



Synthèse

1 **Recomposition et interdépendances au sein de l'espace national**

Concentration accrue de la population dans le Sud et l'Ouest, sur les littoraux et autour des grandes agglomérations

La population française a augmenté de 4,2 millions entre 1999 et 2009, passant de 60,1 à 64,3 millions d'habitants. Elle a augmenté dans toutes les régions, sauf en Champagne-Ardenne. Sous l'effet des migrations, les écarts de dynamisme se creusent entre les régions du Sud et de l'Ouest, qui affichent toutes une croissance de population supérieure à la moyenne nationale (+ 0,7%), et les autres régions, en particulier celles du quart Nord-Est. Entre 1999 et 2009, sept régions (Rhône-Alpes, Paca, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Pays de la Loire et Bretagne) ont contribué pour près de 60% à la croissance de la population nationale, et la région capitale pour près de 20%. Elles représentent en 2009 respectivement 40% et 20% de la population française.

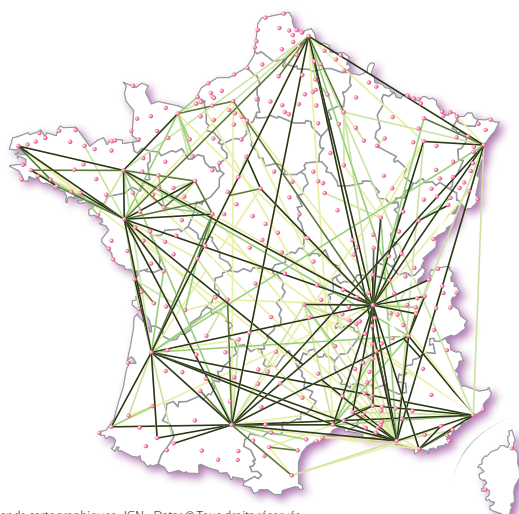
Au-delà des grandes tendances régionales, deux types d'espaces concentrent de plus en plus de population : les littoraux, particulièrement ceux de l'Atlantique et de la Méditerranée, et les grandes aires urbaines. Les 241 grandes aires urbaines, au sens du nouveau zonage défini en 2011 par l'Insee, représentent 80% de la population française et comptent 3 millions d'habitants supplémentaires par rapport à 1999. Leur emprise s'est considérablement renforcée : elles occupent aujourd'hui un tiers de la superficie du territoire national, contre 20% il y a dix ans.

Les systèmes urbains articulent les échanges aux différentes échelles

Les grandes aires urbaines sont particulièrement structurantes pour le fonctionnement du territoire national. Celle de Paris compte près de 12 millions d'habitants et la région Ile-de-France représente plus du quart du produit intérieur brut du pays. Hormis celle de Paris, aucune aire urbaine française n'a à la fois une taille, une diversité de fonctions et un degré d'intégration dans les réseaux de longue portée suffisants pour être considérée comme métropolitaine à l'échelle mondiale ou européenne. Comme dans les autres pays dotés d'une grande métropole, en particulier le Royaume-Uni, les grandes aires urbaines françaises ont relativement peu de connexions avec l'Europe et le reste du monde, à l'exception de la capitale et, dans une moindre mesure, de Lyon.

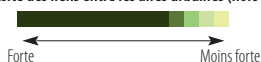
Cartes 1 et 2 ► Des flux qui structurent les territoires aux différentes échelles

Les relations transversales entre aires urbaines



Fonds cartographiques : IGN - Datar © Tous droits réservés
Réalisation : UMR 8504 Géographie-cités ; Datar - Observatoire des territoires • 2011

Intensité des liens entre les aires urbaines (hors Paris)



Lecture : L'intensité des liens entre les aires urbaines françaises (hors Paris) est mesurée à partir de indicateurs de flux.

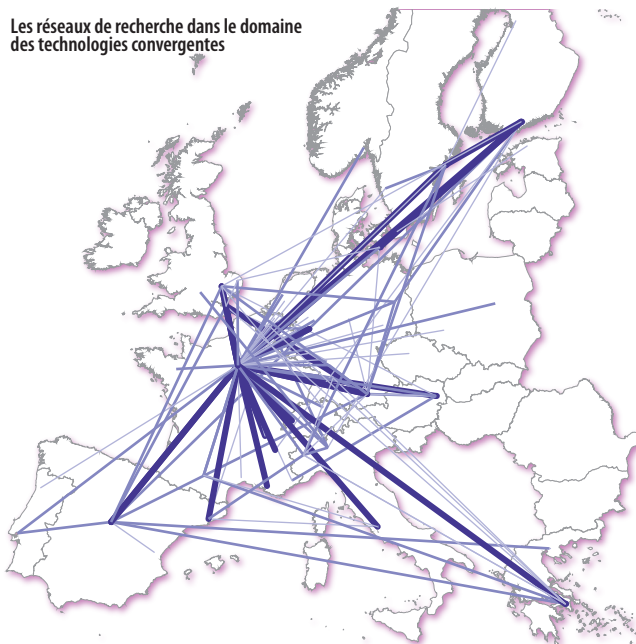
Seules sont retenus les liens entre deux aires urbaines qui concernent au moins trois indicateurs.

À chacun de ces liens est attribué une note qui croît avec le nombre de flux observés.

L'intensité est le total des notes attribuées.

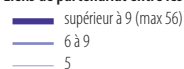
Source : UMR Géographie-Cités, 2011, *Systèmes urbains et métropolitains, Rapport pour la Datar, tome 1, avril 2011*

Les réseaux de recherche dans le domaine des technologies convergentes



Fonds cartographiques : Gisco©Tous droits réservés. Source : CORDIS
Réalisation : Rémi Yver (Université Paris-Est, Latts, UMR CNRS 8134) ; Datar - Observatoire des territoires • 2011

Liens de partenariat entre les aires urbaines fonctionnelles étudiées



Seuls les liens supérieurs à 5 projets sont représentés.

Source : LATTs, Géographie-Cités, IGEAT, IGUL, LVMT, 2011, *Analyse comparée des métropoles européennes, Rapport pour la Datar, juin 2011*

Le territoire national est fortement polarisé par la capitale. Les aires urbaines de toutes tailles développent des liens avec Paris, qui constitue un pivot d'échanges avec l'international, en particulier avec l'Europe dans le cadre de programmes européens de recherche et de coopération technologique. Parallèlement, plusieurs des plus grandes agglomérations françaises, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, développent également des relations de longue portée entre elles. Lyon se singularise par une variété et une intensité nettement plus élevée de flux (migrations d'actifs, offre de transports à grande vitesse, liens établissements-siège, partenariats scientifiques), et des connexions avec d'autres régions européennes.

Enfin, à côté de ces échanges de longue portée, l'analyse des multiples flux qui relie l'ensemble des aires urbaines permet d'identifier 26 systèmes urbains de proximité, souvent inscrits dans les contours des régions, mais s'en affranchissant aussi dans plusieurs cas. Ces systèmes urbains de portée régionale (ou interrégionale) s'arriment aux réseaux de portée nationale, souvent par l'intermédiaire de la principale aire urbaine, qui constitue le pivot des échanges.

Regain démographique des espaces ruraux et interdépendance avec les espaces urbains

Si l'essentiel de la croissance démographique de la dernière décennie est due aux grandes aires urbaines, cette période est néanmoins marquée par l'inflexion des tendances d'évolution de population des espaces qualifiés de ruraux.

Tableau 1 ► La population par type d'espace (1999-2008)

Type d'espace (au sens du zonage en aires urbaines 2010)	Population 2008	Part dans la population totale (en %)	Part dans la superficie totale (en %)	Evolution annuelle moyenne de la population 1999-2008 (en %)	Due au solde naturel (en %)	Due au solde migratoire (en %)
Grands pôles urbains (plus de 10 000 emplois)	37 836 276	59,2	7,3	0,50	0,58	-0,09
Couronne des grands pôles	11 679 705	18,3	25,5	1,34	0,46	0,88
Communes multipolarisées des grandes aires urbaines	3 295 652	5,2	8,2	1,15	0,26	0,88
Pôles moyens (5 000 à 10 000 emplois)	1 924 141	3,0	2,6	0,45	0,15	0,30
Couronne des pôles moyens	349 572	0,5	1,8	1,00	0,23	0,76
Petits pôles (moins de 5 000 emplois)	2 363 821	3,7	5,8	0,24	-0,16	0,40
Couronne des petits pôles	167 145	0,3	1,2	0,62	0,06	0,57
Autres communes multipolarisées	3 337 968	5,2	16,3	0,91	0,05	0,86
Communes isolées hors influence des pôles	3 007 579	4,7	31,2	0,37	-0,37	0,74
Total général	63 961 859	100,0	100,0	0,68	0,43	0,26

Champ : France

Source : Insee, RP 1999 et 2008

L'amélioration est sensible dans la quasi-totalité du pays, cependant le mouvement ne suffit pas à enrayer la baisse de population des territoires les plus éloignés des villes, notamment en Champagne-Ardenne, Limousin et Bourgogne.

C'est plus précisément dans les espaces que l'on peut qualifier d'intermédiaires, entre ville et campagne, que se concentre la croissance de la population vivant en dehors des aires urbaines. Ces communes « multipolarisées », c'est-à-dire hors des couronnes périurbaines, mais dont plus de 40% des actifs se déplacent pour travailler dans l'une ou l'autre des aires urbaines situées à proximité, représentent 10% de la population en 2008. Elles ont contribué pour 15% à la croissance nationale depuis 1999 et comptent 600 000 habitants supplémentaires. Dans ces espaces à l'articulation de l'urbain et du rural coexistent, à la faveur du moindre coût du foncier et du logement, fonctions résidentielles, pôles de services, fonctions de production, agricoles surtout, mais aussi industrielles.

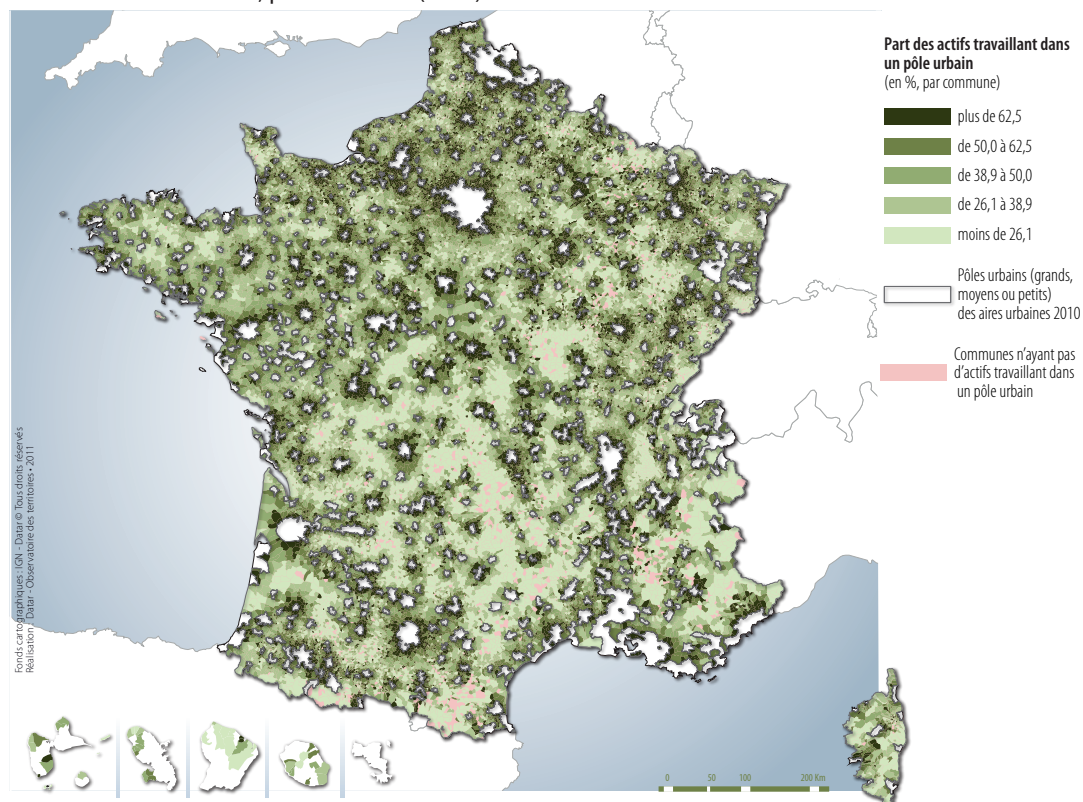
Les mobilités et les nouvelles technologies favorisent le rapprochement des modes de vie

Les modes de vie des populations des différents types d'espaces tendent à converger, notamment à la faveur de l'augmentation des mobilités résidentielles et quotidiennes et grâce au recours aux technologies de l'information et de la communication, de plus en plus fréquent.

Les études menées sur les migrations résidentielles, les déplacements domicile-travail et la localisation des résidences secondaires renforcent le constat d'interdépendance des territoires urbains et ruraux. Le phénomène va croissant, si l'on en juge par l'évolution des mobilités : augmentation des déplacements domicile-étude, de ceux effectués pour des achats, et plus encore des trajets domicile-travail. Ceux-ci continuent de s'allonger (de 12 à 14,7 km entre 1994 et 2008), plus particulièrement pour les résidents des zones peu denses. L'analyse des soldes des échanges migratoires entre les différents espaces confirme la tendance des actifs, notamment des ouvriers et des professions intermédiaires, à s'installer de plus en plus loin des villes.

Dans les zones intermédiaires et dans celles les moins denses, la proportion de ménages ayant accès au haut débit est plus faible que dans les zones densément peuplées (respectivement 57% et 50% contre 60%), mais l'écart est moins élevé en France que dans l'ensemble de l'Union européenne (56%, 46% et 61%). Le recours à internet

Carte 3 ► Les navetteurs, par commune (2008)



Source : Insee, RP 2008

pour les différents usages est un peu plus faible dans les communes rurales (moins de 2 000 habitants) que dans les agglomérations, sauf pour l'e-commerce qui y apparaît aussi développé que dans les grandes villes (à partir de 100 000 habitants) : près de 50 % d'e-acheteurs contre moins de 40 % dans les autres agglomérations. Les technologies de l'information et de la télécommunication permettent également d'améliorer les conditions pédagogiques dans les espaces ruraux.

Ces constats rendent obsolète le clivage urbain-rural qui a servi de grille d'analyse des évolutions de population depuis 20 ans.

Artificialisation accélérée et dépendance à l'automobile accrue : conséquences du peuplement des territoires peu denses

L'attrait pour les territoires éloignés des grands centres urbains procure des avantages aux ménages, mais présente des risques sociaux et environnementaux. Dans les zones peu denses, l'offre de transport en commun est faible, voire inexistante, en direction des pôles d'emploi. En outre, ces territoires ne bénéficient pas d'une grande diversité d'offre de services, déficit qui occasionne également des déplacements vers des pôles mieux équipés. L'accès à l'emploi et aux services repose donc essentiellement sur des déplacements quotidiens en voiture. Alors que le recours aux transports en commun augmente en centre-ville depuis les années 2000, la part modale de la voiture dans les déplacements a continué d'augmenter nettement entre 1999 et 2006 dans les zones les moins denses, comme dans les couronnes périurbaines. Le trafic automobile y a crû de 30 % en 14 ans. Désormais plus des trois quarts des déplacements se font

en voiture. L'absence de moyen de locomotion, ou les coûts y afférant, en particulier dans un contexte de renchérissement de l'énergie, fragilisent ainsi la situation sociale et économique des ménages à faible revenu.

L'attractivité des espaces éloignés des villes a aussi un impact sur l'artificialisation du territoire. La construction de maisons individuelles en est le principal moteur (400 000 hectares entre 1982 et 2004), avec le développement des infrastructures routières, des zones industrielles et commerciales. Ainsi, l'extension d'un tissu urbain discontinu se poursuit dans toutes les régions, contribuant à fragmenter et cloisonner les milieux naturels et constituant une menace pour la biodiversité.

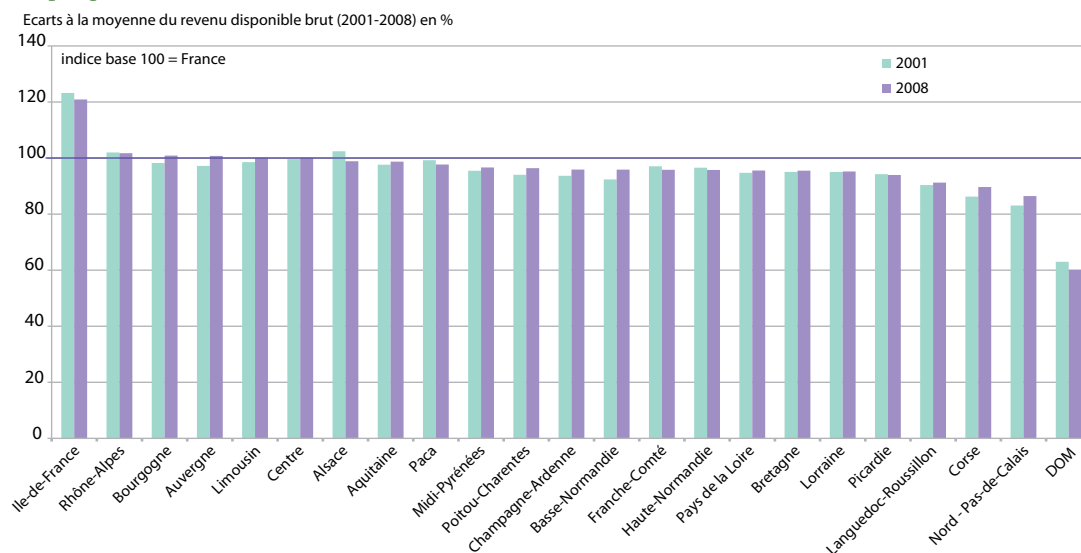
2 Convergences et divergences des trajectoires de croissance des régions

Des écarts de richesse qui se réduisent entre régions de France métropolitaine et s'accroissent avec les DOM

En 2007, le revenu disponible brut (RDB) annuel par habitant, revenu après transferts et prélèvements, est d'environ 20 000 euros. Il varie du simple au double, de 12 000 euros en moyenne dans les DOM à 24 000 euros en Ile-de-France. Si l'écart de PIB par habitant entre la métropole et les DOM, à l'exception de la Guyane, se réduit, l'écart de RDB par habitant entre les DOM et le reste du pays s'est légèrement creusé. Les DOM se situent nettement en tête des régions françaises pour la progression du PIB par habitant entre 2000 et 2008, mais les taux de chômage élevés (plus de 20%) y pèsent sur le niveau du RDB par habitant, malgré une contribution élevée des mécanismes de redistribution.

A l'inverse, les écarts de RDB par habitant entre les régions de métropole se sont resserrés, sous l'effet de mécanismes qui agissent différemment selon les régions : gains de productivité qui se traduisent par une hausse des revenus d'activité ;

Graphique 1 ► Le revenu disponible brut par habitant des régions françaises (2001-2008)



Source : INSEE, comptes régionaux des ménages provisoires - base 2000

contribution accrue des revenus tirés de la redistribution (notamment les retraites) ; dissociation croissante entre les lieux de création de richesse (mesurée par le PIB par habitant) et les lieux de résidence et de consommation.

L'Ile-de-France conserve sa singularité, mais plusieurs régions convergent vers un modèle de développement à forte valeur ajoutée

Mesurée à l'aune du PIB par habitant, la convergence est moins nette que celle des revenus, notamment du fait de la singularité de l'Ile-de-France. En termes de RDB par habitant, l'écart de la région capitale avec les autres régions de métropole s'est atténué, alors que, grâce à des gains de productivité élevés entre 2000 et 2008, elle renforce son avantage en termes de PIB par habitant. Elle confirme son positionnement sur les activités à très forte valeur ajoutée, comme les services aux entreprises, les activités financières et immobilières, ainsi que le commerce, tandis que la part des activités à plus faible valeur ajoutée telles que l'administration, les services non marchands, recule. La part des revenus d'activités atteint 93% et a peu diminué entre 2001 et 2008. La région contribue à hauteur de 6% de son revenu primaire (avant redistribution) à la formation du RDB des autres régions françaises par le jeu des transferts de revenus. Ceux tirés des activités localisées en Ile-de-France bénéficient aussi aux territoires en bordure immédiate de la région grâce aux navettes quotidiennes de leurs actifs, en progression.

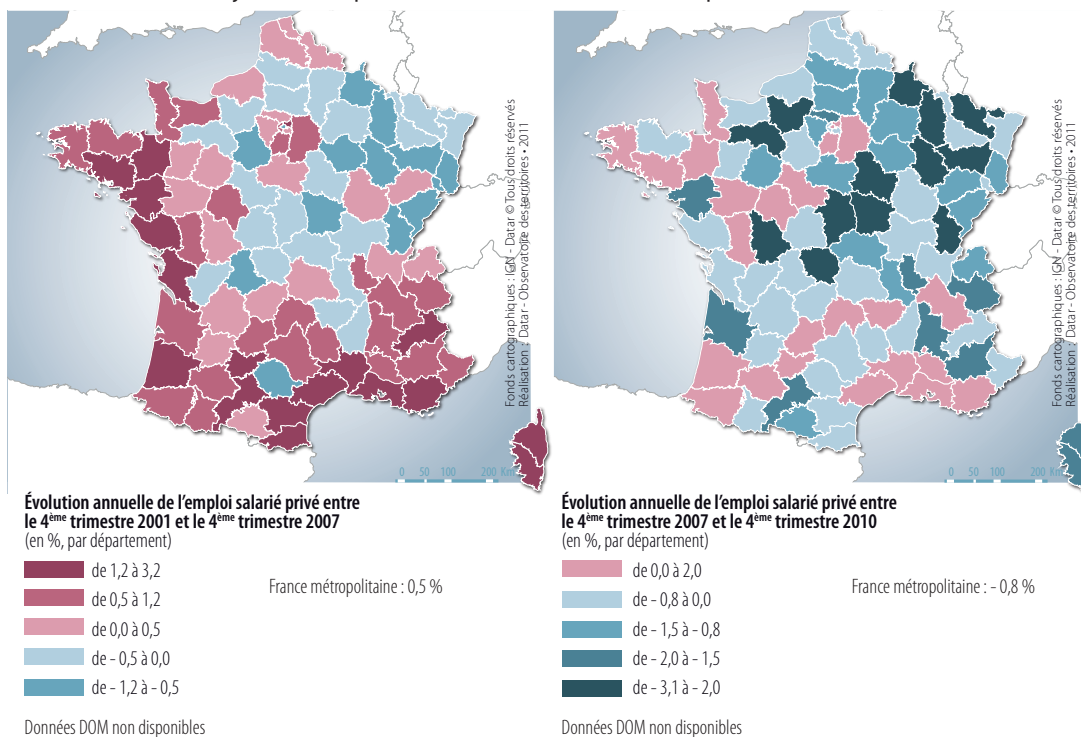
Les régions Paca et Rhône-Alpes se distinguent également avec une forte concentration d'activités, un niveau de PIB par habitant et une productivité nettement supérieurs à la moyenne des régions de province. Mais en dynamique, elles sont devancées par quelques régions où les gains de productivité sont plus élevés que la moyenne, (Midi-Pyrénées, Bretagne, Aquitaine, Pays de la Loire et Nord-Pas de Calais. Ces évolutions contribuent à la réduction des écarts de PIB et de RDB par habitant entre les régions. En termes de revenu, les quatre premières sont en outre favorisées par leur attractivité, notamment pour les retraites.

Les disparités entre régions s'atténuent, mais les régions de tradition industrielle sont en retrait des dynamiques nationales

Le système de retraites constitue un puissant mécanisme de redistribution qui a bénéficié à l'économie de nombreuses régions entre 2001 et 2008, favorisant le développement d'une économie résidentielle. Dans les régions rurales les plus attractives pour les personnes de 60 ans ou plus, les revenus des retraites, plus élevés que celui des générations précédentes de retraités vivant dans la région, ont d'une part généré une demande de services et contribué à maintenir ou créer de l'activité économique, d'autre part influé à la hausse sur le niveau du RDB par habitant. C'est le cas en Auvergne, Limousin, Basse-Normandie, Poitou-Charentes, où la part des revenus d'activités diminue (de 3 points environ) au profit de celle des transferts. Les deux premières régions figurent désormais parmi celles où le RDB par habitant est le plus élevé, alors que le niveau du PIB par habitant reste bien en deçà de la moyenne des régions de province.

Globalement, les disparités de PIB et de RDB par habitant entre les régions de province se sont atténuées, sous l'effet de ces évolutions favorables. Il n'en reste pas moins que plusieurs régions restent à l'écart de ces dynamiques. Parmi celles-ci, le Languedoc-Roussillon est atypique, avec une structure d'activité très marquée par la construction et de faibles gains de productivité. Le PIB et le RDB par habitant y restent à un niveau très faible. Les autres sont des régions de tradition industrielles, la Picardie, la Lorraine, la Champagne-Ardenne, la Picardie, la Franche-Comté, l'Alsace, qui accusent un recul par rapport à la moyenne, à la fois en termes de PIB et de RDB par habitant. Elles pâtissent des conséquences des restructurations de l'activité économique intervenues depuis plus de 30 ans, qui se sont faites au détriment des activités industrielles. Le PIB par emploi est en recul par rapport à la moyenne nationale, et le taux d'emploi se dégrade. Leur faible attractivité résidentielle aggrave leur situation, faisant obstacle à la croissance des activités tertiaires qui se concentrent dans les grandes agglomérations du Sud et de l'Ouest. Le recours au travail transfrontalier, en Lorraine en particulier, contribue à limiter les effets de la diminution de l'activité économique sur les revenus. Au-delà des effets locaux bénéfiques à court terme, la dépendance à des emplois situés au-delà des frontières constitue néanmoins un facteur de fragilité.

Cartes 4 et 5 ► Les trajectoires départementales d'évolution de l'emploi (2001-2007, 2007-2010)



Source : Insee, estimations localisées d'emploi (2001-2007-2010)

La crise de 2008 a d'abord affecté le secteur industriel, qui a vu le nombre de ses emplois diminuer encore plus fortement qu'au cours des années précédentes (plus de 300 000 emplois supprimés entre fin 2007 et début 2011). Les régions industrielles ont donc été les plus touchées. La dimension financière de la crise, qui s'est traduite notamment par un frein au développement de la construction et des activités immobilières, a aussi révélé la fragilité des économies locales fondées essentiellement sur les activités liées aux populations, notamment la construction de logements, en Languedoc-Roussillon et Poitou-Charentes par exemple.

3 Diversité des modèles de développement, opportunités et défis

Diversité des modèles et facteurs de développement

Entre 2000 et 2008, les trois plus grandes régions urbaines (Ile-de-France, Paca et Rhône-Alpes) ont contribué pour plus de moitié (53 %) à la croissance nationale, alors qu'elles ne représentent qu'un tiers de la population de France métropolitaine. Les six régions suivantes contribuent à hauteur de leur poids démographique : 30 % de la croissance entre 2000 et 2008, pour 30 % de la population. Le poids des treize autres régions est de 17 %. La contribution des plus petites régions est globalement en recul par rapport à la période 1993-2000. Pourtant, quelques départements

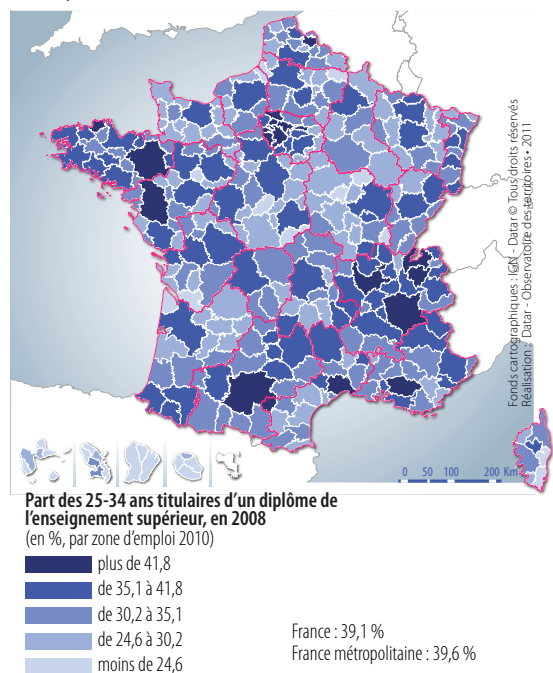
ruraux ont connu une croissance du PIB par habitant supérieure à la moyenne nationale, comme l'Aveyron, la Lozère, le Lot ou la Corrèze, montrant que le modèle de type « métropolitain » n'est pas le seul permettant la croissance et le développement.

Les évolutions de longue période, comme la crise, ont montré l'intérêt de la diversité des modèles de développement, aux différents échelons géographiques. A l'échelle des zones d'emploi, les spécificités des trajectoires de croissance de l'emploi sont très marquées. Elles sont en partie déterminées par les caractéristiques structurelles, héritées de leur histoire et des grands bouleversements de l'économie intervenus depuis plusieurs décennies. Même si, au cours des 25 dernières années, les modèles fondés sur le développement d'activités de type métropolitain et ceux induits par l'attractivité résidentielle ou touristique se sont souvent montrés plus performants du point de vue de la création d'emplois, il existe des zones d'emploi dynamiques dans toutes les catégories de zones d'emploi.

La formation, un des facteurs de dynamisme de l'emploi

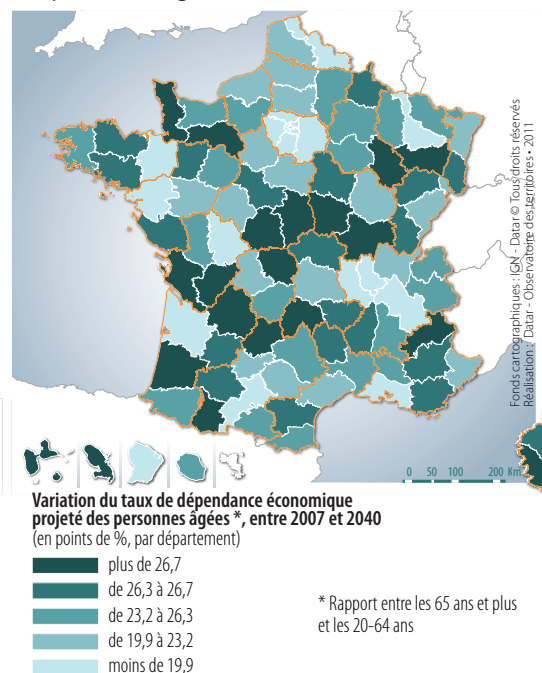
Certains facteurs favorisent le développement, au premier rang desquels le niveau de formation. Les disparités de niveau de formation entre les régions et au sein des régions sont très élevées. La plupart des régions du quart Nord-Est sont pénalisées par un niveau de formation inférieur à la moyenne, avec une part de diplômés du supérieur faible et une forte proportion de sortants du système scolaire sans diplôme. Aux grands clivages régionaux, s'ajoutent les écarts entre les grandes agglomérations et les zones moins denses. Les zones d'emploi des grandes aires urbaines sont marquées par des parts élevées de diplômés du supérieur et de faibles taux de sans diplôme, facteur qui contribue à leur dynamisme.

Carte 6 ▶ La population des 25-34 ans diplômée du supérieur (2008)



Source : Insee RP 2008

Carte 7 ▶ La dépendance économique des personnes âgées (2007-2040)



Source : Insee, Omphale 2010 scénario central

Les autres catégories de zones d'emploi ont en moyenne un niveau de formation peu élevé, notamment une faible part de diplômés du supérieur, avec des disparités néanmoins marquées. Or, qu'il s'agisse de zones d'emploi spécialisées dans un type d'activité, industrielle, agricole ou touristique, ou de zones d'emploi peu spécialisées, le dynamisme de l'emploi est lié au niveau de formation.

D'autres facteurs sont associés à des trajectoires de croissance, comme l'accessibilité aux infrastructures de transport, les aménités, la présence de services, le patrimoine. Le développement de l'activité touristique est une voie de développement, mais plus généralement le défi consiste à valoriser des ressources pour une économie verte. De nouvelles sources de croissance sont à rechercher notamment à partir des enjeux liés aux changements climatiques, à la préservation de la biodiversité et au développement des énergies renouvelables. Cette voie implique des efforts en termes d'innovation, les enquêtes menées auprès des entreprises ont d'ailleurs montré combien l'économie verte était porteuse d'innovation.

Les régions du Nord-Est et les territoires ruraux fragilisés par le vieillissement

La France est confrontée, comme l'ensemble des pays européens, aux enjeux du vieillissement de la population. Néanmoins, sa fécondité élevée (elle contribue pour 90 % au solde naturel de l'UE entre 1999 et 2008) lui confère un avantage sur la plupart d'entre eux en termes de ressource potentielle en main d'œuvre. À l'horizon 2040, la population française passerait de 65 à plus de 70 millions d'habitants. Cette croissance permettrait à la France de renforcer sa position dans l'UE et de conserver un poids stable au sein des pays Euro-méditerranéens, autour de 6,2 %.

Au plan national, les écarts entre les régions très attractives du Sud et de l'Ouest et celles du Nord et de l'Est continueraient de se creuser. Dans un contexte où le solde naturel se réduira puisque le nombre de décès augmentera avec l'arrivée des générations du baby-boom aux âges élevés, les migrations joueront un rôle accru dans les évolutions de population. Les régions du Nord-Est qui ont aujourd'hui l'avantage d'une structure de population jeune, perdraient d'autant plus rapidement que le nombre de femmes en âge d'avoir des enfants se réduirait sous l'effet des migrations. Ces régions seraient ainsi privées d'une partie de leur ressource potentielle en main d'œuvre et connaîtraient un vieillissement accéléré.

Le vieillissement constitue aussi une menace pour les territoires ruraux, en particulier ceux dont le développement s'appuie exclusivement sur l'accueil des séniors : le vieillissement de la population et les migrations de retraités altèrent déjà les structures par âge de nombreux bassins de vie et cette tendance générale s'accroîtra à l'horizon 2040. Les arrivées de jeunes retraités sont à moyen terme un atout, mais elles obligeront rapidement l'offre actuelle de services à s'ajuster dans un contexte d'augmentation de la dépendance économique des 65 ans et plus. Le rapport entre les plus âgés et les personnes en âge d'activité ira en s'accroissant : pour la moitié des départements, ce ratio augmenterait de plus de 25 points entre 2006 et 2040. Cette augmentation serait particulièrement sensible dans les départements à dominante rurale, comme la Nièvre (+ 37 pts), le Cantal, la Dordogne ou le Lot (+ 35 pts chacun).

Le défi est d'anticiper cette inévitable réorganisation du réseau de services et de commerces, et de répondre aux besoins d'une population vieillissante, tout en veillant à maintenir des services attractifs pour attirer ou simplement retenir les jeunes générations. Plus que leur nombre, il s'agit bien de la question de la diversité des services et de leur accessibilité en zone rurale qui est posée. L'enjeu est de trouver la voie d'un développement pérenne qui soutienne les potentiels de capital humain des territoires.

► COHÉSION TERRITORIALE : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Historique : à la recherche d'une définition

Etroitement associé à l'histoire de la construction de l'Europe – le traité de Rome évoque déjà son « développement harmonieux » –, l'objectif de cohésion économique et sociale apparaît officiellement pour la première fois en 1986 dans l'Acte Unique ; il correspond à l'idée d'une solidarité qui s'exprime via la mise en œuvre de la politique régionale, et plus largement de l'ensemble des politiques européennes et nationales, qui sont censées y contribuer. La diminution des disparités entre les Etats et entre les régions européennes est affirmée comme le pendant de la participation de tous les citoyens et de leurs territoires au développement du marché intérieur.

L'objectif de cohésion territoriale apparaît en 1997 avec le traité d'Amsterdam, dans un article consacré aux « services d'intérêt général » : l'accès aux services dans les territoires doit assurer la qualité de vie des citoyens européens.

Une nouvelle étape a été franchie avec l'article 174 sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel que modifié par le traité de Lisbonne (2007) : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ».

Le concept de cohésion territoriale a été élaboré d'abord dans un contexte intergouvernemental, avec le Schéma de développement de l'espace communautaire en 1999 (SDEC) et l'agenda territorial (2007, 2011), puis communautaire avec les rapports sur la cohésion, le Livre vert (2008) [1], et enfin la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive [1] [2].

Avec les travaux de Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009) la question du bien-être et du progrès est ajoutée aux autres objectifs [3] et la cohésion économique, sociale et territoriale peut se concevoir aujourd'hui comme une déclinaison territoriale du développement durable.

La cohésion territoriale a d'abord été perçue sous l'angle des handicaps présentés par certains territoires, qui justifie des politiques spécifiques, voire des compensations et péréquations. L'accent est mis aujourd'hui sur la prise en compte de la diversité des territoires et de leurs atouts (le « capital territorial »), dont on cherche à favoriser la valorisation par la « mise en capacité » des territoires, et sur l'intégration territoriale résultant notamment de la

mobilité (par exemple à l'échelle de territoires métropolitains) [4] [5]).

La mise en œuvre de la cohésion territoriale nécessite la coordination horizontale des politiques à chaque échelle, leur coordination verticale dans le cadre d'une gouvernance multi niveaux, et la coopération aux travers des frontières administratives au sein d'espaces fonctionnels (urbain-rural, régions transfrontalières, macro régions comme l'espace baltique ou danubien) [1] [2].

Une approche multidimensionnelle et des thématiques nouvelles [6]

1°) La réduction des écarts de richesse entre les territoires concerne en particulier l'inégale répartition spatiale des risques de pauvreté et de chômage, ce qui suppose de concentrer l'attention sur certains territoires fragiles où réside une forte proportion de populations défavorisées, souvent moins mobiles.

2°) Un développement territorial équilibré implique que les régions les plus périphériques doivent disposer des mêmes chances de développement que les régions centrales, afin que chaque territoire soit en mesure de valoriser ses ressources spécifiques et ses avantages comparatifs grâce à des dotations en infrastructures de transports et de télécommunications, au renforcement du capital humain et des capacités d'innovation.

3°) Le principe d'égalité des citoyens dans leurs droits fondamentaux et leur droit à une qualité de cadre de vie nécessite d'assurer un accès équitable des populations aux services d'intérêt général (notamment l'éducation, la santé), en palliant les carences des marchés privés, pour que chacun puisse bénéficier des mêmes opportunités quel que soit son lieu de vie.

4°) Les périmètres d'action doivent pouvoir s'affranchir de limites administratives lorsque cela est nécessaire et tenir compte de périmètres fonctionnels. L'organisation de coopérations entre acteurs du développement régional et local devient alors nécessaire pour rendre l'action publique plus cohérente. En particulier pour les espaces frontaliers, l'une de leurs caractéristiques tient à la différence de développement de part et d'autre de la frontière et à la difficulté de surmonter les obstacles administratifs et politiques pour construire des espaces de vie intégrés.

5°) La dimension environnementale du développement durable, maintenant reconnue, revêt des spécificités territoriales. En particulier, la protection de l'environnement, la menace du changement climatique, et l'objectif d'une augmentation radicale de la production des énergies renouvelables accentuent la nécessité de coordonner les actions à différents niveaux tant pour faire face aux menaces que pour saisir des opportunités de développement.

[1] Union européenne, 2008. « Faire de la diversité territoriale un atout », Livre vert sur la cohésion territoriale, octobre.

[2] Jean Peyrony, 2010. « L'avenir de la politique de cohésion », in *Territoire 2040* n° 2.

[3] ESPON, 2011. « INTERCO project, Indicators of territorial cohesion ».

[4] OCDE, 2001. « Perspectives territoriales ».

[5] Union européenne, 2011. « Agenda territorial de l'union européenne 2020 », adopté le 19 mai 2011 à Gödöllo, Hongrie.

[6] Union européenne, 2010. « Investir dans l'avenir de l'Europe », cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, pages 24-25, novembre.

4 La croissance des régions françaises dans le contexte européen

Le défi de la production de richesse dans un contexte démographique favorable

Entre 2000 et 2010, le poids démographique de la France au sein de l'Union européenne est passé de 12,6 % à 12,9 %, tandis que sa contribution au produit intérieur brut (PIB) s'établit en 2010 au même niveau qu'en 2000, à 16 %. Elle avait un peu diminué entre 2000 et 2008, la période précédant la crise ayant été plus favorable aux régions en « objectif convergence », dont les régions des nouveaux Etats membres, et aux grandes régions irlandaises, espagnoles et grecques. La crise, dont les effets sont particulièrement persistants dans ces dernières, a un peu rebattu les cartes au sein de l'Union européenne et la contribution de la France est en progression.

Sur la période précédant la crise, entre 2000 et 2008, alors que la croissance de la France était un peu ralentie par rapport à la moyenne européenne (3,2 % contre 3,9 %, en parité de pouvoir d'achat), les neuf régions françaises figurant parmi les cinquante plus grandes de l'Union européenne ont conservé, voire amélioré leur position. En 2008, leur production représentait 11 % de la richesse produite dans l'UE, en légère augmentation par rapport à 2000. L'Ile-de-France reste de loin la première des 271 régions européennes en termes de contribution au PIB. Elle représentait, en 2008, 4,5 % de la production européenne.

Mais, dans le contexte de croissance démographique élevée et de croissance du PIB modérée, la quasi-totalité des régions françaises accusent entre 2000 et 2008 un recul en termes de PIB par habitant par rapport à la moyenne de l'UE. En 2008, trois régions françaises seulement (Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur) ont un niveau de PIB par habitant supérieur à la moyenne européenne, ce qui donne une mesure de l'enjeu de mobilisation des facteurs de croissance économique des régions.

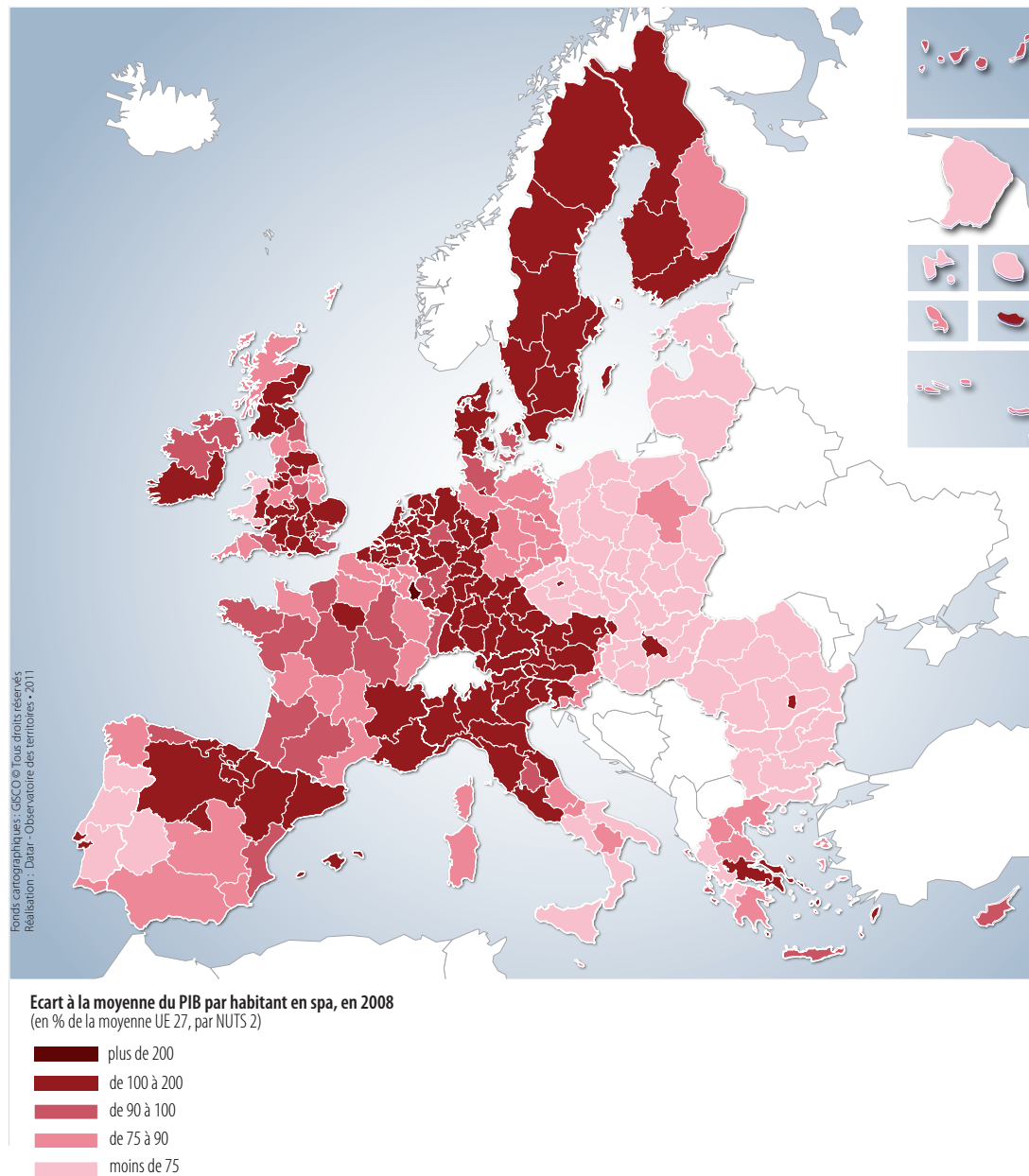
L'innovation et la mobilisation de la main d'œuvre, sources de croissance

L'accroissement de la productivité et l'amélioration de la mobilisation de la ressource en main d'œuvre sont deux voies de progression du niveau de PIB par habitant. Il existe dans toutes les régions des marges de progrès pour permettre à la France d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la nouvelle stratégie Europe 2020, qui vise une « croissance intelligente, inclusive et durable ».

L'innovation constitue une voie pour accroître la productivité et permettre l'adaptation de l'économie aux nouveaux enjeux de durabilité. La contribution de la France aux dépenses de recherche au niveau européen est élevée grâce notamment à l'Ile-de-France, première région européenne en termes de dépenses de R&D du fait de sa taille, avec 6,8 % du total de l'UE en 2007. Quelques autres régions sont bien positionnées en matière d'effort de recherche. Mais avec une seule région, Midi-Pyrénées, au-dessus de 3 % du PIB consacré à la dépense de R&D, et une moyenne nationale de 2,21 % en 2009, la France n'atteint pas l'objectif européen de 3 %.

Si les activités de R&D sont très concentrées en France, la tendance est cependant à la déconcentration. Le poids de l'Ile-de-France est passé de 49 % des dépenses de R&D en 1990 à 40 % en 2007. Toutes les régions, y compris celles dont le poids économique est le plus faible participent à l'effort de recherche national, avec leurs caractéristiques propres. La singularité de quelques régions, la Franche-Comté, la Haute-Normandie, la Picardie, se manifeste par une forte contribution du secteur privé qui atteint 80 % alors qu'elle est en moyenne de deux tiers en France. Si on prend en compte un ensemble de caractéristiques concernant les acteurs et les activités de recherche, ainsi que les logiques de coopération entre acteurs, les profils régionaux sont très variés. Les déterminants de la propension des entreprises à innover sont également variables selon les régions, les facteurs structurels (taille, secteur) apparaissant néanmoins comme une constante.

Carte 8 ► Le produit intérieur brut par habitant des régions de l'Union européenne (2008)

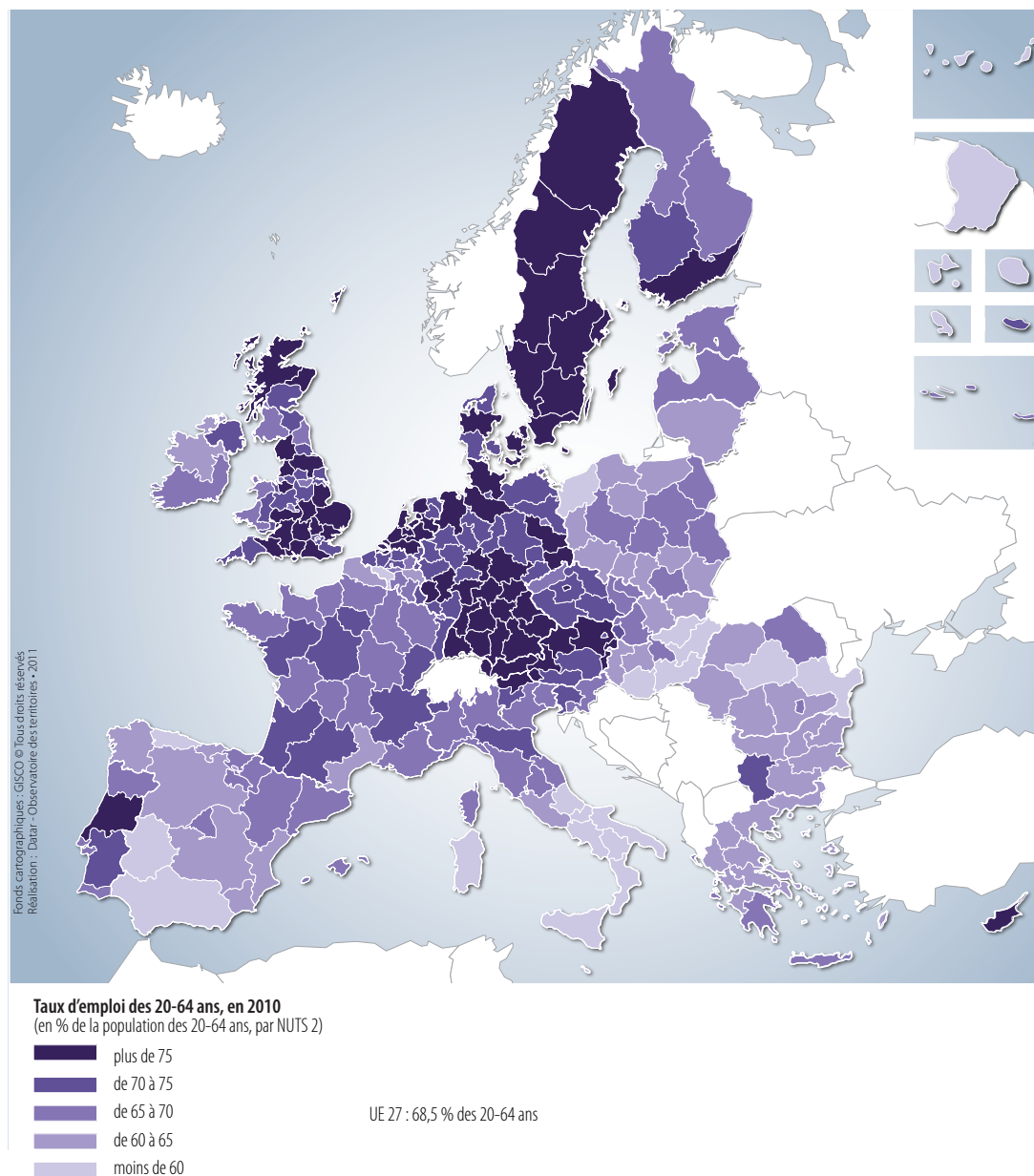


Source : Eurostat, 2008

Mobiliser les ressources humaines, pour une croissance intelligente et inclusive

Dans la perspective de renforcer les capacités d'innovation des régions, le niveau de formation est un facteur déterminant. Grâce à l'excellence de quelques régions, la France est bien positionnée dans l'ensemble des pays de l'UE en termes de développement de la connaissance, en témoigne une part importante de diplômés du supérieur parmi les jeunes (43,5% des 30-34 ans), dépassant même l'objectif européen (40%). Les disparités territoriales sont fortes. L'Île-de-France, comme la plupart des régions capitales de l'UE, se distingue, avec une part de diplômés du supérieur de 50%. D'autres régions se positionnent favorablement, à la fois par un ratio élevé et

Carte 9 ► Les taux d'emploi des régions de l'Union européenne (2010)



Source : Eurostat, 2010

une progression significative, comme Midi-Pyrénées, Bretagne, Rhône-Alpes et Pays de la Loire. D'autres régions sont en retrait : les régions limitrophes de l'Île-de-France, hormis le Centre ; à l'Est, la Lorraine ; au Centre-Ouest, le Limousin et Poitou-Charentes. La proportion de leurs diplômés du supérieur s'avère modeste, entre 30 et 35 %, et progresse faiblement.

La part des jeunes sans diplôme est un indicateur de difficultés potentielles à entrer dans l'économie de la connaissance. La part des 18-24 ans ayant quitté prématurément le système scolaire et la formation s'élevait à 12,8 % en France en 2010, loin de l'objectif européen fixé à 10 %.

Améliorer le niveau de formation favorise la mobilisation de la main d'œuvre, source de croissance en complément des gains de productivité. Bien que le taux d'emploi de la France se situe au-dessus de la moyenne de l'UE (69,2% contre 68,5%, en 2010), il reste en deçà de l'objectif européen de 75%. Au niveau régional, quelques régions sont particulièrement concernées par un faible taux d'emploi, notamment le Languedoc-Roussillon et le Nord-Pas-de-Calais.

La hausse du taux d'emploi constitue également un enjeu de cohésion sociale. L'accès à l'emploi de toutes les personnes en âge de travailler est un facteur de réduction de la pauvreté, autre objectif de la stratégie Europe 2020. Globalement la France peut se prévaloir d'un taux de pauvreté contenu grâce aux mécanismes de redistribution (12,9% en 2009, contre 16,3% en moyenne dans l'UE), mais les disparités territoriales sont élevées.

La lutte contre le changement climatique et la maîtrise de l'énergie pour une croissance durable

La durabilité de la croissance passe par la lutte contre le changement climatique. Selon les dernières données disponibles, le rythme de réduction des émissions de gaz à effet de serre est plus faible en France qu'en moyenne dans l'UE. Les projections du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sont certes globalement plus optimistes pour la France, qui enregistrerait à l'horizon 2100 une hausse des températures de l'ordre de 2,5°C contre une hausse comprise entre 3 et 5°C au niveau européen, mais le réchauffement climatique affectera différemment les territoires selon leur situation géographique et leur niveau de développement économique. Le pourtour méditerranéen (plusieurs régions du Portugal, d'Espagne, de France, d'Italie et de Grèce) connaîtrait une forte augmentation des températures et du nombre de jours de forte chaleur par an ainsi qu'une importante diminution des précipitations et des jours de gel. Le nord-ouest de l'Europe (Royaume-Uni, Irlande, nord-ouest de la France, de l'Allemagne, de la Belgique et des Pays-Bas) devrait faire face à davantage de fortes pluies et des températures annuelles moyennes plus élevées.

Un autre enjeu est celui de l'augmentation de l'efficacité énergétique et du développement des énergies renouvelables pour une production plus durable. La France affiche des performances meilleures que la moyenne européenne, mais moindres que la plupart des pays du nord de l'Europe. En matière d'intensité énergétique (consommation d'énergie rapportée au PIB), il existe d'importantes marges de progrès dans la plupart des régions, dont la structure et le niveau de consommation sont fortement déterminées par les caractéristiques de l'appareil productif. Quelques-unes ont néanmoins réduit leur niveau d'intensité énergétique d'un quart environ entre 1990 et 2009 : Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie ou Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La France devra, par ailleurs, atteindre l'objectif de 23% d'énergie renouvelable dans sa consommation finale à l'horizon 2020 alors qu'en 2008 la proportion n'était que de 11%.

