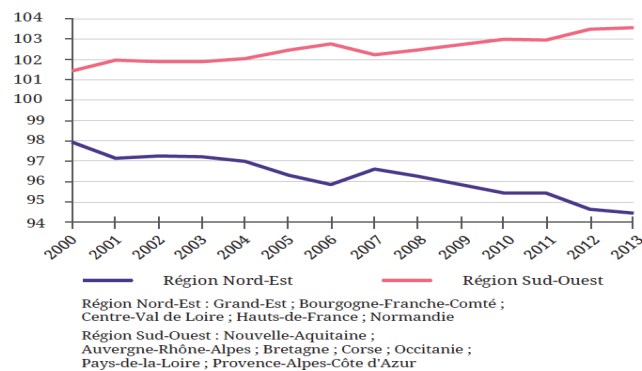


de formation sont nettement en dessous de la moyenne métropolitaine, le taux d'activité est très bas et le chômage deux à trois fois supérieur à celui de la métropole. La précarité est multiforme et le pourcentage des jeunes qui sortent sans diplômes du système éducatif est élevé.

- La situation s'est davantage dégradée qu'ailleurs dans ces régions pendant la crise. En termes de production de richesses, l'exemple de trois anciennes régions de l'est de la France (Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine) et du Limousin est illustratif : le PIB a diminué nettement et durablement pendant la crise, de plus de 4 % certaines années. Surtout, sur le long terme, l'écart entre le PIB du Sud et de l'Ouest d'une part et celui du Nord, de l'Est et du Centre d'autre part s'est accru : il est passé de 3,5 % en 2000 à 9,5 % en 2013.

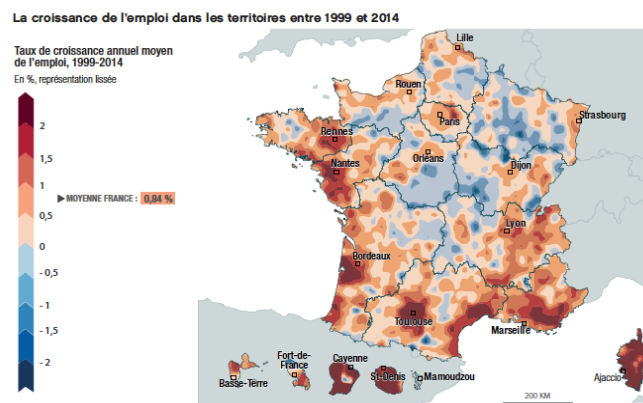
Évolution du PIB/habitant dans les régions du Nord-Est et Centre et dans celles du Sud-Ouest, base 100 en 2000



Source : France Stratégie, « 2017/2027. Dynamiques et inégalités territoriales », *Note d'analyse*, 2016.

- Les écarts se sont creusés également en termes d'emplois, comme l'indique la carte ci-dessous. L'Est, le Nord, le Centre, la Normandie et le Limousin ont perdu des emplois de 1999 à 2014, l'arc littoral atlantique et méditerranéen, le sillon Rhodanien, les Alpes, la Bretagne et la région toulousaine en ont créés.

La croissance de l'emploi dans les territoires entre 1999 et 2014



Source : Observatoire des territoires, Commissariat général à l'égalité des territoires, « Regards sur les territoires », rapport 2017, mai 2018.

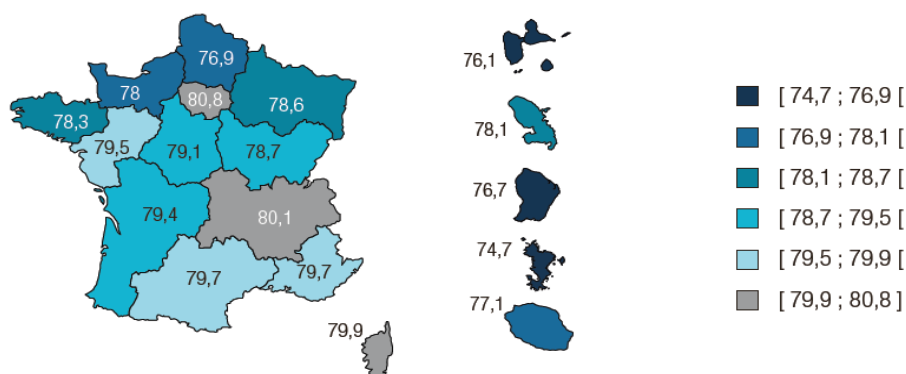
2. Le décrochage de certaines régions : des handicaps autres qu'économiques

- Dresser le tableau des écarts entre régions conduit à évoquer les disparités démographiques : du fait des migrations internes, la population se concentre de plus en plus sur les façades atlantique et méditerranéenne et dans le sud du pays. Cette concentration renforce des régions dynamiques (Midi-Pyrénées ou Rhône-Alpes). Cependant, lorsque les régions sont à la fois économiquement faibles et démographiquement peu attractives (cas du Nord, de l'Est, du Centre du pays), leurs difficultés sont renforcées. Ainsi, dans les départements traditionnellement peu denses – des Ardennes à la Corrèze –, la population diminue et les villes petites et moyennes se vident de leur population et de leurs commerces. Pour les départements du Nord et de l'Est, le solde naturel reste positif et de ce fait, la population continue d'augmenter, mais le solde migratoire est fortement négatif : le risque, si ces évolutions se poursuivent, est le vieillissement et le déclin de l'activité.

- Le handicap de qualification de certains territoires est manifeste : la population des Hauts-de-France compte ainsi moins de diplômés de l'enseignement supérieur (- 2,7 points) que le reste des régions (hors Ile-de-France) et davantage de personnes non diplômées (+ 3,9 points)². En 2012, l'Ile-de-France comptait 27 % de cadres et de professions intellectuelles supérieures et 14,4 % d'ouvriers tandis qu'en Bourgogne-Franche-Comté, la proportion était de 10,7 % de cadres et de 28,7 % d'ouvriers : dans ces conditions, les fonctions économiques assurées ne sont bien sûr pas identiques. Avec des « fonctions de production intellectuelle » qui représentent 29,4 % de l'emploi, l'Ile-de-France reste à part, 10 points au-dessus de la moyenne nationale (19,9 %). Mais les Hauts-de-France, le Grand Est, la Corse ou la Normandie se situent 4 à 5 points en dessous de cette moyenne³.

- Enfin, les inégalités régionales de santé sont patentes, comme en témoignent les inégalités d'espérance de vie chez les hommes (4 ans d'écart entre Hauts de France et Ile de France, 5 avec la Guadeloupe, 6 avec Mayotte), largement dues à une mortalité prématurée (avant 65 ans) elle-même très inégale, qui va de 234 décès prématurés/100 000 habitants en Ile de France à 366 dans les Hauts de France.

Espérance de vie à la naissance des hommes en 2014 (en quantiles)



Source : L'état de santé de la population en France, Rapport 2017 Drees et Santé publique France

3. Aires urbaines et métropoles, une échelle différente de mesure des inégalités

² Insee Analyses, « Niveau de diplôme des habitants : du mieux en 15 ans mais des disparités territoriales subsistent. Atouts et défis des Hauts-de-France », décembre 2017.

³ Rapport de l'Observatoire des territoires 2016, « Emploi et territoires », 2017.

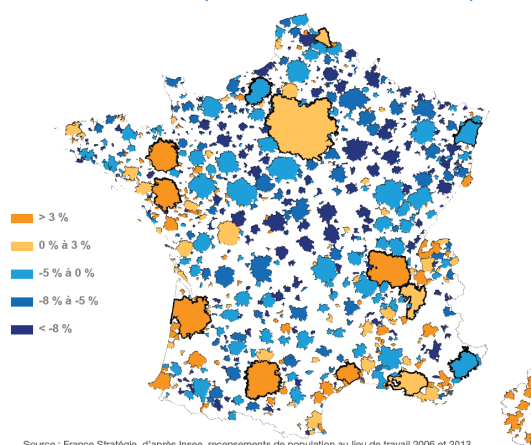
- Depuis une quinzaine d'années, l'Insee découpe le territoire en « aires urbaines », notion qui tient compte de l'attractivité des villes : une aire urbaine est définie comme l'ensemble d'un seul tenant formé par un pôle urbain (unité urbaine ou agglomération) et sa couronne périphérique, formée indifféremment de communes urbaines ou rurales, dans laquelle 40 % au moins des actifs travaillent dans le pôle. L'Insee appelle « grandes aires urbaines » celles qui sont formées autour d'un pôle urbain offrant 10 000 emplois au moins, « aires moyennes ou petites » les autres (le pôle urbain offre alors respectivement de 5 000 à 10 000 emplois et de 1 500 à 5 000 emplois). Il existe 242 grandes aires urbaines, 131 aires moyennes et 420 petites aires.

- Les grandes aires urbaines concentrent 77,4 % de la population et 81,5 % des emplois. La concentration de l'emploi dans ces aires s'est légèrement accrue depuis 30 ans mais c'est surtout la structure des emplois qui y est caractéristique : les grandes aires concentrent en effet 91 % des emplois de cadres et 85 % des professions intermédiaires tandis que, depuis 1975, la proportion des employés et des ouvriers y a baissé. Les grandes aires urbaines traduisent ainsi la tertiarisation de l'économie et le déclin de l'économie de production avec la diminution, depuis 1975, des emplois industriels, agricoles et de construction au profit d'emplois tertiaires. Les moyennes ou petites aires sont dans des situations beaucoup plus diverses : les activités y sont fréquemment plus traditionnelles et les revenus plus faibles.

- Les grandes aires ne sont pas toutes semblables : parmi elles, on distingue les très grandes agglomérations (de plus de 500 000 habitants), souvent appelées métropoles. L'évolution moyenne annuelle de la population depuis 1982 (+ 0,82 % par an) y est supérieure à celle des autres grandes aires. De même, alors que la croissance annuelle des emplois a atteint 0,5 % de 1975 à 2012 dans la plupart des grandes aires urbaines, seules les très grandes (hormis Paris, qui en reste à une croissance de 0,5 %) ont atteint un taux de 1 %. Pendant la crise, de 2006 à 2011, le contraste a été encore plus fort.

Évolution de l'emploi des 25-54 ans entre 2006 et 2013, par aire urbaine

Carte 2 – Évolution de l'emploi des 25-54 ans entre 2006 et 2013, par aire urbaine



Source : France Stratégie, « Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? », *Note d'analyse*, n° 53, 2017. *Commentaire* : entre 2006 et 2011, pendant la crise, l'emploi a augmenté de 4,7 % dans les 13 plus grandes aires de province, de 2,6 % dans l'aire urbaine de Paris, de 0,8 % dans les autres grandes aires urbaines. Il a baissé dans les moyennes et les petites aires.

Les métropoles concentrent des activités de tertiaire supérieur et des emplois très qualifiés : d'après France Stratégie⁴, les quinze grandes aires urbaines de plus de 500 000 habitants que compte la France (Paris, Lyon, Toulouse, Nantes, Bordeaux, Marseille-Aix...) rassemblent aujourd'hui 85 % des ingénieurs informatiques, 75 % des professionnels de l'information et de la communication et 69 % du personnel d'études et de recherche. Les économistes évoquent alors un « effet d'agglomération », cumul d'effets de densité urbaine, de densité des qualifications et des infrastructures et de la présence de « fonctions métropolitaines » : recherche, gestion, prestations intellectuelles, commerce interentreprises, culture et loisirs. C'est cette mise en synergie qui expliquerait leur réussite.

- En contraste, dans le périphérique éloigné ou le secteur rural hors influence des villes (le rural qui leur est proche connaît une dynamique démographique et une part de la population active travaille en milieu urbain), les habitants se plaignent des manques : difficultés d'accès aux soins (6,3 % de la population ont des difficultés à accéder aux soins de généralistes), mauvais accès à Internet et raréfaction des services publics. Le sentiment de cohésion nationale s'altère dans ces zones en difficulté et la population ressent un sentiment d'abandon, notamment dans les villes petites et moyennes de zones rurales vieillies, où les emplois diminuent et où les commerces ferment.

- La carte des revenus illustre les conséquences de cette répartition : faibles dans les communes du « rural profond » (à l'exception de zones viticoles autour de Reims et en Bourgogne ainsi que des zones frontalières), les revenus sont élevés dans les grandes métropoles où ils culminent dans la première couronne, le centre des villes étant moins bien loti compte tenu (voir ci-dessous) des poches de pauvreté qu'ils abritent.

4. Des inégalités toutefois complexes à cerner

La présentation des inégalités territoriales oppose souvent une France des gagnants, les habitants des métropoles, et un monde périphérique qui regrouperait, loin des grands pôles urbains, une population exclue⁵. Pourtant, la situation des divers territoires est moins univoque qu'il n'y paraît et les inégalités territoriales sont atténuées par d'importants transferts.

- En termes de revenus disponibles, les écarts entre régions sont nettement moins marqués que les écarts de PIB. Ainsi, entre la région la moins riche (les Hauts-de-France, si l'on met à part les DOM) et la plus riche (l'Île-de-France), le PIB varie du simple au double tandis que l'écart de revenu médian disponible (après paiement des impôts et cotisations et versement des prestations sociales) est inférieur à 20 %. Si l'on met à part les extrêmes, les revenus médians disponibles sont très proches dans huit régions. Ce constat est lié à deux causes : un système social français largement redistributif (prestations chômage, minima sociaux, versement de retraites) et l'hétérogénéité sociale de certaines régions riches qui connaissent des poches de pauvreté importantes, notamment en milieu urbain, comme le

⁴ France Stratégie, « Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? », février 2017.

⁵ Telle est l'approche de Christophe Guilluy, dans *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, coll. « Champs », 2015 : celle-ci est vivement critiquée par la plupart des géographes et des économistes qui lui reprochent son simplisme.

montre l'exemple de la Seine-Saint-Denis, le département le plus pauvre de France situé dans la région la plus riche. Le rapport interdécile (qui mesure les inégalités) est ainsi particulièrement élevé en Ile-de-France.

Au demeurant, toute une partie du pays⁶, qui ne relève ni des régions dynamiques économiquement ni des anciennes régions industrielles en déclin, vit d'une économie appelée « résidentielle », fondée sur le tourisme et les services aux résidents, notamment les retraités qui s'y installent. La Corse, l'Occitanie, dans une moindre mesure la Bretagne et la Nouvelle Aquitaine en sont des exemples. Cette économie résidentielle a des faiblesses : elle s'accompagne parfois d'inégalités fortes de revenus (notamment en PACA). Elle ne protège pas toujours de la pauvreté, comme on le voit en Languedoc, qui connaît à la fois une augmentation de population liée aux migrations internes, de fortes créations d'emplois (mais il s'agit d'emplois de faible qualité) et une pauvreté importante. Du moins existe-il entre les régions productives et celle en déclin, un tiers modèle qui tire indirectement partie des transferts.

- Par ailleurs, les métropoles, qui sont au demeurant inégalement dynamiques (celles de l'ouest et du sud sont plus dynamiques que celles de l'est et du nord), souffrent d'inégalités : la pauvreté en France est concentrée à 77 % dans les grandes aires urbaines et à 43 % dans les 15 plus grandes métropoles. Surtout, les métropoles souffrent d'effets de congestion, liés aux déplacements domicile-travail des actifs qui habitent dans le périurbain parfois lointain, et d'un accès au logement difficile et coûteux. La qualité de la vie en est altérée. C'est sans doute l'exacerbation de ces nuisances qui provoque le solde migratoire fortement négatif de l'Ile-de-France qui concerne, pour l'essentiel, les plus de 30 ans.

- Quant aux zones périurbaines des métropoles ou des grandes aires, elles ne peuvent pas être assimilées à des espaces de relégation. Le rapport 2017 de l'Observatoire des territoires en souligne la diversité. On y trouve les espaces les plus dynamiques du pays, en termes démographique et d'emploi. Le revenu disponible médian y est plus élevé que dans les pôles car la population y est socialement plus homogène. Enfin, l'intensité des échanges économiques avec les pôles urbains détermine le dynamisme des zones périurbaines : l'interdépendance joue ainsi favorablement sur certains espaces périphériques qui profitent des échanges avec le pôle urbain de la métropole ou les autres espaces périphériques.

- Les zones rurales elles-mêmes ne sont pas abandonnées : le géographe Philippe Estèbe⁷ souligne ainsi que les départements les mieux pourvus en fonctionnaires hospitaliers et en personnel paramédical sont la Creuse, la Corrèze et la Meuse, et il en est de même de la densité des enseignants, qui est la meilleure en Lozère. L'Insee souligne également que les temps d'accès aux commerces, écoles et services de soins de proximité ne sont pas mauvais : 95 % de la population vivent à moins de 9 minutes en voiture de ces services courants.

⁶ Le géographe Laurent Davezies l'estime à 44 % de la population dans son ouvrage *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, « La République des idées », 2012.

⁷ Philippe Estèbe, *L'égalité des territoires : une passion française*, PUF, 2015.

Conclusion

Si, au-delà de la mesure des inégalités, l'on s'intéressait aux politiques menées pour les combattre, l'on aurait, hormis les projets de développement du haut débit, du mal à identifier d'autres politiques que palliatives : l'Etat accorde des subvention aux zones rurales ou en déclin, qu'il s'agisse des contrats de plan Etat-Régions, des contrats de ruralité ou du programme « Action cœur de ville » qui s'adresse aux villes moyennes et entend les aider à favoriser les commerces et le logement et à lutter contre la désertification. Il subventionne des maisons de service publics pour maintenir des permanences. Pour autant, si les régions, en charge officiellement du développement économique, parviennent à encourager certaines filières d'activité, elles n'ont pas les moyens de se lancer dans des programmes de développement de territoires. Certains experts considèrent d'ailleurs que de telles ambitions seraient vaines. D'autres, notamment le Conseil d'analyse économique⁸, recommandent à l'Etat de faire des efforts dans les zones en difficulté pour améliorer les qualifications et l'état de santé et ainsi créer un environnement favorable à l'installation d'entreprises dont l'activité ne nécessite pas une concentration des compétences ou des équipements. Il recommande également de faciliter la mobilité des actifs ou, au moins, de lever les freins qui les contraignent à l'immobilité pour qu'ils rejoignent les zones d'emploi. En tout état de cause, les politiques suivies cherchent à atténuer les conséquences sociales des inégalités territoriales mais pas vraiment à répondre à la déshérence de certains territoires.

⁸ Conseil d'analyse économique, « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire », Note n° 20, février 2015.