
Vue d'ensemble

Faits et enjeux des territoires

Patrick Redor*

L'attractivité constitue l'un des premiers enjeux des territoires. Ainsi, la concentration des fonctions de commandement politique et économique favorise l'attractivité de Paris et de son agglomération, et à des niveaux différents celle des métropoles régionales, alors que le développement d'activités plus traditionnelles favorise celle de zones à dominante rurale. Dynamiques économiques et démographiques étant liées, ce sont souvent les villes conjuguant les croissances fortes du PIB et de la population qui sont au cœur du développement économique régional.

En combinant projections régionales de population et de médecins, on observe que les dix prochaines années devraient voir se réduire les écarts de densité médicale entre régions, avant une nouvelle hausse. Un autre enjeu qui fait écho aux précédents est celui des inégalités sociales : les écarts de pauvreté régionaux s'expliquent pour l'essentiel par la situation locale des marchés du travail et les caractéristiques sociodémographiques des personnes.

Autre fait marquant depuis le début des années 2000, l'intercommunalité à fiscalité propre qui s'est fortement développée. Si aujourd'hui 90 % des communes sont concernées, le découpage en intercommunalités reste inégal suivant les régions.

La région demeure l'entrée privilégiée sur les indicateurs d'analyse des territoires. Plusieurs sources et études permettent ainsi d'illustrer certaines des disparités ou similitudes régionales au travers de thèmes tels que l'économie, la santé, la démographie ou encore les institutions.

Des types d'attractivité très différents selon les régions

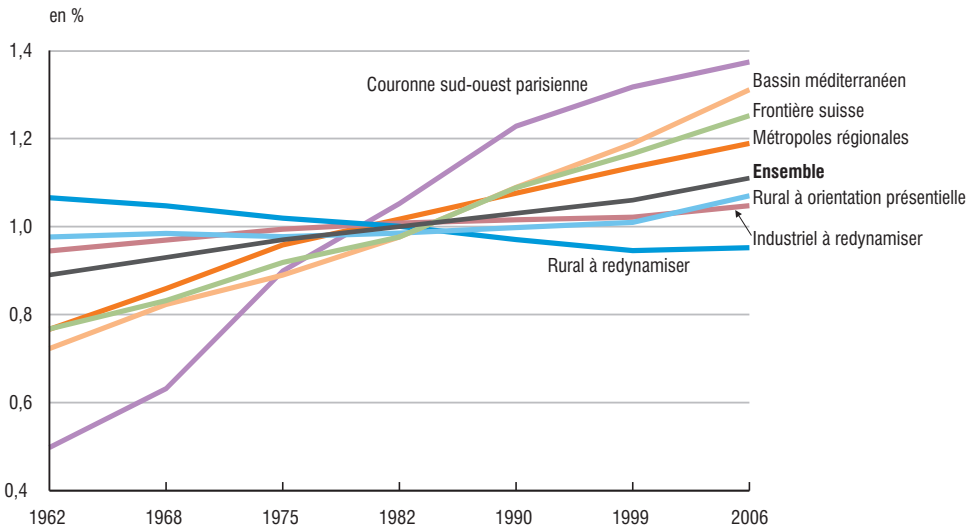
L'attractivité d'un territoire peut être définie par sa capacité, non seulement à attirer, mais aussi à retenir des entreprises et de la population. Les types d'attractivité peuvent être très différents selon la nature et la composition des flux. L'attractivité économique renvoie à l'attractivité démographique, et inversement : la population est attirée par l'emploi ou par les biens et services offerts ; les revenus et dépenses de cette population (éventuellement non résidente, lorsqu'il s'agit de touristes) sont à leur tour générateurs de nouvelles activités, et par conséquent de nouveaux revenus et de nouvelles dépenses.

En termes d'emploi (*voir dossier Attractivité des territoires : 14 types de zones d'emploi*), la concentration des fonctions de commandement politique et économique (notamment sièges sociaux des grandes entreprises ou des groupes) favorise, à différents niveaux, d'une part Paris et son agglomération, d'autre part les grandes métropoles régionales (*figure 1*).

L'attractivité économique ne se construit pas seulement sur des activités métropolitaines à haute valeur ajoutée ; le développement d'activités plus « traditionnelles », tournées vers les services à la personne et des marchés locaux peut être également un facteur d'attractivité, grâce auquel certaines zones à dominante rurale réussissent à tirer leur épingle du jeu.

* Patrick Redor, Insee.

1. Évolution démographique selon les zones d'emploi



Champ : France métropolitaine.
Sources : Insee, Recensements de la population.

Le périurbain, à la croisée de l'urbain et du rural

Une lecture strictement comparative des territoires, en comptabilisant les perdants et les gagnants selon un nombre plus ou moins grand d'indicateurs, court le risque de les faire apparaître comme des espaces uniquement concurrents. La réalité est plus complexe. Les espaces urbains et ruraux obéissent à des logiques d'interdépendance ou d'interaction, qui se dessinent à travers les différentes formes de déplacements de leur population : mobilité résidentielle, navettes domicile-travail, déplacements motivés par l'accès aux services et aux équipements (*voir dossier Occupation du territoire et mobilités : une typologie des aires urbaines et du rural*). On connaît le mouvement qui entraîne les citoyens à migrer vers la périphérie des villes pour y trouver de l'espace, mais le mouvement inverse qui amène les ruraux à se rapprocher des centres d'emploi et de services existe également. Dans le jeu des interactions entre territoires, le périurbain occupe paradoxalement une place centrale. À la jonction des attractions réciproques de l'urbain et du rural, il est aussi, autour des plus grosses agglomérations, l'espace où de nouveaux pôles d'emploi émergent et se développent, dessinant les traits d'armatures urbaines polycentriques.

Les villes au cœur du développement économique régional

Au niveau infrarégional, les dynamiques économiques et démographiques sont étroitement liées. Les dynamiques régionales sont par ailleurs très dépendantes du poids relatifs des secteurs de l'industrie ; les régions les plus industrielles ont connu sur les dernières années une croissance dans l'ensemble plus faible que la moyenne nationale, témoignant des difficultés de ces secteurs.

Quelle place occupent alors les villes, en tant que vecteurs d'emploi, dans ces disparités régionales ? Une classification des unités urbaines, en se concentrant sur les plus importantes en population, met en évidence le lien entre le dynamisme des régions et celui de leurs villes (*voir dossier Dynamiques régionales, dynamiques urbaines*). La relation néanmoins n'est pas

simple ni univoque, et les disparités entre les villes d'une même région peuvent être fortes. En définitive, c'est dans les régions les plus dynamiques que l'on trouve aussi les villes les plus dynamiques ; d'un autre côté, les difficultés économiques d'une région semblent se concentrer sur certaines villes intermédiaires, qui ne disposent pas des atouts des métropoles pour y faire face. La question du ciblage des politiques de soutien sur ces villes est ainsi posée.

Les écarts de pauvreté font écho à ceux du chômage

Un autre enjeu, qui fait écho au précédent mais aussi aux questions d'attractivité et de dynamiques, est celui de la transcription dans le spatial des inégalités sociales de niveaux de vie. Les différences de revenus entre régions ou départements sont moins accusées que leurs disparités économiques mesurées par leur contribution au produit intérieur brut national. Cela provient de la relative concentration spatiale de l'appareil productif par rapport à la population, et de la traduction, sur le territoire, des politiques de redistribution de revenus entre groupes sociaux (prestations, retraites, etc.).

Néanmoins, une part toujours importante des revenus provient de l'activité ; pour cette raison, l'aisance monétaire d'une population reste tributaire de la prospérité du territoire où elle réside. Le dynamisme de l'activité et de l'emploi ne suffit pas à lui seul à protéger de l'incidence des phénomènes de précarité et de pauvreté (*voir dossier Pauvreté : différents profils de régions et départements*). Des taux de pauvreté élevés concernent aussi bien le Nord - Pas-de-Calais, fragilisé par les restructurations industrielles, que les régions du pourtour méditerranéen, dont la plus forte croissance est portée par le développement des activités de services et du tourisme (*figure 2*). C'est qu'en effet, dans ce dernier cas, le dynamisme de

2. Taux de pauvreté et travailleurs pauvres par région

Région	Taux de pauvreté en 2006 (%)	Estimation du nombre des travailleurs pauvres en 2007 (effectifs)
Alsace	10,3	30 000
Aquitaine	12,8	100 000
Auvergne	13,8	40 000
Basse-Normandie	13,2	50 000
Bourgogne	12,0	30 000
Bretagne	10,9	60 000
Centre	11,4	70 000
Champagne-Ardenne	14,0	40 000
Corse	19,3	10 000
Franche-Comté	12,1	30 000
Haute-Normandie	12,7	60 000
Île-de-France	12,3	330 000
Languedoc-Roussillon	18,3	110 000
Limousin	14,1	20 000
Lorraine	14,1	50 000
Midi-Pyrénées	13,7	100 000
Nord - Pas-de-Calais	18,0	110 000
Pays de la Loire	11,1	80 000
Picardie	13,9	70 000
Poitou-Charentes	13,7	50 000
Provence - Alpes - Côte d'Azur	15,5	130 000
Rhône-Alpes	11,5	140 000
France métropolitaine	13,1	1 710 000

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, Revenus Disponibles Localisés 2006, enquête SRCV 2007.

L'activité repose plutôt sur de l'emploi faiblement qualifié et s'accompagne d'un dynamisme au moins aussi fort de la population, soutenu par des entrées en provenance des autres régions. En définitive, les écarts de pauvreté entre les territoires s'expliquent pour une part essentielle par la situation locale des marchés du travail et les caractéristiques sociodémographiques des personnes.

Vers un rééquilibrage de la population médicale

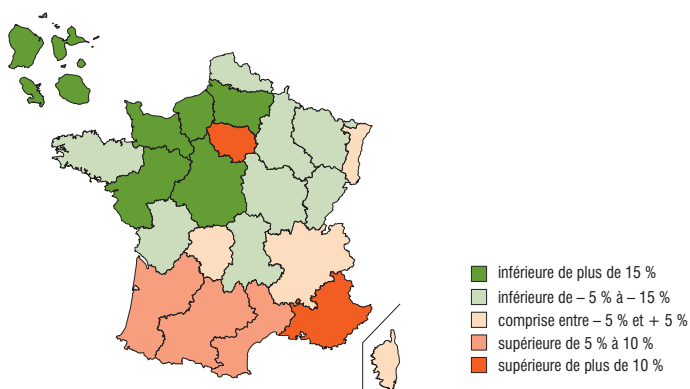
On a vu, à propos des dynamiques régionales, le lien entre croissance économique et démographique. Le futur visage des territoires sera modelé, pour une grande part, par le résultat des évolutions démographiques en cours et à venir. Il est évidemment impossible d'affirmer avec certitude comment variera le nombre d'habitants et la répartition de la population sur le territoire français ; au mieux, à l'aide des projections de population, il est possible de brosser des scénarios d'évolution.

Quoique d'une utilisation délicate, les projections de population sont cependant indispensables pour évaluer l'évolution des besoins en services de la population. Les perspectives d'évolution de la démographie médicale, la cohérence de ces perspectives avec celles de la population sont en effet des questions importantes (*voir dossier Quelles perspectives pour la démographie médicale ?*).

La France compte ainsi actuellement 214 000 médecins en activité, le chiffre le plus élevé de son histoire. La population des médecins a cependant vieilli. La façon dont le renouvellement à venir de la population médicale va affecter la répartition de cette population sur le territoire sera très tributaire des décisions réglementaires. En combinant projections régionales de population et du nombre de médecins, sur les bases d'un scénario tendanciel, les 10 prochaines années devraient voir, dans la continuité des tendances passées, une réduction des écarts de densité médicale entre régions, écarts qui repartiraient ensuite cependant à la hausse (*figure 3*). Un pilotage plus prospectif de la répartition des médecins sur le territoire permettrait cependant de réduire davantage les écarts entre régions.

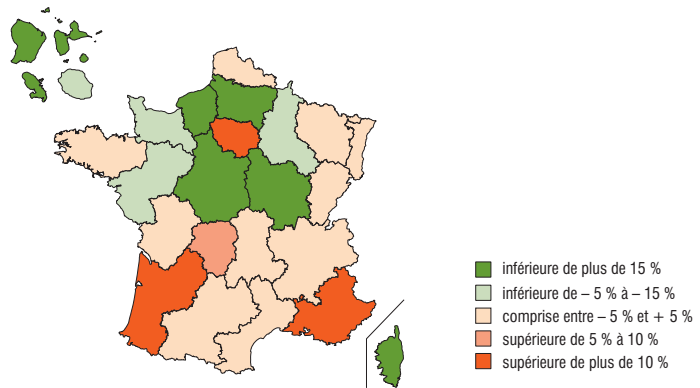
3. Densité de médecins par rapport à la moyenne nationale en 2006, 2019 et 2030

Densité ensemble des médecins en 2006

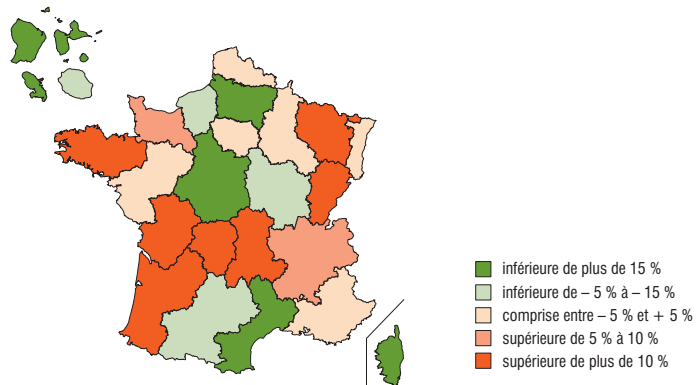


3. Densité de médecins par rapport à la moyenne nationale en 2006, 2019 et 2030 (suite)

Densité ensemble des médecins en 2019 - Scénario tendanciel



Densité ensemble des médecins en 2030 - Scénario tendanciel



Champ : médecins en activité régulière ou remplaçants, hors médecins en cessation temporaire d'activité, France métropolitaine et Dom.
Sources : fichier 2006 du Conseil national de l'Ordre des médecins, traitement Drees ; projections de population Insee ; projections Drees.

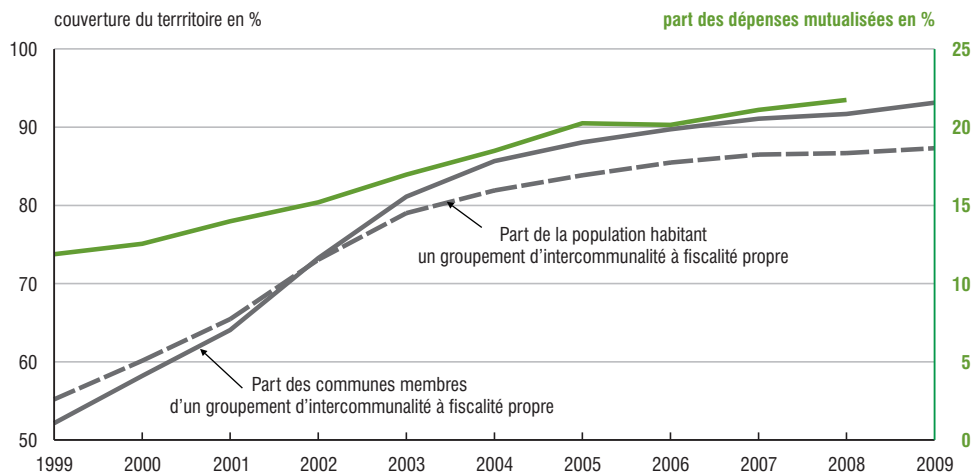
Des intercommunalités plus nombreuses et plus fortes

La ville émerge ainsi comme échelon majeur du développement régional, soit qu'elle l'impulse, soit qu'elle reflète les difficultés subies par l'ensemble de l'économie d'une région. On parle bien ici de la ville définie comme unité urbaine, autrement dit comme agglomération, et il est frappant de voir que ces enjeux économiques sont posés autour et à propos de la ville à un moment où les structures intercommunales, communautés urbaines ou communautés d'agglomérations, se sont fortement développées.

Encore inégalement répandue en 1999, l'intercommunalité à fiscalité propre (communautés urbaines ou d'agglomération, mais aussi communautés de communes pour le rural) est désormais présente sur tout le territoire ; près de 90 % des communes et de la population font partie désormais d'un des 2 601 groupements à fiscalité propre recensés au 1^{er} janvier 2009 (voir dossier *La progression de l'intercommunalité à fiscalité propre depuis 1999*).

La progression de l'intercommunalité s'est accompagnée de celle des dépenses mutualisées. La part des dépenses prises en charge par les intercommunalités atteint maintenant le quart des dépenses communales dans les groupements (*figure 4*). ■

4. Évolution de la couverture du territoire par l'intercommunalité à fiscalité propre et de la part des dépenses mutualisées



Champ : France.

Sources : DGCL ; Insee, Recensements de la population pour la couverture du territoire ; DGFiP, premiers résultats 2008 pour les dépenses mutualisées.