

Boom de l'emploi à Dunkerque : quels enjeux pour un territoire en déclin démographique ?

Insee Analyses Hauts-de-France • n° 169 • Mars 2024



Depuis 2021, plusieurs projets d'implantation d'établissements ont émergé dans le SCoT de la région Flandre-Dunkerque. Ce boom de l'emploi représenterait, selon le syndicat mixte du SCoT, 24 000 emplois supplémentaires à l'horizon 2033, dont une grande partie serait localisée sur le Grand Port Maritime de Dunkerque. Ils sont pour partie liés à l'industrie et à l'énergie mais aussi à la construction des deux réacteurs EPR. Si ces créations se concrétisaient, les pourvoir constituerait un enjeu majeur pour ce territoire où la population baisse depuis les années 2000 du fait d'un important déficit migratoire. Entre 2010 et 2020, le nombre d'actifs résidant dans ce territoire a également diminué. En 2020, 16,4 % des actifs se déclarent au chômage et le marché du travail du SCoT fait face à d'importantes tensions de recrutement dans l'industrie, en particulier pour les ouvriers. Si les tendances passées se prolongeaient, la baisse de la population et du nombre d'actifs se poursuivraient, en générant mécaniquement une diminution du taux de chômage. Même si une partie des emplois nouvellement créés était occupée par des chômeurs, un boom d'une telle ampleur sur le marché du travail nécessiterait un choc majeur sur l'attractivité du territoire en matière de migrations alternantes et/ou résidentielles.

En partenariat avec



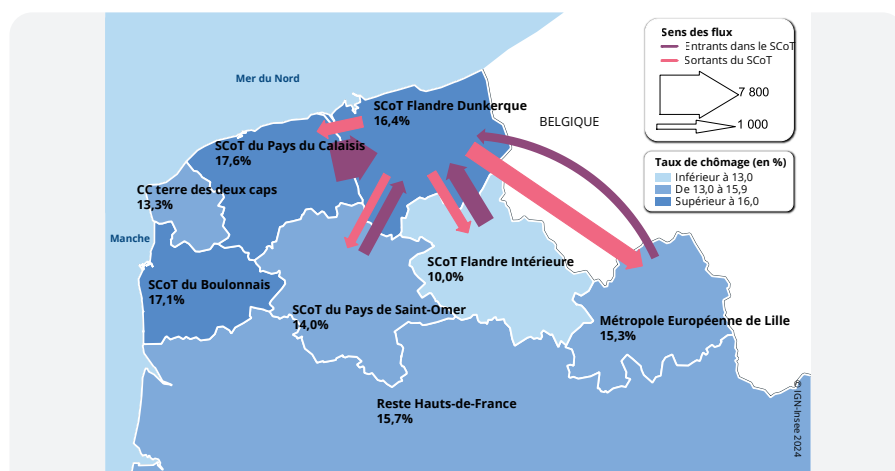
Le territoire du SCoT (Schéma de Cohérence territoriale) de Flandre-Dunkerque, formé par la Communauté Urbaine de Dunkerque et la Communauté de Communes des Hauts de Flandre, regroupe 57 communes ► **figure 1**. En 2020, 246 250 personnes y résident, dont 109 500 actifs. Plusieurs projets d'implantation d'établissements ont récemment été annoncés dans le Dunkerquois avec notamment d'une part l'émergence d'un écosystème autour de la batterie électrique, dont fait partie la gigafactory Verkor, et d'autre part l'implantation de deux réacteurs EPR à Gravelines. Ces projets, à des stades plus ou moins avancés, pourraient conduire à une évolution très rapide et très forte de l'emploi sur le territoire. D'ici 2033, 24 000 emplois (directs et indirects) pourraient ainsi être créés selon le syndicat mixte du SCoT, soit une hausse de 25 % par rapport à 2020. Entre 2033 et 2040, une partie de ces emplois serait amenée à disparaître avec la fin de la construction des EPR.

En définitive, sur la période 2020-2040, le nombre d'emplois créés serait de l'ordre de 18 300. Si ces créations d'emplois se concrétisaient, pourvoir ces postes représenterait un défi majeur pour ce territoire, confronté à un déclin démographique depuis plusieurs années.

Une population en baisse depuis plusieurs années du fait d'un déficit migratoire

Après l'essor démographique des années 60-70, porté par l'attractivité née des créations d'emplois industriels, la population du SCoT de Flandre-Dunkerque

► 1. Taux de chômage en 2020 et principaux flux de navetteurs du SCoT de Flandre-Dunkerque



Lecture : en 2020, 16,4 % des actifs résidant dans le SCoT de Flandre-Dunkerque se déclarent au chômage. Les navetteurs entrants viennent principalement du SCoT du Pays de Calais et c'est vers la Métropole Européenne de Lille que les sorties sont les plus fortes.

Champ : flux alternants supérieurs ou égaux à 1 000, hors flux transfrontaliers.

Source : Insee, recensement de la population 2020, exploitation principale.

diminue depuis le début des années 2000. Ainsi, entre 2010 et 2020, ce territoire a perdu 7 800 habitants à un rythme annuel moyen de - 0,3 %. Cette baisse est la plus marquée parmi les SCoT du nord de la région (SCoT du Pays du Calaisis, SCoT de Flandre intérieure, SCoT du Pays de Saint-Omer, SCoT du Boulonnais, Métropole Européenne de Lille) juste après celle du Boulonnais. Pendant cette période, le déficit migratoire a contribué à la perte de 15 100 habitants tandis que le solde naturel apparent est resté positif (+7 300 habitants) même s'il s'essouffle. En 2020, les migrations résidentielles vers et depuis d'autres zones restent limitées, avec seulement 2,9 % de nouveaux arrivants en 2020 par rapport à l'année précédente et des départs peu fréquents (2,3 %). Il s'agit des plus faibles taux d'entrée et de sortie parmi les SCoT du nord de la région, le SCoT du Calaisis présente par exemple des taux respectifs de 3,4 % et 3,0 %. La situation géographique du territoire, bordé par la mer du Nord et frontalier avec la Belgique, explique vraisemblablement en partie ces mouvements plus restreints.

Une baisse de la population active entre 2010 et 2020

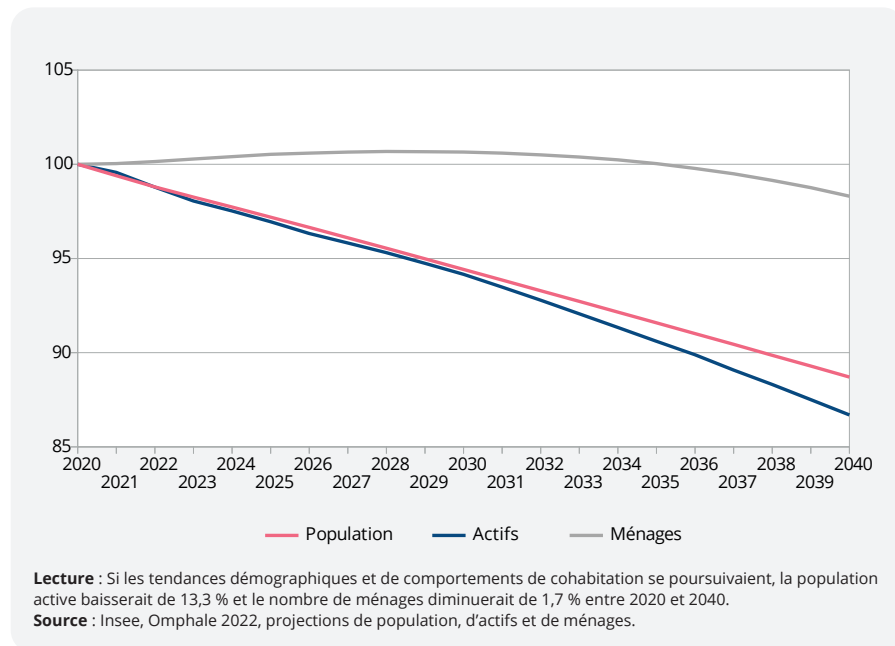
Entre 2010 et 2020, la population résidente active du SCoT de Flandre-Dunkerque a diminué de 4 000 pour atteindre 109 500 actifs. Cette variation se décompose en trois facteurs : l'évolution de l'emploi, du chômage et du solde des navettes domicile-travail.

Pendant cette période, le nombre d'emplois a diminué de 3 450, notamment dans l'industrie manufacturière. Des établissements ont fermé (par exemple Tim et la Société de Raffinerie de Dunkerque) et d'autres ont réduit leurs effectifs.

Sur la même période, le nombre de chômeurs est resté quasiment inchangé (+200 chômeurs). Malgré cela, la proportion des actifs au **chômage** en 2020 demeure supérieure au niveau régional (16,4 % contre 15,6 %).

Enfin, le solde des navettes domicile-travail a augmenté de 750 personnes entre 2010 et 2020 (hors flux transfrontaliers). Au cours de cette période, l'augmentation des sortants a été plus marquée que celle des entrants. La part des emplois occupés par des résidents du SCoT a diminué de 3,1 points entre 2010 et 2020 pour atteindre 81,4 %, notamment du fait de l'augmentation du nombre de navetteurs depuis le SCoT du Pays du Calaisis. Toutefois, comme pour les migrations résidentielles, le SCoT de Flandre-Dunkerque échange peu avec les zones proches en ce qui concerne les mobilités alternantes tant en entrée qu'en sortie.

► 2. Projections de population, de ménages et d'actifs (base 100 en 2020)



En l'absence de choc économique, à l'horizon 2040, la baisse de la population se poursuivrait...

En l'absence de choc sur l'emploi avec de potentielles répercussions démographiques, le SCoT de Flandre-Dunkerque continuerait de perdre des habitants entre 2020 et 2040 ► **figure 2**. Ce scénario, qualifié de « tendanciel », permet de donner un aperçu de la situation dans le Dunkerquois aux horizons 2033 et 2040 en l'absence de créations d'emploi. Si les tendances démographiques se prolongeaient ► **méthodologie**, ► **encadré**, le recul démographique amorcé ces dernières années (-0,3 % en moyenne annuelle entre 2010 et 2020) se poursuivrait à un rythme plus soutenu (-0,6 % par an entre 2020 et 2040). Le territoire compterait alors 218 900 habitants à l'horizon 2040, soit une baisse de 27 300 habitants. Ce recul s'expliquerait par une accentuation du déficit naturel au cours de la période sous l'effet d'une diminution des naissances et d'une hausse des décès. En effet, dès 2020, le nombre de décès est supérieur au nombre de naissances, le vieillissement de la population contribuerait ensuite à creuser le déficit naturel. Ce phénomène n'est pas spécifique au SCoT et s'explique à la fois par l'arrivée aux grands âges de la génération du baby-boom et par des gains d'espérance de vie. En 2020, les personnes âgées de 65 ans et plus représentaient 20 % de la population du SCoT de Flandre-Dunkerque. En 2040, cette proportion atteindrait 29 %, soit une augmentation de 9 points. De surcroît, le déficit naturel ne serait pas compensé par les migrations puisque les échanges migratoires du SCoT resteraient déficitaires avec le reste de la région et la France métropolitaine.

Si les tendances démographiques et de comportements de cohabitation se poursuivaient, entre 2020 et 2040, le nombre de ménages diminuerait de 1 800 dans le SCoT de Flandre-Dunkerque et atteindrait 105 500. Cela représenterait une baisse annuelle moyenne de 0,1 %, plus modérée que celle de la population (-0,6 % sur la même période). La diminution globale du nombre de ménages résulterait du déclin de la population mais serait atténuée par le vieillissement et l'évolution des modes de cohabitation qui contribuent à réduire la taille moyenne des ménages. Celle-ci s'est réduite ces dernières années et cette baisse devrait se poursuivre dans les années à venir, passant de 2,2 en 2020 à 2,0 personnes en 2040.

...et le nombre d'actifs continuerait de diminuer

À l'instar de la population, la **population active** déclinerait de 14 800 ► **figure 3** dans le SCoT de Flandre-Dunkerque pour atteindre 94 700 à l'horizon 2040 dans le scénario tendanciel. Cette évolution de -0,7 % en moyenne par an, légèrement plus marquée que celle de l'ensemble de la population (-0,6 %), s'explique par une diminution de la population en âge de travailler, atténuée par une hausse des taux d'activité des seniors et une hausse de l'apprentissage chez les jeunes. Cette baisse du nombre d'actifs se décompose en plusieurs facteurs. Tout d'abord, sous l'hypothèse que les tendances observées se maintiendraient (-345 emplois par an entre 2010 et 2020), la diminution du nombre d'emplois pourrait atteindre -6 900 à l'horizon 2040 sur le territoire

du SCoT. Ensuite, si les taux d'entrée et de sortie continuaient à progresser au même rythme qu'entre 2010 et 2020 (respectivement +1,9 % et +1,8 % par an), le solde des navettes domicile-travail pourrait augmenter de 2 000 personnes à l'horizon 2040. Enfin, la baisse de la population active étant bien plus forte que celle de l'emploi, le nombre de chômeurs diminuerait à l'horizon 2040. Le **taux de chômage, au sens du recensement**, atteindrait alors 12,7 % contre 16,4 % en 2020.

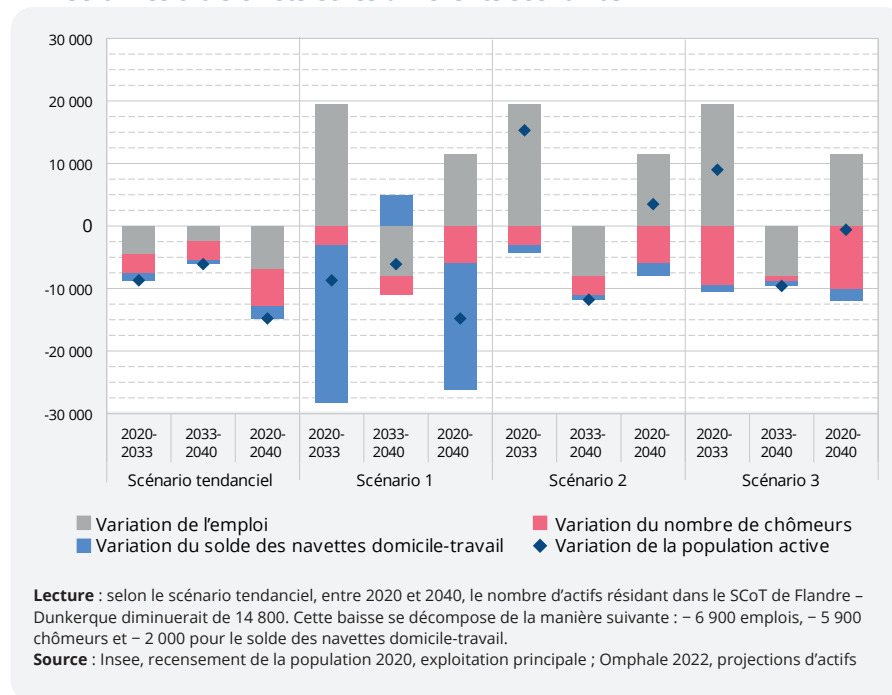
Pouvoir les emplois créés nécessiterait un choc majeur sur l'attractivité résidentielle du territoire

La hausse potentielle de 24 000 emplois (directs et indirects) à l'horizon 2033 représenterait une augmentation de plus de 25 % par rapport au scénario tendanciel. Dans une deuxième période après 2033, cette importante création d'emplois serait suivie d'une baisse, correspondant à la fin de la construction des réacteurs EPR, soit une hausse de +18 300 emplois entre 2020 et 2040.

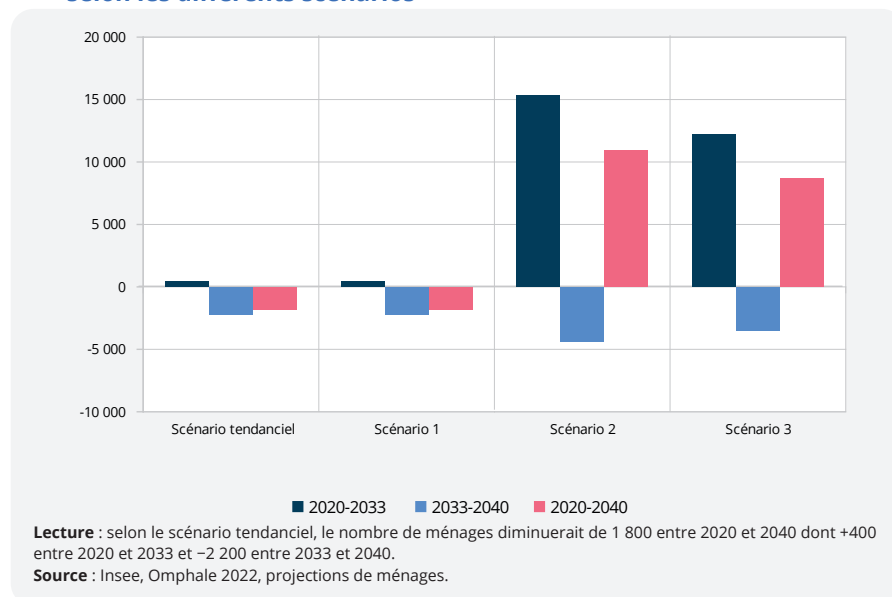
Trois scénarios théoriques ont été construits en supposant que tous les emplois créés seront pourvus. Cependant, cette hypothèse reste forte, notamment dans un contexte de baisse de la population active dans les zones avoisinantes et de tensions de recrutement dans le secteur de l'industrie. De plus, ces scénarios sont établis à un niveau agrégé et ne tiennent pas compte des éventuelles inadéquations entre les emplois créés et la main d'œuvre disponible.

Un premier scénario théorique suppose que les créations d'emplois seraient absorbées par une hausse importante des navettes domicile-travail et se traduirait pour moitié par une baisse des sorties et pour l'autre moitié par une hausse des entrées. Dit autrement, la moitié des emplois créés seraient pourvus par des actifs résidents qui travaillaient auparavant hors du SCoT, l'autre moitié par des actifs résidant en dehors du SCoT. Le nombre d'actifs (occupés et chômeurs) résidant dans le territoire resterait donc inchangé par rapport au scénario tendanciel (94 700 à l'horizon 2040) et les créations d'emplois potentielles n'auraient pas d'impact sur le nombre d'habitants et de ménages du SCoT. Dans ce contexte, le nombre de navetteurs entrant quotidiennement sur le territoire (17 800 en 2020) devrait augmenter de 85 % entre 2020 et 2040 tandis que les sorties (13 600 en 2020) devraient diminuer de 38 %.

3. Décomposition de la variation de la population active selon les trois effets et les différents scénarios



4. Variation du nombre de ménages par sous-période selon les différents scénarios



Le deuxième scénario théorique repose sur l'hypothèse que le choc de l'emploi serait entièrement absorbé par une hausse de la population active, conséquence d'une plus grande attractivité résidentielle du territoire. Par construction, le nombre de chômeurs et de navetteurs serait donc inchangé par rapport au scénario tendanciel. Le nombre d'actifs augmenterait de 3 500 d'ici 2040 contre une baisse de 14 800 selon le scénario tendanciel. Il progresserait de 15 300 au cours de la première période suivie par une diminution de 11 800 au cours de la deuxième période. Selon le scénario tendanciel, le nombre d'actifs résidant

dans le SCoT ne serait pas suffisant pour occuper ces emplois potentiels et le territoire devra attirer de nouveaux actifs, souvent accompagnés de leurs conjoints et/ou de leurs enfants. Ainsi, d'ici 2033, le SCoT devrait compter 34 300 habitants supplémentaires par rapport au scénario tendanciel. Pour atteindre ce niveau de population, le nombre de personnes s'installant sur le territoire devrait être 72 % plus élevé chaque année par rapport au scénario tendanciel à l'horizon 2033. D'ici 2040, cet écart serait réduit (+27 700 habitants par rapport au tendanciel) en raison de la diminution du nombre d'emplois entre 2033 et 2040. Selon ce scénario, la population du SCoT

Encadré : les hypothèses du scénario tendanciel et des trois scénarios instrumentaux

| | Population active | Emploi | Chômeurs | Solde des navettes |
|---------------------|--|--|------------------------------------|---|
| Scénario tendanciel | Prolongation des tendances et « variantiel » | Poursuite de la baisse annuelle entre 2010 et 2020 -345 emplois par an | Solde de l'équation | Poursuite des tendances observées entre 2010 et 2020 : hausse du taux d'entrée de 1,9 % par an et de 1,8 % pour le taux de sortie |
| En 2040 : | 94 700 | = 89 000 | + 12 000 | - 6 300 |
| Scénario 1 | Scénario tendanciel | Scénario tendanciel + Choc de l'emploi | Scénario tendanciel | Solde de l'équation |
| En 2040 : | 94 700 | = 107 300 | + 12 000 | - 24 600 |
| Scénario 2 | Solde de l'équation | Scénario tendanciel + Choc de l'emploi | Scénario tendanciel | Scénario tendanciel |
| En 2040 : | 113 000 | = 107 300 | + 12 000 | - 6 300 |
| Scénario 3 | Solde de l'équation | Scénario tendanciel + Choc de l'emploi | Taux de chômage : « Plein emploi » | Scénario tendanciel |
| En 2040 : | 108 900 | = 107 300 | + 7 900 | - 6 300 |

Lecture : selon le scénario 1, le nombre d'emplois dans le SCoT de Dunkerque à l'horizon 2040 serait de 107 300 sous l'hypothèse d'un choc de l'emploi (+18 300 emplois en 2040). Le niveau de population active et le nombre de chômeurs seraient inchangés par rapport au scénario tendanciel (94 700 et 12 000). Le choc serait entièrement absorbé par les navettes domicile-travail, solde de l'équation (24 600).

resterait stable entre 2020 et 2040 mais le nombre de ménages augmenterait de 11 000 du fait de l'évolution du mode de cohabitation ► **figure 4**.

Un troisième scénario théorique suppose que le choc de l'emploi se traduirait simultanément par une baisse du chômage pour atteindre le plein emploi et par une hausse de la population active. Par construction, le nombre de navetteurs serait inchangé par rapport au scénario tendanciel. Dans le cadre de ce scénario simulateur, le taux de chômage serait réduit de 9 points par rapport à 2020 afin d'atteindre le **plein emploi**. Cette situation correspond à un taux de chômage (au sens du recensement) estimé à 7,25 % en 2033 et 2040. Contrairement au deuxième scénario, les chômeurs occuperaient une partie des emplois créés, si bien que le besoin en attractivité résidentielle serait moins élevé que dans le scénario 2 et s'établirait à +23 000 habitants à l'horizon 2040. Le nombre d'actifs baisserait légèrement (-600 actifs d'ici 2040), avec une augmentation de 9 000 actifs pendant la première période suivie d'une perte de 9 600 actifs durant la deuxième période. Entre 2020 et 2040, la population du SCoT diminuerait de 4 300 personnes et le nombre de ménages augmenterait moins fortement que selon le scénario précédent (+8 700 ménages). ●

Amélie Fievet, Émilie Pawlowski, Guilhem Raspaud
Insee Hauts-de-France

► Méthodologie

Les projections de population 2020-2040 présentées dans cette étude constituent une déclinaison locale des projections de population 2018-2070 calculées pour la France et diffusées par l'Insee. Le modèle Omphale permet de réaliser des projections locales en projetant d'année en année les pyramides des âges des populations des différents territoires.

Les projections d'actifs sont obtenues à partir des projections de population auxquelles sont appliquées les taux d'activité par sexe et âge détaillé. Le scénario « variantiel » prend en compte la progression récente de l'apprentissage chez les moins de 25 ans et les évolutions probables des comportements d'activité dans les prochaines années suite à la réforme de retraites.

Le passage des projections de population à celles des ménages est réalisé sur la base de travaux du service de la donnée et des études statistiques (SDES) du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires concernant les évolutions à venir des modes de cohabitation.

► Définitions

La **population active** désigne l'ensemble des personnes âgées de 14 ans ou plus présentes sur le marché du travail, qu'elles aient un emploi ou qu'elles en recherchent un (chômeurs). Dans cette étude, ces personnes sont localisées à leur lieu de résidence.

Les dynamiques de population active sont appréhendées selon l'approche marché du travail, décomposée en trois facteurs : la variation de l'emploi, du chômage et du solde des navettes domicile-travail.

$$\Delta \text{ Population active} = \Delta \text{ Emploi} + \Delta \text{ Chômage} - \Delta \text{ Solde navettes}$$

$$\Delta \text{ Population active} = \text{Population active}_{\text{fin de période}} - \text{Population active}_{\text{début de période}}$$

Le **taux de chômage au sens du recensement de la population** est la proportion du nombre de chômeurs au sens du recensement dans la population active au sens du recensement.

Le **taux de chômage BIT** est le rapport entre le nombre de chômeurs et le nombre d'actifs (en emploi ou au chômage), mesuré par l'enquête emploi. Un chômeur au sens du BIT (bureau international du travail) est une personne âgée de 15 ans ou plus qui répond simultanément à trois conditions : être sans emploi durant une semaine donnée ; être disponible pour prendre un emploi dans les deux semaines ; avoir cherché activement un emploi au cours des quatre dernières semaines ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

Le **plein emploi** est une situation dans laquelle le taux de chômage atteint son niveau frictionnel. Dans la littérature celui-ci est souvent estimé aux alentours de 5 % au sens du BIT. En se basant sur plusieurs années d'observations, ce taux est estimé aux alentours de 7,25 % au sens du recensement pour le SCoT de Flandre-Dunkerque.

