

# LES INÉGALITÉS TERRITORIALES : CROISSANCE ET DÉVELOPPEMENT NE SONT PLUS CORRÉLÉS



LAURENT DAVEZIES  
professeur au Conservatoire national des arts et métiers

La révolte des Gilets jaunes a porté sur le devant de la scène politique la question des inégalités territoriales. Mais cette question est complexe. Alors que la théorie économique met en avant la concentration de la croissance dans les métropoles, l'auteur montre que les flux considérables de la redistribution publique et privée conduisent à une géographie des revenus largement découplée de cette géographie de la croissance. L'auteur présente ici un aperçu de ses travaux, qui ont donné lieu à divers ouvrages, dont *Le Nouvel Égoïsme territorial. Le grand malaise des nations*, *La République des Idées*, *Le Seuil* (2015).

répètent la plupart des experts, ce n'est pas un modèle de développement territorial.

Avec la décentralisation, l'enjeu pour les élus des territoires désormais chargés du développement local ou régional n'est pas seulement la croissance de la valeur ajoutée des entreprises, qui est certes du registre des moyens du développement, mais bien le développement humain lui-même, la captation de revenus et d'emplois. Or on observe qu'il existe des territoires de croissance sans développement et des territoires de développement sans croissance : les deux dynamiques sont largement décorrélées. De façon générale, on observe depuis les années 1980 un véritable paradoxe : une concentration territoriale croissante de la production de richesses en même temps qu'une réduction continue des inégalités interrégionales (mais aussi à des échelles plus fines) du revenu des ménages. →

**L**a géographie des revenus et celle de leur circulation dans et entre les territoires sont très peu étudiées. Elles posent pourtant une véritable énigme qu'il faut résoudre si l'on veut comprendre ce qu'il se passe sur nos territoires, au-delà de ce que dit le modèle aujourd'hui dominant d'explication du développement territorial, la « nouvelle économie géographique ». Contrairement à ce que croient et

## REPÈRES

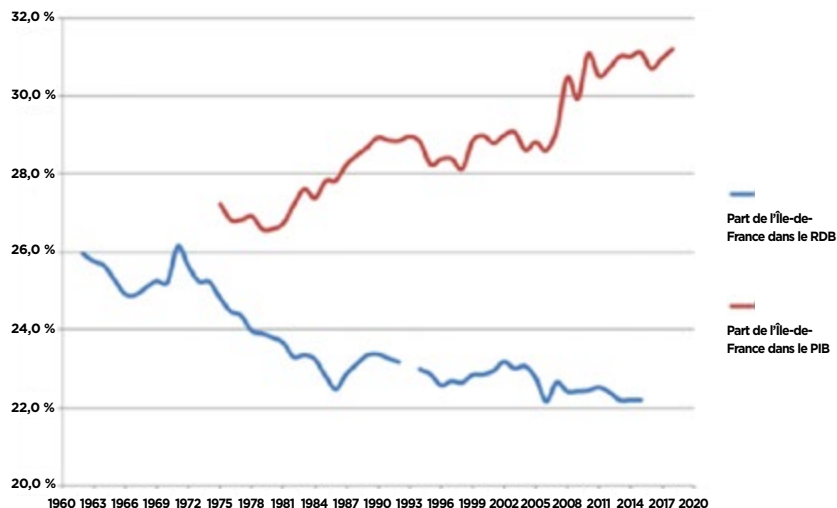
Le modèle aujourd'hui dominant d'explication du développement territorial (« la nouvelle économie géographique », dite NEG, dont la figure de proue est Paul Krugman, prix Nobel d'économie en 2008) montre le lien entre la concentration spatiale des facteurs de production et la croissance, via les externalités d'agglomération. Il montre la contribution des caractéristiques territoriales à la croissance de la valeur ajoutée (et plus généralement du PIB). On lui doit la mise en exergue de la « métropolisation » comme dynamique dominante.

### → Concentration de la croissance

Cette concentration du PIB s'est particulièrement réalisée au profit de l'Île-de-France. En 1980, la région capitale gérait 27 % du PIB du pays, aujourd'hui 31 % : quatre points de PIB (de l'ordre de 90 milliards d'euros) sont ainsi passés de la province à la région parisienne ! Sur l'ensemble des 22 régions françaises, on observe entre 1980 et 2015 une augmentation de 20 % des inégalités (coefficient de variation) de PIB par habitant, au détriment des espaces dits périphériques et au profit des territoires plus productifs, dotés de ce que l'on va appeler de grandes métropoles : Île-de-France, on l'a dit, mais aussi Rhône-Alpes, Haute-Garonne... Et cette concentration s'est encore accentuée depuis la crise de 2008 (voir le graphe) avec une hyperconcentration des activités stratégiques dans un petit nombre de métropoles : les trois quarts, par exemple, des créations nettes d'emplois salariés des activités numériques depuis dix ans sont le fait de 15 des 35 500 communes du pays ! Sept communes en Île-de-France ainsi que celles de Lyon, Nantes, Toulouse, Lille, Cesson (banlieue de Rennes), Biot, Blagnac et Aix-en-Provence. On vérifie bien là ce qu'avance la nouvelle économie géographique à propos des effets de la concentration urbaine sur les externalités et les coûts de transaction.

### Mais diminution des inégalités de revenu

C'est là le paradoxe : durant la même période, entre 1980 et 2015, les inégalités de revenu moyen par habitant entre les régions (mais aussi entre départements ou zones d'emploi) se sont nettement réduites. Le revenu disponible brut (RDB), soit l'intégralité des revenus des ménages après redistribution, voit son coefficient de variation interrégional baisser de 18 % dans la période. L'Île-de-France bénéficiait en 1980 de 25 % du revenu des ménages du pays... et de 22 % aujourd'hui (pour un poids démographique inchangé). On voit donc qu'à la vigueur de la montée des inégalités de PIB par habitant (on l'a vu + 20 %) s'oppose celle, de même intensité, de la réduction des inégalités de revenu. Ces données sont étonnantes, voire déroutantes : la règle territoriale serait-elle désormais de travailler moins pour gagner plus ? Il s'agit pourtant de mécanismes simples et facilement compréhensibles pour qui prend la peine de se pencher sur les données de circulation des revenus sur nos territoires. Ces circulations sont



L'écart entre la part de l'Île-de-France dans le PIB et le revenu brut disponible s'accroît : près de 10 points de PIB sont redistribués !

le fait de mécanismes publics et privés. Si le montant des dépenses publiques et sociales annuelles est de l'ordre de 57 % du PIB (c'est-à-dire de la richesse créée dans l'année), cela signifie que le plus gros des revenus des ménages provient de budgets publics ou sociaux et non de la rémunération directe de la production. Il n'est pas étonnant que les géographies respectives du PIB et du revenu soient décalées !

### Les mécanismes publics de redistribution territoriale

Pourtant, en dépit de demandes récurrentes du Parlement, depuis des décennies, on ne dispose pas d'un état de la géographie des prélèvements et des dépenses publiques et sociales permettant de prendre la mesure des effets des budgets publics et sociaux sur la redistribution interterritoriale des revenus. On ne dispose que de travaux déjà anciens de la Commission européenne menés dans le cadre de son premier Rapport sur la cohésion (1996). Pour avoir un ordre de grandeur, on pouvait alors estimer que l'Île-de-France redistribuait vers le reste du pays un montant de l'ordre de 10 % de son PIB (de l'ordre de 70 milliards d'euros d'aujourd'hui). On peut penser que ces montants sont aujourd'hui plus importants (avec l'augmentation du poids des budgets publics et sociaux en France et celle du PIB de l'Île-de-France). Plus récemment (2015) le Haut Conseil au financement de la protection sociale a publié (en ligne)

une analyse de l'impact des budgets de la protection sociale sur les inégalités de revenu entre les départements. On y voit que les départements les plus pauvres bénéficient de transferts très importants. Par exemple, dans les Ardennes ou la Haute-Marne, les dépenses de protection sociale sont deux fois plus importantes que les prélèvements sociaux.

### Les mécanismes privés

Du côté des facteurs privés, on peut distinguer plusieurs types de circulation monétaire liée aux mobilités entre les régions et plus généralement entre les territoires. D'abord par le jeu des navettes domicile-travail : par exemple, presque 10 % des actifs employés en Île-de-France vivent ailleurs en France ; ils contribuent à son PIB en alimentant le revenu d'autres régions. La mobilité résidentielle des retraités joue aussi un puissant rôle redistributif. Les pensions pèsent 30 % du revenu déclaré des ménages en France... et seulement 21 % en Île-de-France. Dans certains territoires dotés de fortes aménités, comme les Pyrénées-Orientales, ces pensions constituent la première source de revenu et donc le principal moteur économique. Le tourisme peut être aussi considéré comme un mécanisme de transfert interrégional de dépenses. Le Languedoc-Roussillon, par exemple, a un solde de dépenses touristiques (celles effectuées dans la région par des touristes, nettes des dépenses touristiques des habitants de la région dans le reste du monde) d'un montant équivalent à son solde bénéficiaire au jeu des prélèvements-dépenses du budget de l'État (de l'ordre de 10 % de son PIB). Mais tous les territoires « pauvres » ne sont pas gagnants à ces jeux de la mobilité des retraités ou des touristes : les Hauts-de-France, par exemple, plutôt pénalisés sur les plans économique et social, sont globalement perdants sur les deux tableaux avec la fuite de leurs retraités aisés et une faible attractivité touristique (à part dans la zone littorale plus favorisée).

### Une soi-disant exception française ?

Finalement, la géographie du revenu est simplement le produit d'une géographie de la production (qui répond bien aux lois que la NEG nous explique) profondément transformée par d'énormes politiques publiques et sociales et par plusieurs registres, eux aussi massifs, de mobilité des ménages. S'arrêter paresseusement,

**“On retrouve les mêmes mécanismes dans la plupart des pays développés.”**

pour comprendre le développement des territoires, à la seule géographie de la création de richesses est donc une erreur. Dans certains cercles de « bons économistes » qui se satisfont des seules leçons de la NEG, on a entendu – et lu – que ce paradoxe territorial PIB-revenu ne serait qu'une affaire française, en quelque sorte une de ces fameuses exceptions françaises. Ce serait donc un phénomène anecdotique, en quelque sorte folklorique, pour les tenants sérieux de l'analyse économique standard, applicable partout dans le monde.

C'est, là encore, faux. Il n'y a rien de franco-français dans cet apparent paradoxe mais une loi générale : on retrouve les mêmes mécanismes dans la plupart des pays développés, en Europe, aux États-Unis, en Australie, etc. Dans tous ces pays, même si moins qu'en France les budgets publics et sociaux redistribuent massivement l'argent entre les territoires, partout les différentes mobilités ont explosé (avec aussi l'allongement de la durée de vie à la retraite). De façon générale les régions les plus riches ont une part du revenu des ménages du pays moindre que leur contribution au PIB du pays et, à l'inverse, les régions les plus pauvres ont une part dans les revenus plus forte que leur part dans le PIB national.

### Le paradoxe des Gilets jaunes

On a pu ainsi proposer de parler d'un modèle occidental de cohésion territoriale dans lequel le développement national combine l'augmentation des budgets publics et celle des mobilités pour produire de profonds effets de cohésion géographique. Les pays émergents comme le Brésil, l'Inde ou la Chine ne connaissent pas encore ces effets et les inégalités interrégionales de revenu y augmentent encore ; mais on peut penser que, passé un certain seuil de développement économique, ils emprunteront le même chemin. Là où la France fait exception, c'est dans la perception de la puissance de ce mécanisme de solidarité territoriale. Les Gilets jaunes – mais aussi beaucoup d'élus locaux – y sont aveugles, qui hurlent à l'injustice fiscale et au creusement (« l'explosion ») des inégalités au détriment des territoires oubliés... au moment où, vrai paradoxe, partout dans le monde développé, et notamment dans des pays moins solidaires que le nôtre, ce sont au contraire les régions riches (Catalogne, Lombardie, Flandres...) qui se révoltent et ne veulent plus financer ce modèle de cohésion nationale ! ×