

Laurent Davezies
**L'État a toujours
soutenu ses territoires**

L'État a toujours soutenu ses territoires

Laurent Davezies

**L'État a toujours soutenu
ses territoires**


LA REPUBLIQUE DES IDEES

Seuil 

Collection dirigée
par Pierre Rosanvallon
et Ivan Jablonka

ISBN : 978-2-02-145156-6

© Éditions du Seuil et La République des Idées, mars 2021

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.seuil.com

Introduction

Qui peut dire à quoi ressembleront nos territoires dans vingt ans ? Si l'on veut penser le « monde d'après », il est important de bien comprendre le monde « juste avant ». À écouter les Gilets jaunes, les grévistes de 2019 et de nombreux intellectuels et militants, ce monde était un lieu de fractures et d'injustices insupportables.

On sait, avec Philippe Estèbe et François Dubet¹, que l'égalité est une passion française et que, derrière la passion, il y a la rage. Les grands thèmes de protestation, largement relayés par les médias, tournaient, en vrac, autour de l'« explosion des inégalités », la sécession des grandes métropoles, l'injustice fiscale ou encore le repli des solidarités. Il est donc crucial de procéder à un état des lieux de nos territoires au regard de toutes ces revendications.

Inégalités « béantes », vraiment ? « Abandon des territoires », sérieusement ? De quelle « fracture territoriale » parle-t-on ? On a raison de dénoncer les injustices, mais il faut savoir lesquelles. Deux grandes évolutions économiques sont aujourd'hui

1. Philippe Estèbe, *L'Égalité des territoires, une passion française*, Paris, PUF, 2015 ; et François Dubet, *Le Temps des passions tristes. Inégalités et populisme*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2019.

à l'œuvre sur nos territoires¹ : l'une concerne la géographie de la production et l'autre, celle du revenu. La première inquiète, la seconde rassure.

Jean qui pleure

Ce qui inquiète, c'est la concentration métropolitaine du système productif. La métropolisation a concentré depuis quatre décennies la géographie de la production de la richesse (le PIB) dans quelques territoires, que l'on a appelés « métropoles ». On retrouve ce mécanisme de concentration dans la plupart des pays industriels. Cela s'est traduit par une augmentation continue des disparités interrégionales de PIB par habitant.

La crise de 2008 a accéléré ce phénomène, avec une forte polarisation de l'emploi salarié privé dans les territoires métropolitains les plus denses et développés du pays. Outre cette tendance à la concentration de l'emploi salarié privé dans une poignée de grandes aires urbaines (Paris, Lyon, Toulouse, Nantes), on observe une hyper-concentration géographique des activités désignées tautologiquement comme « métropolitaines » : secteur du numérique, ingénierie, études techniques et services aux entreprises. Cette *concentration dans la concentration*, inédite dans l'histoire du système productif du pays, se réalise au bénéfice écrasant de quelques rares communes centrales.

Depuis une dizaine d'années, loin d'avoir disparu, l'industrie du pays s'est transformée sur le mode schumpétérien de la « destruction créatrice », pour entrer dans le nouvel âge que Pierre Veltz qualifie d'« hyper-industriel² ». Et les centaines

1. On ne traitera pas dans ce texte des outre-mer, la spécificité de leur situation appelant des analyses distinctes.

2. Pierre Veltz, *La Société hyper-industrielle. Le nouveau capitalisme productif*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2017.

de milliers de créations d'emplois nouveaux dans l'industrie ont fini par l'emporter, depuis 2016, sur les centaines de milliers de destructions. Imprimantes 3D et robotisation permettent, de plus, d'amorcer une relocalisation de l'industrie en se substituant à la main-d'œuvre bon marché des pays en développement. Si ce n'est pas la crise sanitaire qui a déclenché ce retour, on peut penser qu'elle va apporter de nombreux arguments pour le renforcer encore. À ce jeu-là, ce sont les territoires les plus proches des métropoles qui tirent leur épingle du jeu.

Ces transformations de la géographie de notre appareil productif s'accompagnent d'un regain économique des communes-centres des grandes métropoles les plus dynamiques. Témoin, le rétablissement spectaculaire de l'emploi à Paris depuis dix ans et les performances étonnantes des communes de Lyon, Toulouse ou Nantes.

Cette évolution inquiète beaucoup de gens, à commencer par les élus des périphéries (internes ou externes) des métropoles et, plus généralement, du reste du pays, lesquels déplorent que désormais ce serait « tout pour les métropoles, rien pour les autres ». Pourtant – et l'on aborde ici la deuxième grande évolution économique –, les mécanismes de formation du revenu des ménages ont permis une réduction des inégalités territoriales de revenus et, plus généralement, de développement.

Jean qui rit

Ce qui rassure, c'est le recul des disparités de développement territorial. Il s'agit là d'un grand paradoxe, souvent évoqué mais rarement compris, qui tient à ce que, face à la montée des inégalités de PIB par habitant, les inégalités inter-régionales de revenu disponible brut (RDB) par habitant n'ont cessé de *se réduire* depuis les années 1980 (et même depuis les années 1960).

Alors que l'énorme restructuration de notre appareil productif a redistribué les cartes des avantages comparatifs au bénéfice des grands territoires les plus développés, cette fracture productive ne s'est pas accompagnée de la « fracture territoriale » des revenus si souvent déplorée. Alors que l'on entend partout, surtout depuis quelques mois, une longue plainte des territoires « abandonnés » à propos d'une fracture subie par les ménages des territoires périphériques, on est surpris de constater que les disparités interrégionales de RDB par habitant n'ont cessé de se réduire depuis des décennies.

Ce recul des inégalités entre les régions (comprenant tous les revenus après redistribution, même non imposés) est également constaté pour les disparités de revenus déclaré des ménages (DGI) entre les 22 régions, les 96 départements hexagonaux et les 348 zones d'emploi.

Pour essayer de trouver ces fameux « territoires abandonnés » ou « oubliés » que l'on reproche à l'État, on peut arpenter le pays et visiter ceux qui ont placé Marine Le Pen en tête du deuxième tour de la présidentielle de 2017, ceux que l'on appelle « ruraux profonds », loin du monde des villes, ou encore les bas-sins de vie les plus pénalisés sur le plan économique et social. Il s'agit certes de territoires en difficulté plus ou moins grave, mais en aucun cas de territoires « abandonnés » par l'État. Ce sont les activités, puis les gens qui sont partis, mais les mécanismes publics protecteurs sont restés. Dès lors, il est curieux de prendre l'État pour cible en place du marché. Est-ce seulement parce que le premier est visible et incarné, alors que le second est impalpable ?

Les raisons de ce recul des inégalités territoriales de revenus, qui font plus que compenser l'augmentation des inégalités de valeur ajoutée, sont connues. Elles tiennent à une formation des revenus des ménages dépendant aujourd'hui plus de la circulation publique et privée des revenus que de la création de richesse

dans leurs territoires¹. Là où l'on croit que les grandes métropoles ont « lâché » le reste du pays, on montrera, au contraire, qu'en termes de flux de revenus privés et publics elles sont de véritables poules aux œufs d'or.

Plus généralement, avec la montée des fonds publics depuis des décennies (alors que l'on entend toujours parler du « recul de l'État »), les mécanismes de redistribution n'ont pas cessé de se renforcer, notamment depuis le début des années 1980, avec l'apport croissant de ressources issues des déficits et de la dette.

On déplore depuis plusieurs années le recul de l'emploi public. Pourtant, il n'en a rien été : on note au contraire une forte augmentation de l'emploi public. Cet emploi et sa dynamique sont amicaux avec les territoires périphériques, y compris, et même surtout, en matière de santé. L'État est et reste le principal aménageur des territoires les plus vulnérables. Cette bonne nouvelle devrait apaiser bien des angoisses.

1. Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2012.

La légende de l'« abandon »	45
La renaissance du « rural profond »	48
La couverture territoriale des services	51
Une révolution territoriale.	53
Du social au spatial	55
Les bassins de vie les plus pénalisés.	57
CHAPITRE 3	
Transferts et solidarité	61
La métropole crée plus de richesses qu'elle ne touche de revenus	62
Les revenus redistribués vers l'extérieur de la métropole	64
Les revenus des actifs.	69
Le champ des solidarités interterritoriales	71
Les dépenses de tourisme.	72
L'« explosion » des inégalités sociales	75
L'augmentation de la pauvreté	79
CHAPITRE 4	
Le recul des inégalités entre territoires	83
Découpages fins, inégalités fortes	84
Les inégalités de revenus entre les communes	86
Princes charmants et princesses charmantes.	89
Les mécanismes de redistribution	93
L'arrimage des territoires « périphériques »	94
Le déclin de l'emploi public ?	97
Le rôle de la protection sociale	99
CONCLUSION	
La force du secteur public	103