dans les six pôles urbains que sont Limoges, Brive, Tulle, Guéret, Saint-Junien et Ussel. Le volume de l'emploi public dans ces villes est lié au dessin de la carte hospitalière et à l'organisation des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État. Les centres hospitaliers sont les plus

gros employeurs de chacun de ces pôles urbains, souvent caractérisés par un tissu de petites et moyennes entreprises. Ainsi, six des dix premiers employeurs de Limoges relèvent du domaine public. Sur Guéret et Tulle, cette proportion atteint huit sur dix.

Mais il existe des différences notables entre les pôles urbains régionaux. À Tulle et Guéret, petites préfectures de département, c'est près d'un emploi salarié sur deux qui relève du domaine public. En France, peu de pôles de taille équivalente ont un emploi public si important : c'est le cas de Digne dans les Alpes de Haute-Provence et de Privas en Ardèche. À l'opposé, Cahors, préfecture du Lot, ne compte que 40 % de ses emplois salariés dans la sphère publique.

Près d'un salarié sur deux dans le public à Tulle et à Guéret



Part de l'emploi public dans l'emploi salarié des unités urbaines (%) Source : Insee-CLAP 2007

À Brive, unité urbaine plus industrielle et qui n'est pas préfecture, moins d'un emploi salarié sur quatre relève du public. Limoges, Saint-Junien et Ussel sont dans une situation intermédiaire, proche de la moyenne régionale. À Limoges, l'emploi dépend du domaine public davantage qu'à Toulouse, Bordeaux ou Clermont-Ferrand, mais moins qu'à Poitiers.

L'hôpital, gros employeur en territoire rural

Entre les pôles d'emploi du rural limousin, les écarts sont importants aussi : à Objat qui n'est pas chef-lieu de canton et à vocation plus industrielle, l'emploi public ne pèse que 15 % de l'emploi salarié, quand il en représente 48 % à Bellac, sous-préfecture, et 49 % à Bourgneuf, chef-lieu de canton. Ces deux pôles hébergent chacun une structure hospitalière.

Dans le rural isolé, l'emploi public joue aussi un rôle important, avec plus d'un salarié sur trois. La fonction publique territoriale y occupe à elle seule 15 % de l'emploi salarié. Mais la situation est là encore loin d'être uniforme. Dans certains cantons ruraux peu peuplés, le public emploie moins d'un salarié sur cinq : Eygurande,

Sornac. D'autres cantons ruraux dépendent beaucoup plus de l'emploi public : à Bellegarde-en-Marche, Magnac-Laval, La Roche-Canillac et Neuvic, plus d'un emploi salarié sur deux est public. Sur les territoires ruraux limousins, c'est souvent la faiblesse de l'emploi offert par la sphère privée qui explique le rôle clé joué par la sphère publique. Mais, rapporté à la population, l'emploi public n'est pas toujours plus développé qu'ailleurs. Ainsi, sur 64 cantons limousins dont le chef-lieu est en zone rurale, seuls 11 comptent davantage d'emplois publics par habitant que la moyenne nationale. Ces cantons hébergent souvent une grosse structure hospitalière : Aubusson, Bellac, Saint-Yrieix, Bourgneuf. Dans le rural, l'emploi public est moins concentré dans de grandes structures que dans l'urbain. Ainsi, parmi la cinquantaine d'établissements ruraux qui dépassent les 100 salariés, 18 relèvent du domaine public. Ce sont surtout des centres hospitaliers, mais aussi le service pénitentier d'Uzerche, la maison d'accueil spécialisée de Servièrès-le-Château, le lycée et l'école du bâtiment d'Egletons ...

Des services d'utilité publique moins accessibles en Limousin

Part de la population équipée sur place*	Accessibilité pour la population non équipée sur place*			
	Meilleure	Équivalente	Inférieure	Nettement inférieure
Très supérieure à la moyenne		Instituts universitaires Étab. de santé longs séjours	Formation commerce GRETA	Unité de formation et de recherche
Supérieure à la moyenne			Classes préparatoires aux grandes écoles Formation santé	Écoles d'ingénieurs Maternités
Proche de la moyenne	Centre de formation professionnelle pour adulte	Taxis Ambulances	Lycées d'enseignement général Lycées d'enseignement professionnel Centres de formations des apprentis Autres étab. de formation continue Infirmiers Urgences	Étab. de santé courts séjours Gynécologues
Inférieure à la moyenne			Pharmacies Médecins généralistes Opticiens	Écoles élémentaires
Très inférieure à la moyenne			Écoles maternelles Collèges Lycées agricoles Kinésithérapeutes Dentistes	Écoles de conduite Laboratoires d'analyses médicales Radio et imageries médicales Psychiatres Ophtalmologues Pédiatres

* comparaison à la moyenne provinciale

Source : Insee, BPE 2008, recensement de la population 2006, distancier Odomatix Inra

La notion d'accessibilité

Quelle population dispose d'un service d'utilité publique sur sa commune ? Sinon, en combien de temps y accède-t-elle ? La notion d'accessibilité répond à ces questions. Les temps d'accessibilité sont des temps de trajet en voiture (aller simple, heures creuses), calculés à partir du distancier intercommunal Odomatrix (Inra).

Deux méthodes d'analyse ont été utilisées selon leur pertinence pour chaque équipement. Une première méthode considère que l'équipement le plus accessible est celui situé le plus près du domicile. Elle est appliquée à l'enseignement, à la santé (ambulances, urgences, maternités, pédiatres, centres de santé court et long séjour), aux transports (taxis, écoles de conduite). Une seconde méthode intègre les déplacements domicile-travail. Le service le plus accessible est celui qui minimise le détour qu'effectuent les actifs par rapport à leur trajet domicile-travail. Le temps d'accès sera celui du détour à effectuer. Cette méthode est appliquée aux autres équipements.

L'accessibilité moyenne à un service donné est calculée en se référant seulement aux communes non dotées de ce service ; elle est pondérée par la population résidant dans ces communes. Le temps d'accès est considéré comme nul pour la population résidant dans une commune équipée ou lorsque l'équipement est présent sur le trajet domicile-travail.

L'accessibilité aux services d'utilité publique constitue un enjeu important pour la qualité de vie sur un territoire. En Limousin, la majorité des services d'utilité publique de proximité ont une densité d'implantation, rapportée à la population, meilleure qu'en moyenne nationale : 11,8 médecins pour 10 000 habitants contre 10,6 par exemple, ou 7,4 écoles élémentaires contre 6,7 (l'écart serait encore plus favorable au Limousin en considérant la seule population en âge d'être scolarisée).

Des services de proximité plus fréquents mais moins accessibles

Cependant, paradoxalement, l'accessibilité à ces services est parfois difficile. Ainsi, la part des Limousins qui disposent de ces services sur leur commune de résidence est souvent inférieure à la moyenne de province (métropole hors Île-de-France). De plus, les temps d'accès pour les habitants non équipés sur place sont en général plus élevés dans la région.

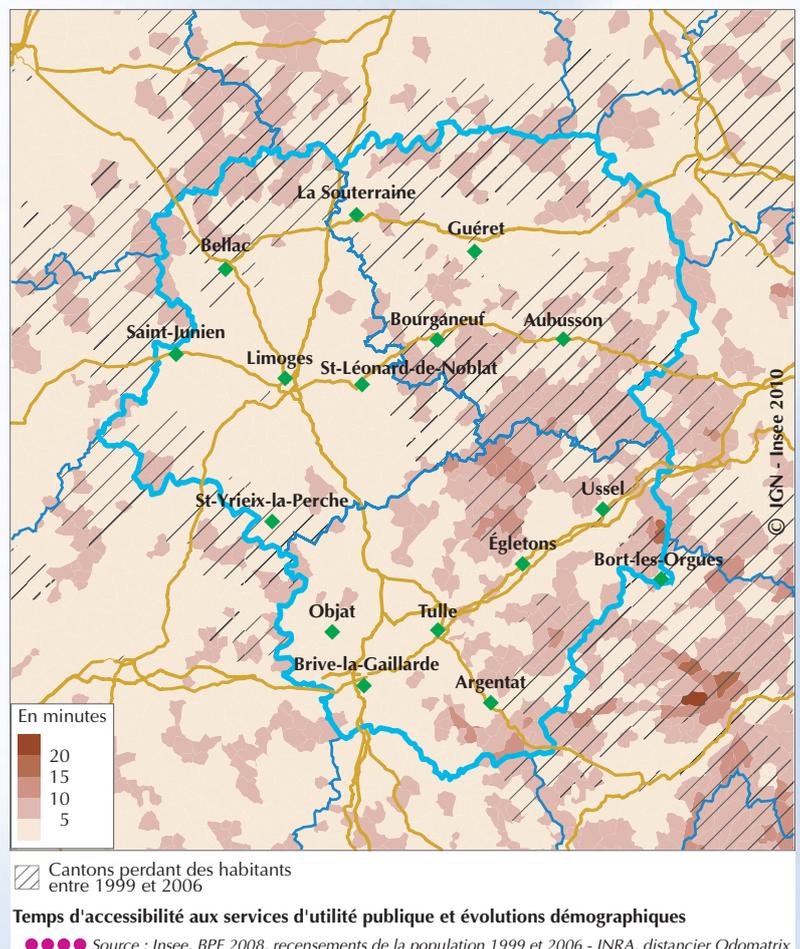
L'étendue de l'espace rural limousin et la dispersion de sa population expliquent cette moindre accessibilité. En effet, les communes de plus de 3 000 habitants ne rassemblent, en Limousin, que 17 % de la population rurale, contre 26 % en province. Or, ces communes de taille moyenne sont les plus suscep-

tibles d'accueillir les services d'utilité publique.

Par conséquent, pour avoir en Limousin une accessibilité similaire à la moyenne de pro-

vince, il faudrait des services offerts dans un plus grand nombre de communes, donc des communes plus petites, et en outre bien réparties sur

Services d'utilité publique de proximité : des situations contrastées entre l'est et l'ouest



le territoire régional. Quelques services d'utilité publique répondent à ces critères : les bureaux de Poste, dont l'implantation est réglementée par la loi, ainsi que les taxis et les ambulances. Ces équipements sont ainsi aussi faciles d'accès en Limousin que dans le reste de la France. Tous les autres services de proximité apparaissent moins accessibles. Ainsi, bien qu'il y ait plus de médecins généralistes ou d'infirmiers par habitant dans la région, un Limousin met plus longtemps en moyenne pour atteindre ces équipements qu'un habitant de province. De la même façon, alors qu'il y a plus d'écoles élémentaires ou de collèges par rapport aux effectifs de jeunes concernés, les temps d'accès à ces établissements

sont légèrement plus longs pour les élèves limousins. L'accessibilité aux services publics de proximité n'est pas uniforme sur le territoire régional : les écarts reflètent le clivage global entre l'ouest de la région, plus peuplé, et l'est, plus rural.

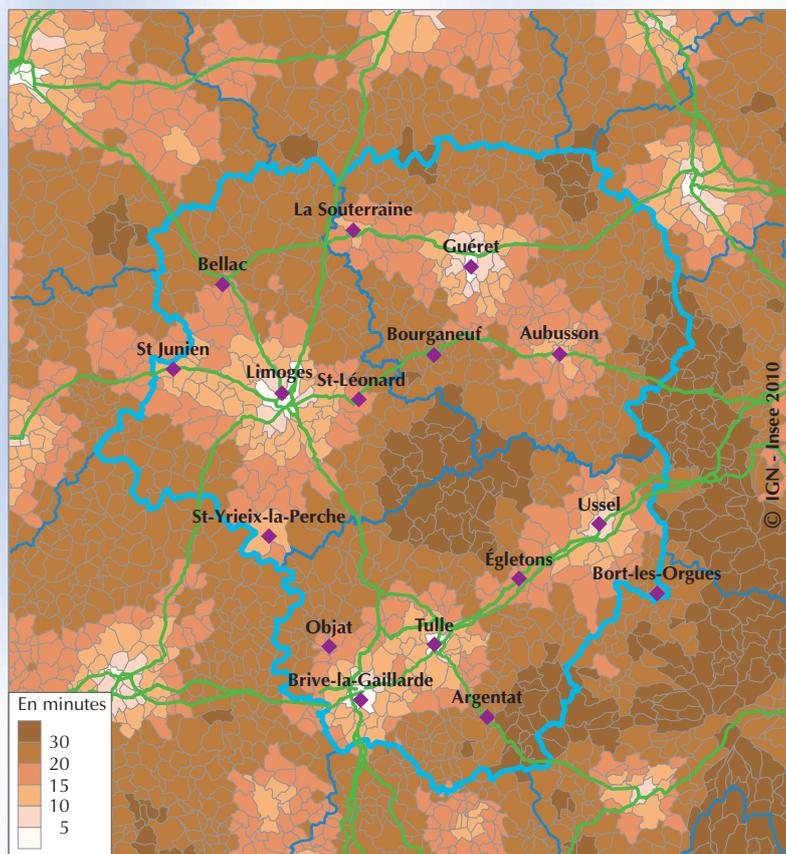
Faible accessibilité et déclin démographique souvent liés

Certains territoires accusent une faible accessibilité à la plupart des services. Il s'agit surtout du plateau de Millevaches, du sud-est et de l'est de la Corrèze, ainsi que du nord et du nord-est de la Creuse, et du nord de la Haute-Vienne.

Ce phénomène coïncide souvent avec un déclin démogra-

phique. Parmi les cantons les plus éloignés des services de proximité, seuls ceux de Mercœur et de Treignac ont gagné des habitants entre 1999 et 2006. Tous les autres cantons éloignés des services de proximité voient leur population diminuer : les arrivées ne compensent pas leur solde naturel négatif. Les cantons de Gentioux-Pigerolles, de Lapeau et de Crocq cumulent déficit naturel et migratoire. Toutefois, évolution démographique et accès aux services publics ne sont pas toujours corrélés. Le canton d'Aubusson, par exemple, figure parmi ceux qui ont perdu le plus d'habitants entre 1999 et 2006, alors que

Des services d'utilité publique supérieurs concentrés dans les agglomérations



Temps d'accessibilité moyen par commune aux services d'utilité publique supérieurs

●●●● Source : Insee, BPE 2008, recensement de la population 2006 - INRA, distancier Odomatix

Services publics et dynamiques territoriales

En juin 2009, le Conseil Économique et Social s'est autosaisi de la question des « services publics dans leur rôle de dynamisation du territoire ».

Ce sujet fait partie d'une étude plus large comprenant « Le maintien et l'accueil des entreprises en Limousin, facteurs de dynamisation des territoires » (juin 2009), et « Le rôle des associations en faveur de la dynamisation des territoires » (octobre 2008).

Face aux nombreuses réformes en cours (RGPP, non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, loi HPST, réforme territoriale) et aux enjeux à venir (vieillesse de la population, nouvelles migrations), le CESR a jugé opportun d'étudier cette problématique fondamentale.

L'Insee fournit au travers de cette étude un éclairage statistique sur les services publics afin d'en évaluer l'accessibilité, le poids et le rôle, en approfondissant les travaux précédemment réalisés sur le rôle et l'accessibilité des services en général, notamment en milieu rural.

Ce travail alimente et complète l'étude engagée par le CESR afin de mieux appréhender les logiques territoriales mises en œuvre et à développer dans notre région.

Conseil Économique et Social du Limousin

son statut de sous-préfecture lui assure une bonne accessibilité aux services d'utilité publique de proximité.

Des déficits pour certains services publics supérieurs

D'autres services d'utilité publique, d'usage moins courant, sont logiquement situés plutôt dans les communes les plus peuplées : médecins spécialistes, hôpitaux, lycées, instituts universitaires... Étant donné le poids démographique de Limoges et Brive au sein de la région, la part des Limousins équipés sur leur lieu de résidence est souvent plus importante qu'en province pour ces services dit « supérieurs ». En effet, les deux principales villes limousines rassemblent à elles seules un quart de la population régionale. À titre de comparaison, en province, les villes de plus de 50 000 habitants ne regroupent que 18 % de la population totale.

Toutefois, pour les Limousins ne disposant pas d'équipements supérieurs sur place, ces services sont en général plus difficiles à atteindre. Par exemple, un tiers des habitants de la région rési-

Champ de l'étude

Le champ de cette étude sur les services d'utilité publique a été défini en concertation entre le CESR et l'Insee.

Pour l'emploi public, ont été retenus les établissements appartenant à des entreprises du domaine public selon leur catégorie juridique, auxquels ont été ajoutés les établissements de la Poste, mais pas ceux d'EDF (1 390 salariés) ni de la SNCF (2 730 salariés), moins nombreux et considérés comme essentiellement marchands. Tous les salariés présents au 31 décembre 2007 dans ces établissements sont retenus, même si tous ne relèvent pas du statut de fonctionnaire. Sont exclus les effectifs de la Défense en raison du secret défense.

La localisation et l'accessibilité sont étudiées sur un ensemble de 39 équipements dits « d'utilité publique » (santé, formation et enseignement, bureaux de Poste, transports).

dent sur une commune équipée d'un service d'urgences, soit légèrement plus que la moyenne des provinciaux. Mais un quart des Limousins n'en disposant pas sur leur commune habitent à plus de 25 minutes du service le plus proche. Ils ne sont que 10 % dans ce cas en Province. Les médecins libéraux spécialistes, en particulier, sont peu accessibles. Le Limousin connaît en effet un déficit marqué en spécialistes. Parce qu'ils sont moins présents sur le territoire, il est donc plus difficile dans la région de consulter, par exemple, un pédiatre, un ophtalmologue, un psychiatre ou un cardiologue. Ainsi, pour les deux tiers des habitants n'ayant pas de cardiologue sur leur commune, il faut 20 minutes en moyenne pour se rendre à une consultation, contre seulement 13 minutes dans les autres régions.

C'est le maillage du territoire régional par les agglomérations qui modèle l'accessibilité à ces services d'utilité publique supérieurs : Limoges, Guéret, Brive, Tulle, Ussel et, dans une moindre mesure Aubusson, St-Junien et St-Yrieix-la-Perche sont les mieux équipées. La partie centrale du Limousin, la plus éloignée d'une de ces villes, souffre donc d'une accessibilité moindre.

Depuis quelques années, le transfert de personnel vers les collectivités territoriales ainsi que la révision générale des politiques publiques remodelent l'organisation locale des services de l'État et des collectivités territoriales. Ces évolutions influenceront sans doute sur le poids et la répartition de l'emploi public dans la région, sans qu'il soit possible d'en mesurer encore précisément l'impact.

● ● ● ● **Ludovic Audoux,
Catherine Beaudemoulin,
Isabelle Bonneau,
Catherine Lavaud (Insee)**



29 rue Beyrand
87031 Limoges cedex

Informations statistiques :
08 25 88 94 52



www.insee.fr

Directrice de la publication Fabienne Le Hellaye
Rédactrice en chef Nathalie Garrigues
Mise en forme Martine Herny
Impression GDS Imprimeurs
Maquette iti communication

Prix 2,70 euros

Dépôt légal : octobre 2010
Code SAGE : FOC106824
ISSN : 1765-4475
Copyright - INSEE 2010

« La rediffusion, sous quelque forme que ce soit, des fonds de cartes issus du fichier GéoFLA® de l'IGN est soumise à l'autorisation préalable de l'IGN et au paiement auprès de cet organisme des redevances correspondantes ».