

LA NOUVELLE QUESTION TERRITORIALE

Par Laurent Davezies* et Thierry Pech

Le 3 septembre 2014



Synthèse

La réforme territoriale initiée par le gouvernement de Manuel Valls est guidée par la volonté d'accroître l'efficacité de l'action publique dans les territoires en concentrant davantage les moyens et en réduisant les strates du fameux « mille-feuilles » administratif hexagonal. En période de disette budgétaire et sous une pression européenne constante en faveur de « réformes structurelles », ce souci n'a rien d'illégitime. De nombreux pays voisins ont d'ailleurs, avant nous, fait des efforts analogues en ce sens.

Il serait cependant dangereux de réformer l'organisation territoriale de la République en fonction de critères purement conjoncturels ou pour satisfaire les exigences d'un rapport de force politique circonstanciel au sein de l'Union européenne. Car la carte administrative que l'on s'apprête à redessiner survivra assurément à ces circonstances. Elle doit donc s'inquiéter non seulement de rendre l'action publique plus efficace, mais aussi de favoriser certains équilibres entre les territoires. A commencer par l'équilibre entre performance économique et solidarité.

Notre organisation territoriale doit en effet assurer les conditions du développement économique aux territoires les plus dynamiques sans les asphyxier à force de prélèvements, mais elle doit aussi veiller à ce que les territoires les moins productifs ne soient ni abandonnés à leur sort ni privés de chances de développement futur. Jusqu'à une période relativement récente, un compromis semblait avoir été trouvé. A tel point que les écarts de revenu par habitant entre les grands territoires (régions, départements, zones d'emploi, aires urbaines...) tendaient à diminuer, alors même que depuis le début des années 1980 les inégalités de création de richesses tendaient, elles, à s'accroître.

Ce cycle paraît en train de se refermer. D'un côté, le processus de concentration métropolitaine de la production s'accélère. De l'autre, la dynamique de réduction des

* Ce texte est en bonne partie inspiré des analyses développées dans Davezies L. (2014) *Vers un retournement historique des inégalités territoriales ?*, Rapport à l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche et le PUCA, L'œil, Mai 2014.

disparités de revenu entre les territoires est en train de s'inverser. Ces faits sont d'autant plus marquants qu'ils sont l'effet d'une profonde mutation de notre modèle productif.

C'est à la lumière de ces transformations qu'il faut penser la réforme territoriale qui est encore largement devant nous : la carte administrative de la République doit répondre à la nouvelle géographie des inégalités qui se met en place. Nous nous efforçons dans les pages qui suivent de décrire les évolutions en cours et de les resituer dans le temps long de notre histoire économique de manière à mieux cerner les défis qu'il s'agit de relever dans les mois et les années qui viennent.

LA COURBE DE WILLIAMSON

Les trois décennies postérieures aux années 1980 ont été marquées par une dissociation continue des phénomènes de développement et de croissance sur les territoires¹. On peut situer cette évolution dans le contexte plus large du siècle et demi passé, en réactualisant et en prolongeant la courbe de Williamson² qui rend compte de l'évolution des inégalités interrégionales du début de la révolution industrielle jusqu'aux années 1960. L'analyse de Williamson portait sur quelques pays industriels, dont la France, et s'appuyait indifféremment sur des données de revenu (RDB) et des données de valeur ajoutée (PIB) par habitant. Il a développé le même genre d'analyse en étudiant le lien entre niveau de développement (PNB) des pays et niveau de leurs inégalités interrégionales dans les années 1960.

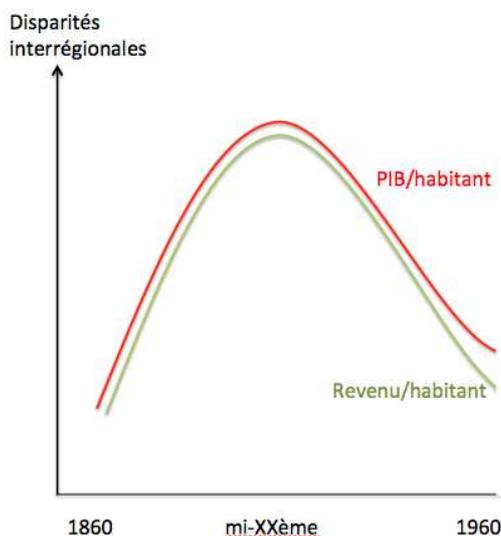
Ces travaux se traduisent par une courbe en cloche qui montre que les inégalités interrégionales ont progressé au début de la révolution industrielle pour s'infléchir puis se réduire à partir du milieu du XXe siècle. En phase initiale de développement, la relation entre le niveau de richesse nationale et le déséquilibre territorial constitue les termes d'un dilemme : il n'y a pas de chemin permettant d'assurer à la fois la croissance nationale et l'équilibre géographique du développement. Autrement dit, il faut choisir soit l'égalité sans croissance, soit la croissance sans égalité.

Note
intégrale

¹ Davezies L. (2000) « Revenu et territoires » in *Le développement local*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique n°31, Paris, La Documentation Française, 15 pages.

² Williamson J. G. (1965) « Regional Inequality and the Process of National Development : a Description of the Patterns », *Economic Development and Cultural Change*, vol 13, pp. 3-45

Graphe 1 : La « Courbe de Williamson » stylisée



Passé le pic des inégalités et arrivé à un certain niveau de développement, le phénomène s'inverse, avec une décline des inégalités interterritoriales (comme des inégalités sociales dans la courbe de Kuznets).

On peut, à l'aide de données de revenu³ et de PIB par habitant des régions françaises, compléter cette courbe et tracer le chemin qu'ont parcouru les inégalités interrégionales depuis les années 1960. Plutôt qu'une courbe, il s'agit d'en tracer deux, en distinguant disparités interrégionales de PIB par habitant (la croissance) et de revenu par habitant (le développement). Car ces deux données territoriales, qui évoluaient parallèlement dans le passé, se sont mises à diverger depuis la Libération, avec la montée en puissance des budgets publics et sociaux. Dans la période antérieure, le revenu des territoires était pour l'essentiel tiré de la création de richesse (PIB) locale, ce qui n'est plus vrai aujourd'hui. On dispose de peu de données détaillant la formation et la structure du revenu des territoires sub-nationaux dans le passé. L'étonnante enquête exhaustive menée par le magazine américain *Fortune*⁴, en 1937, sur l'ensemble des revenus des ménages de la petite ville d'Oskaloosa, dans l'Iowa, montre que l'essentiel en était généré par l'économie productive locale. Aujourd'hui, on le sait, la plus grosse part des revenus des ménages, en général comme en particulier dans tous les territoires, provient de sources non marchandes (pensions de retraites, salaires publics, prestations sociales).

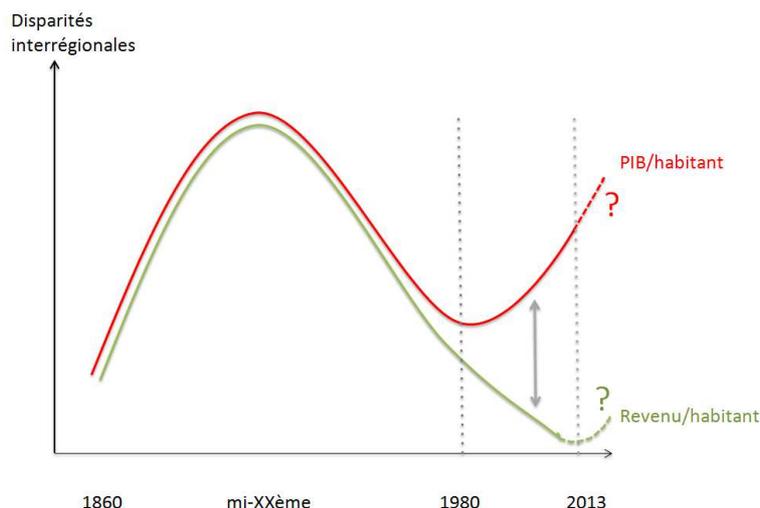
Le graphe 2 rend compte, de façon stylisée, de cet exercice de réactualisation. On voit s'amorcer, autour des années 1980, puis s'amplifier dans les décennies suivantes, une divergence forte des dynamiques de croissance et de développement territorial. Les inégalités interrégionales de PIB par

³ Le revenu régional est ici le RDB de l'Insee (revenu disponible brut), qui comprend l'ensemble des revenus y compris les prestations sociales non imposables.

⁴ *Fortune* (1938) « Oskaloosa, Iowa, finances, city management, profit of a community », Avril 1938, pp 52-62 et 124-132. Article cité par Gonnard S. (2001) *Le procès de la base économique. Enquête sur l'interprétation, l'usage et la condamnation de la base économique par l'économie urbaine du XX^{ème} siècle*, Mémoire de DEA. IUP - Université Paris-Val de Marne, 59 pages

habitant, qui se réduisaient depuis une cinquantaine d'années se réveillent à partir de 1980. Mais les inégalités de revenu par habitant continuent à décroître jusqu'à aujourd'hui ! Le graphe 3 rend compte, à partir des données détaillées, de ce mécanisme. On y voit que le coefficient de variation des PIB par habitant régionaux progresse de 28 % de 1975 à 2011. Alors que le coefficient de variation des revenus (RDB) régionaux par habitant, se réduit de 54 % entre 1965 et 2011.

Graphe 2 : La « Courbe de Williamson » stylisée (1965) complétée jusqu'à aujourd'hui



On assiste ainsi en plus d'une trentaine d'années à l'élargissement continu d'un effet de ciseau entre la contribution des territoires à la croissance nationale et leur part dans la distribution du revenu. Si l'on prend le cas le plus marquant de ce mécanisme en France, celui de l'Île de France, on observe (graphe 3) que, quand sa contribution au PIB passe de 27 % à 31 % du PIB national entre 1975 et 2011, sa part dans la distribution du RDB passe de 25 % à 22,5 % (entre 1975 et 2010) du revenu des ménages français... l'écart de deux points, au départ, s'élargit à 8,5 points après 2010 ! Autrement dit, ce sont ainsi 170 milliards d'euros de PIB qui ne laissent pas de trace dans le revenu des Franciliens... Bien sûr, l'inverse est vrai pour le reste du pays, qui bénéficie d'une part de revenu bien plus importante que sa contribution à la croissance.

On ne dispose pas de série annuelle de données de PIB départementaux. Elles sont publiées de façon irrégulière par l'Insee. Avec les données disponibles, de 1982 et 2008, on note une progression de 22 % du coefficient de variation des PIB/habitant départementaux. Pour le revenu des ménages, le RDB n'est pas disponible à l'échelle départementale. La Direction générale des Impôts (DGI) fournit cependant des données de revenu imposable des ménages (entre 1984 et 2009). Ces données, avant impôt direct, ne tiennent pas compte des prestations sociales non imposées et rendent donc compte d'inégalités territoriales plus fortes que les RDB. Le traitement de ces données à l'échelle des départements révèle que les inégalités interdépartementales de revenu par habitant ont, elles aussi, reculé de 18 % entre 1984 et 2009. On retrouve donc le même effet de ciseau PIB-Revenu à l'échelle des départements.

La question qui est posée aujourd'hui est de savoir, si la crise actuelle ne sonne pas le glas de cette dynamique paradoxale des trente dernières années. Les graphes 2 et 3 suggèrent que depuis le milieu des années 2000, on assiste à la fois à une forte accélération des inégalités de PIB par

habitant et à un ralentissement de la réduction des inégalités interrégionales de RDB par habitant. Même s'il ne s'agit que d'une période brève à partir de laquelle il est difficile de fonder une analyse de changements structurels, on note même qu'entre 2006 et 2011, le coefficient de variation des RDB/habitant régionaux progresse de 7 % et celui des PIB/habitant régionaux de 28 % : les inégalités de revenu progressent modérément, alors que les inégalités de PIB progressent fortement. Si, en Ile de France, l'écart entre sa part dans le PIB et celle dans le RDB français s'est accru fortement dans la dernière période (il n'était que de 6,4 points en 2006), c'est largement du fait de la forte progression du poids de cette région dans le PIB français entre 2006 et 2011. Mais dans le même temps, sa part dans le RDB français s'est améliorée de 0,4 points. En bref, si l'effet de ciseau a atteint dans cette dernière période un maximum, c'est du fait de l'échappée du PIB de la région et en dépit d'une embellie relative de son RDB.

Une analyse des données de la DGI sur le revenu déclaré des ménages entre les départements suggère aussi que nous pourrions assister à un arrêt des mécanismes de réduction des inégalités de revenu/habitant entre nos territoires. Elles montrent en effet que le coefficient de variation a recommencé à croître vers la fin des années 2000. D'une manière générale, les départements les plus pauvres étaient ceux qui s'enrichissaient le plus dans la période précédente. Mais cette dynamique de rattrapage des revenus semble s'être interrompue au seuil des années 2010 : ce sont les départements des grandes régions urbaines (Paris et l'Ouest de l'Ile-de-France, Lyon, Marseille-Aix, Toulouse...) qui voient leur indice de revenu par habitant progresser le plus nettement dans la dernière période.

Il faut rester prudent avant de fonder sur l'observation de ces évolutions très récentes une prévision pour les années à venir. Ces données, mais aussi l'analyse des mécanismes à l'œuvre, permettent néanmoins de prévoir un durcissement général des inégalités territoriales dans un futur proche.

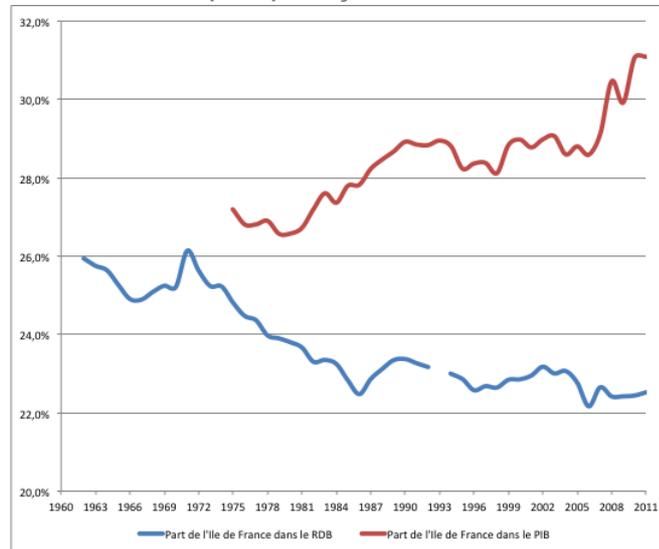
Grphe 3 : La « Courbe de Williamson » (1965) complétée : données détaillées d'inégalités interrégionales (coefficients de variation) des PIB par habitant (1975-2011) et des revenus disponibles bruts par habitant (1962-2011)



Sources : d'après données Insee

Note : coefficient de variation = écart-type/moyenne arithmétique

Graphe 4 : Le poids de l'Île de France dans le PIB (1975-2011) et le revenu disponible brut (RDB) français, 1962-2011 :



Sources : d'après données Insee

En effet, une façon, certes plus spéculative, mais plus analytique, d'alimenter le faisceau de présomption sur le possible retournement structurel de nos dynamiques territoriales consiste à examiner les différents mécanismes qui sont à l'origine de cet effet de ciseau qui s'est développé depuis 30 ans.

Comme le suggère le graphe 2, nous vivons actuellement, du point de vue des disparités territoriales, une sorte de retour à la situation du milieu du XIXe siècle. A la différence que, contrairement aux années 1860, l'augmentation des disparités de revenus n'est pas liée immédiatement à celle des inégalités de PIB. Il y a eu un fort effet-retard, qui s'est traduit par le puissant effet de ciseau PIB-revenu. C'est cet effet-retard qui semble aujourd'hui en cause.

La question principale est de savoir si les deux facteurs de cet effet de ciseau – la compétitivité croissante des métropoles et la puissance des mécanismes de redistribution du revenu – ne sont pas en train de connaître de profondes mutations. Nous aurions, à la fois, une sorte de « printemps des métropoles » déstabilisant l'équilibre territorial mais bienvenu dans un contexte d'injonction forte à la compétitivité du pays, et une remise en cause des mécanismes de mutualisation publics et sociaux largement à l'origine de la forte réduction des disparités de revenu entre nos territoires.

LES MECANISMES DE LONGUE PERIODE AGISSANT SUR LES DISPARITES TERRITORIALES

Si l'on revient à la courbe de Williamson « revisitée » (graphe 2), on note que les trente dernières années ont été marquées par un nouveau et net regain des disparités de PIB par habitant. En bref, on retrouve la dynamique du milieu du XIXe siècle. Cette répétition suggère que nous sommes

entrés, au début des années 1980, dans une nouvelle révolution productive comme l'avait été celle de la révolution industrielle.

Ce nouveau cycle est marqué par le déclin du mode de production matériel antérieur, fondé sur une fabrication manufacturière utilisatrice de main d'œuvre et d'énergie à bon marché. Le nouveau cycle qui émerge dans les années 1980 est celui de la production immatérielle, de la mise en concurrence mondiale généralisée et de l'innovation accélérée.

Les cartes des avantages comparatifs sont dès lors redistribuées entre les territoires. L'émergence de l'industrie, au XIXe siècle, avait mécaniquement avantagé les régions minières ou proches des gisements. Le décollage rapide de ces industries a eu deux effets directs : augmenter la croissance du pays et creuser gravement les inégalités territoriales. Le Nord-Pas de Calais se développe alors rapidement, la Bretagne ou le Languedoc restent sur place... Mais ce creusement des disparités interterritoriales a trouvé ensuite ses limites et, du milieu du XXe siècle aux années 1980, on a assisté à un fort rééquilibrage. Quels sont les mécanismes qui ont été à l'œuvre, tantôt creusant tantôt comblant les disparités interrégionales ? Et peuvent-ils encore jouer aujourd'hui ?

DES « POLES DE CROISSANCE » EMERGENT DEPUIS 1980, COMME AU XIX^E SIECLE

La révolution industrielle a creusé de fortes inégalités géographiques dans le pays. Ce lien mécanique entre phase initiale de croissance et inégalités territoriales est clairement exposé, dès les années 1950, chez François Perroux dans sa théorie des « pôles de croissance »⁵ : « *Le fait grossier, mais solide, est celui-ci : la croissance n'apparaît pas partout à la fois ; elle se manifeste en des points ou pôles de croissance, avec des intensités variables ; elle se répand par divers canaux et avec des effets terminaux variables pour l'ensemble de l'économie* ». Deux idées se dégagent : (i) quand elle apparaît, la croissance creuse les inégalités, (ii) dans un second temps, « par divers canaux », elle se répand. Comme on l'a déjà vu, avec les travaux de Williamson, il y a donc un dilemme croissance-égalité. L'idée que l'on puisse avoir à la fois croissance – en phase initiale – et égalité territoriale n'est qu'une idée et ne s'est vérifiée nulle part dans le monde.

Dans un second temps, cependant, Perroux nous parle des effets d'entraînement des « pôles de croissance » au profit des autres secteurs. On les a observés dans le passé et ils ont joué un rôle de rééquilibrage territorial majeur, mais on ne les voit pas (encore ?) clairement se manifester depuis trente ans dans la nouvelle économie de l'information.

Depuis 1980, en France comme dans la plupart des pays industriels, on a assisté à un regain des inégalités de PIB par habitant entre les régions du fait de la redistribution spatiale des lieux de création de valeur. Cette fois-ci, ce ne sont pas les gisements miniers qui font la géographie économique, mais les accumulations de matière grise. L'équilibre territorial est alors doublement menacé d'un côté par le déclin des régions industrielles qui avaient été les grandes gagnantes du

⁵ Perroux F. (1955) « Note sur la notion de pôle de croissance » in *Économie appliquée*, 8 : 307-320. - Perroux, F. (1982) *Dialogue des monopoles et des nations: équilibre ou dynamique des unités actives ?* Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.

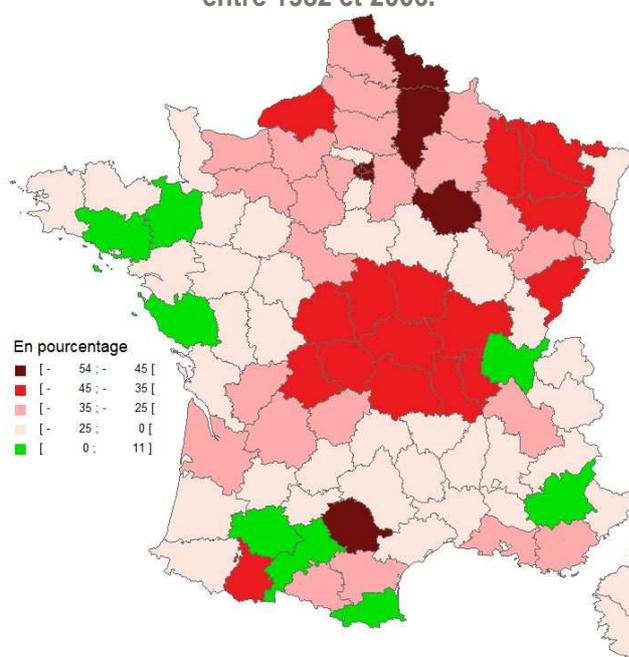
cycle antérieur, et de l'autre par les nouveaux avantages comparatifs des « régions métropolitaines » tels que les définit la « Nouvelle Géographie Economique » derrière des auteurs comme Paul Krugman.

Comme il s'agit d'une redistribution des cartes, avec à la fois le déclin du cycle antérieur et l'émergence du nouveau, la période mêle deux mécanismes géographiquement asymétriques avec, dans le même temps, la destruction des anciennes activités et l'apparition des nouvelles. Entre 1982 et 2006, la France perd 1,1 millions d'emplois de « fabrication », soit un recul de 30 %. Les plus grosses pertes nettes sont dans les territoires qui avaient été les pionniers de la révolution industrielle : l'Île de France, le Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes ou la Lorraine. La question pour ces territoires a été, et est encore aujourd'hui pour beaucoup d'entre eux, celle de leur reconversion dans la « nouvelle économie » afin de compenser le déclin de leurs activités traditionnelles.

Contrairement à ce que l'on croit souvent, les territoires les plus pénalisés par cette débâcle manufacturière sont en fait ceux qui se sont le mieux reconvertis et adaptés au nouvel univers économique : l'Île de France est la région du pays qui a connu la plus forte destruction nette d'emplois de fabrication durant ces années-là, avec une réduction de 44 % (contre 42 % dans le Nord-Pas de Calais). Les deux départements français les plus pénalisés sont les Hauts-de-Seine (-54 %) et la Seine-Saint-Denis (-53 %). Arrivent ensuite, après le Tarn (-50 %), le Val de Marne (-50 %) et Paris (-48 %). Le département du Nord n'arrive qu'en 7^e position (-46 %), le Pas de Calais en 28^e (-36 %).

De fait, la désindustrialisation est loin d'avoir épargné les territoires aujourd'hui « métropolitains ». Le jeu de la « métropolisation » s'est en effet imposé dans le même temps à la géographie du pays, au profit des régions urbaines les plus importantes. Comme le montre la carte 6, une poignée de départements s'échappe. L'Île de France d'abord, mais aussi nos grandes « métropoles d'équilibre », voient leur contribution relative à la croissance nationale progresser. Parmi elles, les aires urbaines de Lyon, Toulouse, Nantes, Rennes et Bordeaux émergent nettement. On voit sur la carte 6 que les départements de Montpellier, Toulon et Nice connaissent également une forte croissance, mais cette progression y a été largement induite par les flux de revenus (et la consommation) liés à leur économie résidentielle, et il est discutable de les classer dans la même catégorie que les cinq autres métropoles. On notera aussi que les départements de deux de nos quatre plus grandes villes françaises, Lille et Marseille-Aix, voient leur poids dans le PIB national régresser. On voit donc que si la « métropolisation » s'est déployée en France, c'est d'une façon contrariée...

Carte 5 : L'évolution de l'emploi « de fabrication » dans les départements entre 1982 et 2006.

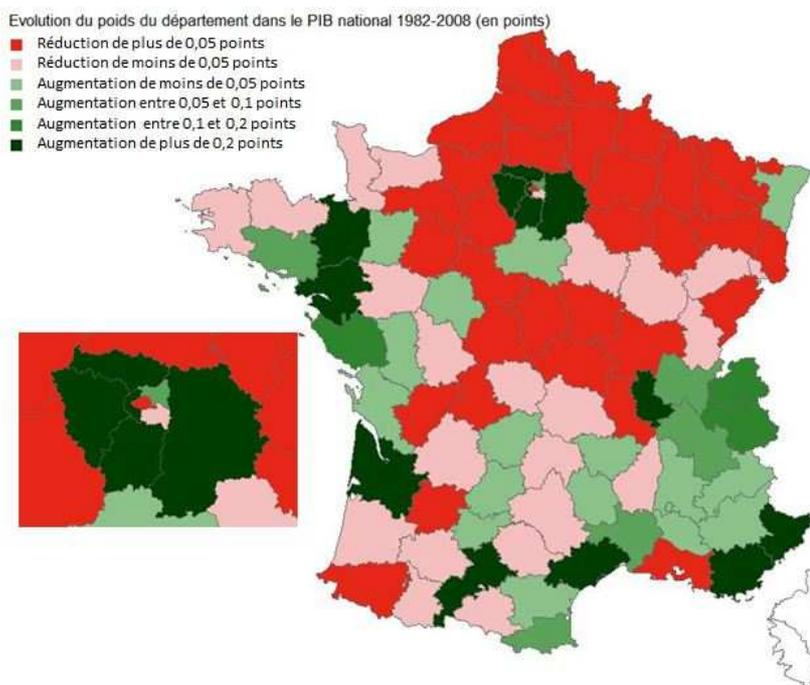


Source : d'après Insee

Comme le montre le tableau 7, ce sont six métropoles (Paris, Lyon, Toulouse, Nantes, Rennes et Bordeaux) dont la contribution à la croissance nationale augmente : entre 1982 et 2008, quatre points de PIB national « passent » du reste du pays vers ces grandes villes (alors que leur gain de poids démographique n'est, dans le même temps, que de 1,3 % de la population du pays).

L'enquête auprès des employeurs 2013 sur les besoins de main d'œuvre de Pôle Emploi (disponible sur leur site) montre que les projets d'embauche jugés les plus difficiles à pourvoir, sur tous les métiers, sont ceux des « ingénieurs et cadres d'études, R&D en informatique, chefs de projets informatiques ». Ce fait n'est pas étranger à la question des territoires : c'est dans les « métropoles » que les entreprises ont le plus de chance de se procurer ce type de ressource en main-d'œuvre, et pas dans les « territoires périphériques ».

Carte 6 : L'évolution du poids des départements dans le PIB national (hors Corse) entre 1982 et 2008



Source : d'après Insee

Tableau 7 : L'échappée du PIB de six métropoles françaises.

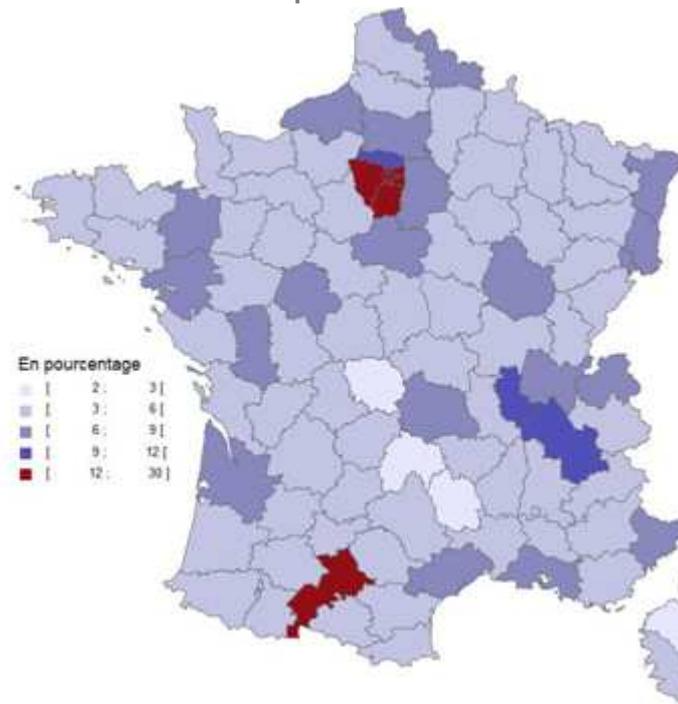
	Part du PIB national 1982	Part de la population nationale 1982	indice de PIB/hab 1982 (100=France)	indice de PIB/hab 2008 (100=France)	Part du PIB national 2008	Part de la population nationale 2008
<i>Ile de France (i)</i>	26,9%	18,6%	163	177	29,2%	18,8%
<i>5 départements métropolitains (ii)</i>	9,6%	9,5%	113	123	11,3%	10,5%
Total (i+ii)	36,4%	28,0%	146	158	40,5%	29,3%
Reste du pays	63,6%	72,0%	99	96	59,5%	70,7%
France entière	100,0%	100,0%	100	100	100,0%	100,0%

	Variation de la part de PIB national 1982-2008	Variation de la part de population nationale 1982-2008	d'indice de PIB/hab avec "reste du pays" 1982 (i)	Écart d'indice de PIB/hab avec "reste du pays" 2008 (ii)	(ii) - (i)
<i>Ile de France (i)</i>	2,3%	0,2%	163,8%	184,8%	21,0% 21 points
<i>5 départements métropolitains (ii)</i>	1,8%	1,1%	114,3%	127,8%	13,6% 14 points
Total (i+ii)	4,1%	1,3%	147,1%	164,3%	17,2% 17 points
Reste du pays	-4,1%	-1,3%	100,0%	100,0%	0,0%
France entière	0,0%	0,0%	100,8%	104,2%	3,4% 3 points

Note : les 5 départements métropolitains sont le Rhône, la Haute Garonne, l'Ille et Vilaine, la Loire Atlantique et la Gironde.

Source : d'après Insee

Carte 6 : Les emplois de d'ingénieurs et de cadres d'entreprise en pourcentage de l'emploi départemental en 2006.



Source : d'après Insee

LES EFFETS D'ENTRAÎNEMENT PRODUCTIF INTERTERRITORIAUX NE SONT PLUS AU RENDEZ-VOUS

On l'a vu avec Williamson ou François Perroux, passée une phase de décollage, le système productif met en œuvre des mécanismes d'entraînement des pôles vers le reste du pays. Avec la notion de « secteur moteur », ce dernier a identifié des mécanismes d'entraînement permettant, par des « effets amonts » et des « effets avals », de diffuser largement la croissance vers les territoires périphériques. Raymond Vernon⁶, de son côté, introduit la théorie du « cycle de vie du produit », qui permet aussi de comprendre le déplacement géographique de la production. Benjamin Chinitz⁷, enfin, introduit la notion « d'incubation » qui permet de mieux comprendre le rôle des grandes villes dans le démarrage des nouveaux produits.

LES EFFETS « AMONTS » ET « AVALS » DE FRANÇOIS PERROUX

Quand François Perroux identifie des secteurs moteurs de l'économie (il donne comme exemple de secteurs moteurs, à son époque, les industries automobile et de production énergétique), il montre que leur taux de croissance est largement supérieur à celui de l'ensemble de l'économie (ce qui

⁶ Vernon R. (1966) « International Investment and International Trade in the Product Cycle », *Quarterly Journal of Economics*, 2, 190-207

⁷ Chinitz B. (1961) *Constrasts in Agglomeration : New York and Pittsburgh*, *American Economic Review*, pp 284-85.

entraîne une augmentation des disparités de PIB), mais que rapidement, ils vont avoir des effets positifs sur les autres secteurs (et les autres territoires), favorisant la convergence.

« L'effet amont » est lié aux commandes que le secteur moteur passe à ses sous-traitants et fournisseurs. Une voiture étant constituée de l'assemblage de milliers de pièces, provenant de l'industrie de la métallurgie, du verre, du caoutchouc, etc., l'augmentation de la production automobile stimule, via ses commandes, de très nombreux autres secteurs. De façon générale, comme le montrent les TES (Tableaux entrées-sorties) de l'économie française, le plus gros de la valeur de la production automobile ne dérive pas de la valeur ajoutée propre de ce secteur mais de celle des nombreux autres secteurs qui l'alimentent en fournitures. En 1990, par exemple, 70 % de la valeur de la production du secteur automobile est composée de la valeur ajoutée d'autres secteurs⁸. De façon générale, plus le ratio (valeur ajoutée)/(valeur de la production) d'un secteur est faible, plus forts sont les effets d'entraînement intersectoriels et inter-spatiaux. Pour François Perroux et ses disciples, une industrie comme celle de l'automobile a ainsi permis d'entraîner une grande quantité d'autres secteurs qui ont souvent, à leur tour, connu un fort développement autonome : mécanique, pneus, verre, travaux routiers, carburants, hôtellerie, etc.

Les « effets aval » sont liés aux ventes des secteurs moteurs aux autres secteurs. L'exemple donné par François Perroux est celui de la production énergétique. L'essor rapide de ce secteur a permis de fournir à tous les autres de l'énergie moins chère, de meilleure qualité et disponible partout. Par ce biais, l'industrie de l'énergie a aidé un très grand nombre de secteurs, partout, à se développer.

Il existe de fortes différences entre les effets amonts et aval : les premiers sont automatiques, intégraux (si on produit 10 % de plus d'automobile, on a besoin de 10 % de plus de pneus), garantis... et donc très puissants. Les seconds sont incertains et ont un impact imprévisible : qu'une usine de sabot fonctionnant avec une machine à vapeur accède à l'électricité lui permet certes d'améliorer ses conditions de production, mais ne garantit en rien l'avenir du secteur du sabot... Ce sont donc les effets amonts qui sont les plus puissants et qui ont assuré l'essentiel des effets d'entraînement des régions motrices vers les autres et ont joué un rôle important dans le rééquilibrage de la géographie productive durant les « trente glorieuses ».

Qu'en est-il des effets des secteurs moteurs actuels ? Les nouveaux secteurs moteurs de l'économie des pays industriels ont beaucoup moins d'effets amonts et plus d'effets aval. Les industries qui ont aujourd'hui la plus forte progression sont situées dans les domaines de l'information, de l'immatériel. Quand une voiture d'hier était constituée de milliers d'éléments matériels produits par des dizaines de secteurs, la valeur ajoutée de la production de téléphone ou d'ordinateur d'aujourd'hui met en jeu beaucoup moins de composants. De plus, si effets amonts il y a, ce qui reste le cas pour beaucoup de secteurs, ils bénéficient désormais, comme l'avait indiqué Vernon dès les années 1960, à des sous-traitants ou des fournisseurs de pays à bas coût de production. Hier les commandes de nos secteurs moteurs réduisaient nos inégalités interrégionales, aujourd'hui elles réduisent les inégalités internationales.

⁸ Davezies L. (1992) « Les effets d'entraînement économique interrégionaux dans les années 80. Une esquisse d'approche par les Tableaux Entrées-Sorties de l'économie française. » *Information et Commentaires* n°81 Octobre 1992, N° spécial François Perroux.

Contrairement à ce que l'on croit souvent, les décennies passées n'ont pas été marquées par un accroissement global de l'externalisation de la production et la montée des échanges inter-entreprises et inter-sectoriels. Certes, les activités manufacturières ont connu une très importante « désintégration verticale », se spécialisant dans leurs cœurs de métier et dans l'assemblage de composants achetés à d'autres entreprises/secteurs. Mais dans le même temps, comme un traitement simple des T.E.S de la comptabilité nationale le montre, leur poids dans le PIB du pays, depuis 1980, s'est fortement réduit alors que celui des activités « de service » progressait. Or, ces dernières activités pratiquent très peu l'externalisation et les consommations intermédiaires n'y pèsent que peu dans la valeur de leur production. Elles ont un ratio valeur ajoutée / valeur de la production très élevé. Au total, sur les 20 ou 30 années passées, le poids des échanges inter-industriels dans la production a ainsi globalement décliné, leur augmentation dans les secteurs manufacturiers déclinants étant plus que contrariée par l'augmentation du poids des secteurs à faible externalisation. Donc, globalement, les effets « amonts » n'ont plus le vent en poupe, et leurs effets de rééquilibrage territorial non plus.

Les nouveaux secteurs moteurs, dans le registre de l'industrie de l'information au sens large, ont aujourd'hui des effets surtout en aval. Mais avec un résultat et une intensité qu'il est difficile de mesurer. De plus, alors que les grands secteurs moteurs d'autrefois développaient leurs effets d'entraînement avaux par des échanges inter-entreprises et inter-secteurs, les nouveaux moteurs de la croissance vendent aujourd'hui une large partie de leurs productions aux ménages, partout où ils sont, sans que cela n'ait d'impact clair sur l'efficacité productive des territoires dans lesquels ils résident.

A l'extrême, un secteur comme l'audiovisuel, constitue un idéal-type des industries motrices d'aujourd'hui : en Californie, l'audiovisuel (télé, cinéma, musique, internet...) est devenu depuis quelques années le premier secteur de l'Etat en termes de PIB, en dépassant l'aéronautique. Croissance très rapide, hyper-concentration dans des territoires très restreints, peu de sous-traitants en amont, échanges intra-sectoriels, effets « aval » modestes... Hier, l'industrie automobile des Grands Lacs faisait travailler l'Amérique entière, aujourd'hui, Hollywood fait travailler Los Angeles. Allen Scott a montré que la situation de l'industrie du film français était parfaitement comparable⁹. En bref, alors que la production des pôles moteurs d'hier se mariait de façon féconde avec celle des territoires périphériques, un secteur – aujourd'hui majeur – comme celui de l'audiovisuel ne fait de bien qu'à lui-même et aux quelques territoires dans lesquels il est implanté !

Une discussion s'est depuis longtemps engagée sur la capacité de cette nouvelle économie de l'information, qui permet son transfert gratuit et à la vitesse de la lumière sur les réseaux, d'affranchir les activités de la distance et d'introduire un facteur d'égalisation des opportunités économiques pour tous les territoires. On ne voit pourtant rien de tel s'amorcer actuellement. Certes, l'usage de ces nouvelles technologies peut apporter de nombreuses ressources aux territoires périphériques. Mais la concentration des pôles décisifs de cette nouvelle économie est encore loin d'être remise en cause et tend même à se renforcer. Leamer et Storper¹⁰, par exemple, montrent que la relation télématique

⁹ Scott A. J. (1997) « French Cinema : Economy, Policy and Place in the Making of a Cultural-Products Industry », *Theory, Culture & Society* 2000 (SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 17(1): 1±38.

¹⁰ Leamer E. E. & Storper M. (2001) « The Economic Geography of the Internet Age » *Journal of International Business Studies*, Palgrave Macmillan, vol. 32(4), pages 641-665, December.

ne remplace pas mais ne fait que compléter le face-à-face physique (*shakehand*), et donc la proximité géographique et la concentration qui restent déterminants. La circulation électronique accélérée de l'information, selon eux, ne remet pas en cause la polarisation métropolitaine de la création d'information, au contraire. On voit, du reste, depuis cet article de 2001, que la concentration « métropolitaine » des activités « informationnelles » à haute valeur ajoutée, n'a cessé de s'accroître. Pour autant, les changements technologiques actuels, notamment dans le domaine de la circulation et du traitement des informations sont si rapides que l'on peut jurer qu'elles ne finiront pas par favoriser une déconcentration spatiale de nombreuses activités.

Finalement, les approches de François Perroux, qui permettaient d'expliquer la montée puis la décline des inégalités économiques régionales – le poison et l'antidote – de 1850 à 1980, permettent certes de comprendre la remontée depuis 1980 de ces inégalités liées au nouveau grand cycle productif qui s'est mis en place, la croissance étant mécaniquement créatrice d'inégalités. Mais elles permettent aussi de comprendre que l'antidote a perdu beaucoup de son pouvoir, avec l'érosion des effets amonts et la place croissante d'effets aval incertains.

LES EFFETS LIES AU « CYCLE DE VIE DES PRODUITS » DE RAYMOND VERNON

Le « cycle de vie du produit »¹¹ permet de son côté de comprendre que les nouveaux produits naissent dans des territoires dotés de ressources abondantes et diversifiées. Développer un nouveau produit suppose en effet de faire appel à une large gamme de métiers et de secteurs (ingénieurs, juristes, design, marketing...) qui ne sont disponibles généralement que dans les espaces centraux, ce que l'on appelle aujourd'hui les métropoles. Les grandes villes, comme l'avance Benjamin Chinitz¹², sont des « incubateurs » de nouveaux produits. En phase initiale, l'essentiel de la valeur ajoutée du produit provient de sa conception et de la fabrication des premières séries dans les espaces centraux. Mais dans une deuxième phase, la production de masse est délocalisée dans des territoires à faible coût de production. Le plus gros de la valeur ajoutée est dès lors transféré dans les territoires périphériques. Seulement dans une troisième phase, quand la croissance du produit ralentit, et afin de prolonger la durée de sa vie commerciale, une partie de la valeur ajoutée revient au centre, avec l'introduction d'innovations du produit (par exemple, Renault introduisant la Super 5 pour prolonger la fabrication des R5...).

C'est ce déplacement géographique de la production que l'on a vu de façon massive, dès les années 1930, aux Etats-Unis : l'industrie y a massivement été transférée du nord-est vers le sud du pays. On retrouve, à moindre intensité, le même phénomène en France tout au long des trente glorieuses, avec une progression massive de l'industrie, surtout, dans l'Ouest du pays. La question globale des coûts de production est centrale, pas seulement en termes de coût unitaire des salaires, mais aussi en termes de relations sociales : les populations de l'Ouest, massivement conservatrices, souvent paysannes, peu acculturées aux modes de vie industriels et urbains, constituent alors un atout majeur pour leurs territoires. A partir de 1963, avec la Datar, des dispositifs d'aides directes à la « décentralisation industrielle », au nom de « l'aménagement du territoire », accompagnent ces transferts massifs d'activités industrielles vers ces régions.

¹¹ Vernon R. (1966), déjà cité

¹² Chinitz B. (1961), déjà cité.

On voit alors se dessiner une géographie, souvent jugée caricaturale par les experts, sur le mode de « la tête et les jambes » entre les espaces centraux et les régions périphériques. Alors que les disparités de PIB entre les régions reculent, la plupart des analystes considèrent qu'il s'agit de faux développement fondé sur des « cathédrales dans le désert » : les établissements industriels implantés dans ces régions de l'ouest (ou à la périphérie extérieure de l'Île de France, proche du centre mais éligible aux aides régionales de la Datar) n'auraient aucun effet d'entraînement, ne stimuleraient en rien un tissu local de sous-traitants. Pourtant, avec quelques décennies de recul, il faut constater que ces apports d'activités industrielles tayloriennes ont constitué un support de maintenance et de développement démographique, social, des services privés et publics qui a souvent permis le fort développement actuel de certains de ces territoires.

Qu'en est-il aujourd'hui de cette dialectique territoriale ? Ce partage des rôles, pour les nouvelles activités productives, peut-t-il continuer à opérer un partage de la valeur ajoutée entre les « métropoles » et le reste des territoires ? La réponse est largement négative. Le nouveau grand cycle productif, marqué par la compétition généralisée (européenne et mondiale) et ce que cette mise en concurrence exacerbée a induit en termes d'accélération des innovations, a radicalement raccourci le cycle de vie du produit et modifié sa territorialisation.

Hier, les grands produits emblématiques de l'industrie avaient des cycles de vie longs : la 2CV Citroën a été produite de 1939 à 1990. Le dernier processeur d'un ordinateur ou d'une tablette, aujourd'hui, n'a une durée de vie commerciale que de quelques mois. Le temps de la conception (et des fonctions management-marketing...) l'emporte désormais sur le temps de la production. Dans l'histoire de la 2CV, les établissements, et les territoires français, de fabrication ont capté le plus gros de la valeur ajoutée. Dans celle, éphémère, du micro-processeur, ce sont les territoires de l'innovation qui captent désormais une part majeure de la valeur ajoutée. La « métropole », pour moderniser la notion de Chinitz, devient un « incubateur permanent »

De plus, alors qu'hier, l'essentiel de la fabrication des 2CV se faisait en France (et un peu au Portugal, sur la fin), celui des processeurs d'aujourd'hui ne se fait plus dans une autre région du pays de l'entreprise, mais de plus en plus, dans un autre pays, à faible coût de production.

Enfin, même si ce raccourcissement du cycle de vie n'était pas intervenu, le mécanisme de rééquilibrage régional par le transfert d'activité dans les régions françaises à faible coût se serait largement épuisé, du fait de la forte convergence du coût du travail entre les régions françaises. Comme le montrait déjà l'Insee en 2000¹³, les inégalités de salaires entre les régions s'expliquent surtout par la structure des qualifications : les franciliens sont mieux payés car ils sont plus souvent cadres et moins souvent ouvriers, et non pas parce que les cadres et les ouvriers d'Île de France sont mieux payés que dans le reste du pays (l'écart ne n'était plus que de l'ordre de 10 %).

L'ÉGALISATION INTERREGIONALE DES SALAIRES

¹³ Rasolofoarison J. (2000) « Les écarts de salaires entre régions s'expliquent surtout par la structure des emplois », *Insee Première*, n°738. Voir également : Combes P.P., Duranton G. et Gobillon L. (2003) « Origine et ampleur des inégalités spatiales de salaire en France », in *Compétitivité*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n°40, Paris : La documentation française, pp163-183.

Au cœur du processus d'étalement de la production, la question des différences de coûts du travail a joué, hier au niveau interrégional et aujourd'hui au niveau international, un rôle majeur. Mais avec la forte réduction des inégalités interrégionales de salaires, ce mécanisme de rééquilibrage a pris un tour plus complexe.

En première analyse, la victoire sur l'inégalité des salaires apparaît comme une défaite de l'égalité territoriale. On l'a dit plus haut, l'avantage comparatif clef des régions françaises les moins développées des décennies d'avant 1980 était précisément leur sous-développement et leurs faibles niveaux relatifs de salaire. C'est fini. On peut penser que l'on assiste à une inversion de la hiérarchie des rémunérations entre les territoires !

Car en termes de pouvoir d'achat, 100 euros gagnés en Ile de France n'ont pas la même valeur que 100 euros gagnés dans le reste du pays. On ne dispose malheureusement pas en France d'indices des prix ou de parités de pouvoir d'achat régionalisés ou localisés, contrairement à ce que l'on trouve par exemple depuis longtemps aux Etats-Unis ou au Canada. Dans une analyse antérieure menée pour le Compte de l'Institut Caisse des dépôts pour la Recherche¹⁴, on a estimé un indice régionalisé de pouvoir d'achat¹⁵ (fondé notamment sur les différences de valeurs foncières/immobilières) qui suggère qu'un salarié en Ile de France, avec un salaire 10 % supérieur, aurait un pouvoir d'achat 5 % inférieur, en moyenne, à celui d'un même salarié ailleurs dans le pays.

Mais il n'est pas besoin de « bricoler » des indices de prix régionalisés : la seule observation des mobilités résidentielles d'actifs suffit à rendre compte de cette inversion de l'inégalité en défaveur de l'Ile de France. Depuis plusieurs recensements, la région enregistre un solde migratoire négatif de ses actifs (et très négatif si l'on ne tient pas compte des flux migratoires internationaux).

Dans les mécanismes du « cycle de vie du produit », du temps des trente glorieuses, les bas salaires des régions périphériques permettaient d'attirer le capital et favorisaient un fort rééquilibrage territorial. Ce rééquilibrage était, dans le même temps, abondé par les flux migratoires depuis ces régions vers celles plus développées. En bref, le capital allait dans les régions pauvres et la main-d'œuvre allait dans les régions riches. Et tout cela pour le plus grand bien de la croissance, de l'équilibre territorial et du progrès social.

Aujourd'hui, capital et travail se croisent encore en chemin, mais à l'envers ! Le capital se concentre dans les métropoles et la main d'œuvre dans les territoires périphériques¹⁶ ! Cette égalisation des

¹⁴ Davezies L (2007) *Croissance sans développement en Ile-de-France*, Rapport à l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche et pour la Caisse des Dépôts, Oeil-Université Paris 12, Polyg, 63 pages.

¹⁵ L'indice calculé est une estimation fondée sur le mode de calcul de l'indicateur américain de la National Association of Realtors qui fait peser les variations du coût du logement sur 33 % des dépenses (sachant que le prix du sol a un impact non sur les seuls logements mais aussi sur l'ensemble des biens et services vendus en utilisant le sol –coiffeurs, restaurants, etc. Le prix du sol utilisé est le montant des loyers des contrats de location de l'année, au mètre carré et pour des biens comparables (Snoupi/Union Nationale des Professionnels de l'Immobilier).

¹⁶ Gonnard S. (2006) *L'inversion des flux migratoires interrégionaux. De nouveaux rapports entre migrations internes et développement territorial ?* Thèse de doctorat (sous la dir. de L. Davezies), Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris – Université Paris-Val de Marne. On trouvera les principaux résultats dans Gonnard S. (2006) « Salaires et migrations

salaires fait que ce n'est plus le capital qui vient s'établir dans les régions moins développées, mais désormais la main-d'œuvre. On est loin du processus lié au cycle de vie du produit des décennies passées. Pour autant, ces flux de population ont constitué dans les dernières années, et constituent encore, un mécanisme de compensation ou de ralentissement des inégalités régionales de PIB. L'essor de l'« économie résidentielle » et le poids des revenus non marchands dans la formation des revenus des territoires « périphériques », ajouté à cette égalisation des salaires a fait contrepoids à l'inexorable concentration métropolitaine de la valeur ajoutée. Sans ces mécanismes, le creusement des écarts de PIB entre nos régions auraient été bien plus importants : en bref, la part des régions périphériques dans la valeur ajoutée productive en compétition s'est réduite depuis les années 1980, mais le poids de la valeur ajoutée des secteurs liés à la demande locale a tendu, lui, à s'accroître. Quand le « PIB de l'offre » est de plus en plus inégalement réparti entre les régions, le « PIB de la demande » rabote, sans l'inverser, la montée des inégalités de PIB total entre les régions.

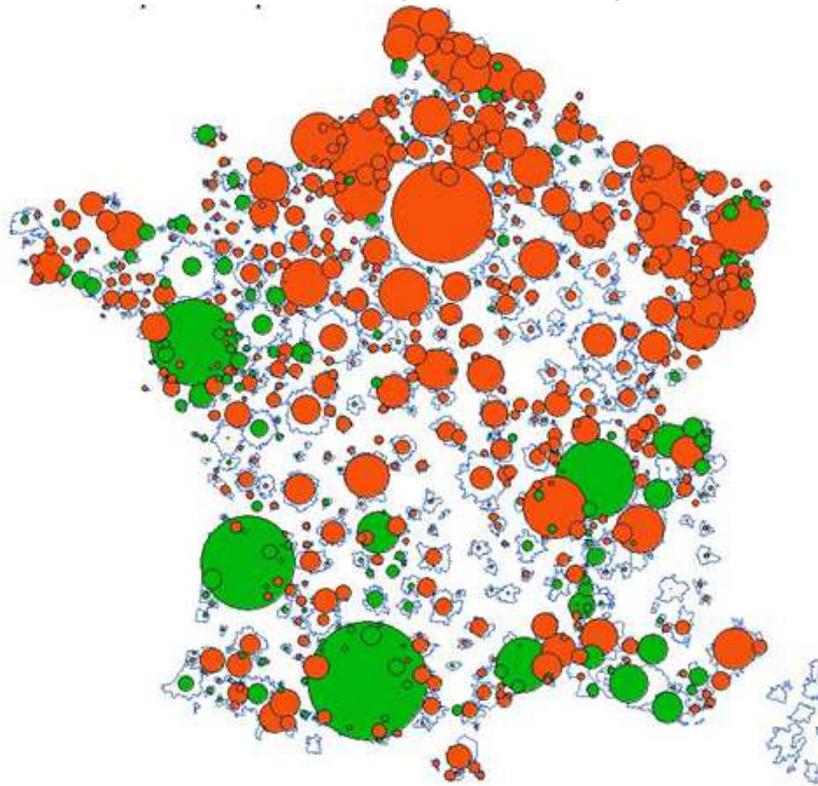
L'ACCELERATION ACTUELLE DE LA CONCENTRATION GEOGRAPHIQUE DE LA CREATION DE RICHESSE DANS LES TERRITOIRES LES PLUS FAVORISES

La combinaison de tous ces mécanismes (érosion des effets amonts et des effets aval de F. Perroux, raccourcissement du cycle de vie du produit, etc.) a libéré les freins traditionnels à la concentration géographique des richesses et de leur production. Contrairement au modèle productif qui avait prévalu jusqu'aux années 1980, la nouvelle économie de l'information vient chercher l'essentiel de ses ressources dans quelques grandes aires urbaines, et à l'intérieur même de ces grandes aires, dans quelques communes, contribuant ainsi à l'accélération de la métropolisation de notre économie.

Les statistiques de l'emploi en portent témoignage. Entre décembre 2008 et décembre 2012, la France a perdu 220 000 emplois salariés privés sous l'effet de la crise. Dans le même temps, 215 aires urbaines sur plus de 750 enregistraient pourtant des performances positives. Mais 57 % des créations nettes d'emplois recensées dans ces zones positives étaient captées par cinq grandes métropoles : Toulouse, Bordeaux, Nantes, Lyon et Montpellier. Autrement dit, durant ces quatre années, l'activité s'est un peu plus concentrée dans quelques métropoles.

interrégionales en 2000. Une situation contrastée selon la trajectoire migratoire », *Retraites et Société* (revue de la CNAV), n° 48, p. 216-226.

Carte 7 : Variation de l'emploi salarié privé des aires urbaines entre décembre 2008 et décembre 2012. (données ACOSS)



Aires urbaines (déf. 2010)	Variation emploi salarié total 2008-2012	Poids dans la variation des AU qui progressent
Toulouse	21 020	20%
Bordeaux	13 108	13%
Nantes	11 301	11%
Lyon	9 543	9%
Montpellier	4 556	4%
Brive-la-Gaillarde	2 687	3%
Marseille - Aix-en-Provence	2 332	2%
Genève (SUI) - Annemasse (partie française)	1 777	2%
s/total Gdes AU positives	66 324	63%
215 autres AU positives	38 434	37%
TOTAL AU POSITIVES	104 758	100%
540 autres AU négatives	-269 512	
<i>Paris</i>	<i>-15 065</i>	
Communes isolées hors influence des pôles	-12 987	
Autres communes multipolarisées	-17 579	
Communes multipolarisées des grandes aires urbaines	-20 089	
TOTAL AU NEGATIVES	-320 167	

Et si l'on regarde de plus près, au sein des grandes aires urbaines, ce sont quelques communes – en général les plus centrales – qui arrivent à tirer leur épingle du jeu. Le phénomène est particulièrement marqué dans les grandes aires urbaines qui ont le solde net de créations d'emplois le plus élevé. Ainsi, la communauté d'agglomération du Grand Toulouse capte 89 % des créations nettes d'emplois de l'aire urbaine. Le fait est encore plus marqué pour la communauté urbaine de Nantes Métropole (94 %) ou de Lyon (95 %). Inversement, dans les grandes aires urbaines qui ont enregistré un solde

net négatif, c'est souvent dans leur noyau central que se situe la panne (Lille, Nice, Grenoble, Strasbourg...).

Tableau 8 : le dynamisme des métropoles se joue dans leur partie centrale (pour le meilleur et pour le pire)...

EPCI central	Var. 2008-2012 ACOSS	Aire Urbaine (def. 2012)	Var. 2008-2012 ACOSS	EPCI central en % AU
CA du Grand Toulouse	18 764	AUToulouse	21 020	89%
CU de Bordeaux	7 791	AU Bordeaux	13 108	59%
CU Nantes Métropole	10 586	AU Nantes	11 301	94%
Grand Lyon CU de Lyon	9 051	AU Lyon	9 543	95%
CA Rennes Métropole	-1 903	AU Rennes	559	-
CU de Lille Métropole	-2 538	AU Lille	-902	281%
CA de Nice - Côte d'Azur	-5 573	AU Nice	-2 712	205%
CA Grenoble Alpes Métropole	-2 425	AU Grenoble	-3 588	68%
CU de Strasbourg	-3 806	AU Strasbourg	-5 165	74%
Paris Métropole	2 167	AU Paris	-15 068	-

Le moteur du succès des métropoles qui réussissent se situe dans les communes les plus centrales et il est en grande partie imputable aux activités « métropolitaines supérieures ». Dans la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, 13 secteurs d'activité (sur plus de 700) contribuent à 90 % des créations nettes d'emplois, dont 8 secteurs « métropolitains » qui absorbent les deux tiers de ces créations : construction aéronautique et spatiale (une spécificité locale), ingénierie et études techniques, conseil en systèmes et logiciels informatiques, programmation informatique, conseil de gestion, traitement des données et hébergement... Même jeu dans la communauté urbaine de Nantes Métropole où 8 secteurs métropolitains concentrent 55 % des créations nettes d'emplois, ou encore dans le Grand Lyon où 3 secteurs métropolitains concentrent à eux seuls 63 % des créations nettes.

Et si l'on resserre encore un peu plus la focale, on s'aperçoit que les secteurs créateurs d'emploi sont eux-mêmes concentrés dans très peu de communes de ces agglomérations. Dans le Grand Toulouse, les seules communes de Toulouse, Blagnac, Balma et Colomiers comptent 96 % des créations d'emplois alors qu'elles n'occupent que 47 % de la superficie de la communauté d'agglomération. A Nantes Métropole, les communes de Nantes, Saint-Herblain, Vertou et Rezé pèsent 84 % des créations nettes d'emplois de la communauté urbaine alors qu'elles n'occupent que 28 % de sa superficie. Mais c'est le Grand Lyon qui bat tous les records de concentration puisque la seule commune de Lyon qui n'occupe que 9 % de la superficie de la communauté urbaine, rassemble... 108 % des créations d'emplois de cet ensemble.

Ce succès métropolitain croissant est assez nettement corrélé à la taille des villes, mais aussi à leur composition sociale. Grosse consommatrice de matière grise, comme on l'a dit, l'économie de l'information élit particulièrement domicile dans les villes où elle trouve le plus grand nombre de diplômés du supérieur disponibles. Une forte corrélation s'observe ainsi à l'échelle des départements de province entre l'évolution de l'emploi salarié privé et la part des plus de 25 ans titulaires d'un diplôme du supérieur.

LA REDUCTION DES INEGALITES SPATIALES DE REVENU PEUT-ELLE SE POURSUIVRE ?

Quid de l'avenir ? Les évolutions récentes font douter de la pérennité des mécanismes de rééquilibrage qui ont été à l'œuvre ces trente dernières années. On peut en effet imaginer que les années à venir soient marquées par un certain alignement des inégalités de revenu sur celles de PIB, ce qui marquerait le troisième grand changement territorial des 150 années passées : après (i) le retournement des disparités de PIB et de revenu au milieu du XXe siècle, (ii) le regain durable des inégalités de PIB depuis 1980, (iii) nous connaissons un regain durable, avec un retard de trente ans, des inégalités de revenu.

Peut-on, en effet, imaginer que les inégalités de revenu entre les territoires continuent à se réduire dans un double contexte d'émergence forte de l'économie des régions métropolitaines et de remise en cause des sources des revenus non marchands ? C'est peu probable si l'on extrapole les tendances à l'œuvre dans les mécanismes de formation du revenu.

On laissera de côté ici l'examen des inégalités de revenu à la « grande échelle », celle des villes et des quartiers. Sinon pour dire que, contrairement au mouvement de reflux que l'on observait à l'échelle des grands territoires (régions, départements...), celles-ci ont plutôt eu tendance à se renforcer ces dernières années, principalement du fait des choix résidentiels des ménages, leurs mobilités ayant accru la spécialisation sociale de certains quartiers. Faute de tenir compte de ces mouvements et parce qu'on s'est focalisé sur les stocks plutôt que sur les flux, on a d'ailleurs sous-estimé le fait que les quartiers les plus défavorisés de nos villes sont souvent des zones de transit social pour un grand nombre de ménages qui finissent par sortir de la nasse. Le problème est qu'ils y sont remplacés rapidement par des ménages en grande difficulté. Autrement dit, à ce jeu de la mobilité dans les « quartiers », le fait que tous les gens aillent mieux peut s'accompagner d'une dégradation de la situation du territoire.

Revenons à l'analyse des grands territoires (régions, départements, zones d'emploi ou aires urbaines). On a vu plus haut l'effet de ciseau territorial entre contribution à la création de richesse et part du revenu des ménages. Cet écart est le premier mécanisme de rééquilibrage de nos territoires. Alors que les économistes de la Nouvelle Economie Géographique considèrent que c'est la compétitivité des territoires qui détermine leur destin en termes de développement territorial, c'est à dire leur capacité à générer du PIB, la simple observation des faits montre que toutes les autres variables du développement territorial ont été globalement favorables aux territoires « périphériques » dans les trente années passées : croissance démographique, solde migratoire, variation de l'emploi, revenu par habitant, contrôle du chômage et de la pauvreté...

Ce sont les modalités de formation et de circulation du revenu qui, bien plus que la géographie du PIB, ont déterminé le développement de nos territoires dans les années passées. Alors qu'avant les années 1980, les mises en solidarité territoriale par les systèmes productifs avaient joué un rôle majeur, à partir des années 1980, et sûrement pour de longues années encore, ils ont un effet inverse avec la concentration des facteurs de production et du PIB dans les espaces centraux. Mais

de nouveaux effets d'entraînement ont pris le relais, liés désormais à la formation du revenu et à la consommation (et donc aux effets multiplicateurs de la dépense locale). Paradoxalement, alors que pour tout économiste, le revenu découle de la création de richesse, au niveau des territoires infranationaux, c'est de moins en moins vrai : certains territoires ont un PIB dont l'évolution dépend de celle de leur captation de revenus !

Par exemple, le Languedoc-Roussillon multiplie les apports de revenu par les jeux combinés des apports démographiques (60 000 nouveaux arrivants par an), des redistributions via les budgets publics et sociaux (son solde au jeu des prélèvements-dépenses publics était de près de 10 % de son PIB dans les années 1990, la dernière fois qu'il a été calculé¹⁷), les apports nets massifs liés aux dépenses de tourisme (de l'ordre de 15 % de son RDB)¹⁸ ? Tout cela a pour résultat de gonfler le revenu et la consommation... et finalement le PIB de la région, qui a connu dans les années passées une progression beaucoup plus rapide que la moyenne nationale ou l'Île de France. C'est la part croissante dans le PIB régional des secteurs liés à la demande locale qui a constitué le principal moteur de sa croissance.

Ces mécanismes, on l'a déjà dit, ont permis de limiter les dégâts en matière de creusement des écarts de PIB régionaux dans les trente années passées et de réduire nettement les écarts de revenu des ménages. Ils ont permis également de maintenir le revenu et la consommation des ménages dans le temps et l'espace. Durant la crise de 2008-2009, par exemple, le revenu et la consommation ont continué de progresser alors que le PIB reculait. Mais pour la première fois depuis trente ans, en 2012, la consommation a reculé en France. Est-ce là un premier signe d'une remise en cause de ces mécanismes de formation du revenu ? Plus généralement, comment ces mécanismes vont-ils évoluer dans les années à venir ?

LE RABOTAGE DES BUDGETS PUBLICS

Les trente années passées ont été marquées par une forte progression du poids des dépenses publiques et sociales dans le PIB. Alors que le taux d'ouverture de l'économie française gagnait dix points de PIB, le poids des dépenses publiques et sociales en gagnait vingt. Rien d'étonnant à ce que les forces de la mutualisation/redistribution du revenu l'aient nettement emporté, en analyse territoriale, sur les forces déstabilisatrices de la mondialisation.

On l'a déjà évoqué, mais il faut insister sur le fait que ces mécanismes de redistribution par le biais des budgets centraux sont aujourd'hui orphelins d'analyses. Les derniers travaux chiffrant ces transferts interrégionaux dans le pays datent du milieu des années 1990¹⁹. Il est donc difficile de chiffrer ces apports nets dans les territoires d'aujourd'hui. Le tableau 8 rend compte de l'écart entre la part du PIB et la part du RDB dans les régions françaises. Cet écart ne reflète que très

¹⁷ Wishlade F., Davezies L, Yuill D., Prud'homme R. (1998) *Economic and Social Cohesion in the European Union: the Impact of Member State's Own Policies*, Regional Development Studies n°29, European Union, Brussels, 1998. 238 pages.

¹⁸ Davezies L. & Lejoux P. (2003) *Un train peut en cacher un autre. Derrière l'économie productive, attention à l'économie présente !* Communication au Colloque de l'Association de Sciences Régionale de Langue Française - Lyon, septembre 2003 - Œil-CRETEIL Université Paris 12, Créteil. Polyg 12 pages

¹⁹ Wishlade F., Davezies L, Yuill D., Prud'homme R. (1998), déjà cité

imparfaitement les effets de redistribution par les budgets publics²⁰, mais donne un ordre de grandeur de l'ampleur des mécanismes à l'œuvre en 2005. Il y a onze régions – qui sont les moins développées du pays – dans lesquelles les montants de revenus des ménages sont plus de 10 % supérieur à ce qu'ils seraient s'ils étaient proportionnels au montant de leurs PIB...

Tableau 8 : Valeur ajoutée totale et revenu disponible brut des régions en 2005. Part dans le total de la France métropolitaine. (en %)

	(i)	(ii)	(i) - (ii)	Valeur de l'écart en RDB (en millions d'euros)	Valeur de l'écart en RDB (en % du RDB régional)
	Poids dans le RDB France - métro. - 2005	Poids dans la VA totale France - métro. - 2005	Différence (% RDB) - (% PIB)		
Picardie	2,9%	2,4%	0,5%	5 449	16,8%
Limo usin	1,2%	1,0%	0,2%	2 152	16,7%
Au ve rgne	2,1%	1,8%	0,3%	3 454	14,7%
Lorra ine	3,6%	3,1%	0,5%	5 653	14,1%
Bo urgogne	2,6%	2,3%	0,4%	3 945	13,6%
Franch e-C omté	1,8%	1,6%	0,2%	2 603	12,9%
Basse -Norma ndie	2,2%	1,9%	0,3%	3 066	12,6%
Centre	4,1%	3,6%	0,5%	5 481	12,1%
Langue do c-R oussi llon	3,6%	3,2%	0,4%	4 812	12,0%
Po ito u-Cha rentes	2,6%	2,3%	0,3%	3 305	11,4%
Corse	0,4%	0,4%	0,0%	477	10,6%
Alsa ce	3,0%	2,7%	0,2%	2 693	8,2%
Haute -Norma ndie	2,9%	2,6%	0,2%	2 398	7,6%
Pro vince	77,0%	71,2%	5,8%	63 999	7,5%
Aq uitaïne	4,8%	4,5%	0,3%	3 586	6,7%
Nord - Pas-de-C alais	5,5%	5,2%	0,3%	3 120	5,2%
Bre tagne	4,6%	4,4%	0,2%	2 593	5,0%
Champ agne-Ard enne	2,1%	2,0%	0,1%	1 090	4,7%
Pro vence-Alpe s-C ôte d'	7,7%	7,4%	0,3%	3 559	4,2%
Mi di-Pyré nées	4,2%	4,0%	0,2%	1 686	3,6%
Pays de la Lo ire	5,2%	5,0%	0,2%	1 808	3,1%
Rhône-Al pes	9,8%	9,7%	0,1%	1 068	1,0%
Ile-de-France	23,0%	28,8%	-5,8%	-6 3 999	-25,1%

Source : d'après Insee

La remise en cause actuelle du poids des dépenses publiques aura un effet mécanique : dès lors que ce sont les régions les moins développées qui dépendent le plus de ces flux de revenus non marchands, toute inflexion ou réduction de leur montant y aura un effet disproportionné. Entre 1998 et 2008, une centaine des trois cents zones d'emploi françaises ont enregistré une progression nette de leurs emplois non marchands plus importante – en nombre – que de leurs emplois marchands (productifs et résidentiels). Ce sont, en gros les zones d'emploi de la « diagonale aride », qui va de Champagne Ardenne à l'Aquitaine. Une estimation un peu mécanique de l'impact d'une réduction aveugle et globale des revenus non marchands sur le revenu des zones d'emploi, rend compte d'un sur-impact dans les zones d'emploi les plus pauvres et l'inverse dans les plus riches²¹.

En bref, une réduction du poids des dépenses publiques et sociales, prévisible, devrait se traduire, pour la première fois depuis le milieu du XXe siècle, par un regain des disparités de revenu entre nos territoires.

²⁰ Par exemple, l'écart, maximal, en Picardie tient en partie aux navetteurs qui contribuent au PIB francilien et au revenu de la Picardie...

²¹ Davezies L. (2012) *La crise qui vient*, Collection la République des Idées, Le Seuil.

Pour autant, cela pourrait s'accompagner d'une forte progression des mécanismes redistributifs sociaux et territoriaux (surtout assumés par les territoires riches et métropolitains). On se rappelle du Royaume Uni de madame Thatcher dans les années 1980. Alors qu'elle a rogné de façon forte et déterminée les prestations sociales, le poids des aides sociales dans le PIB y a progressé plus rapidement que dans les autres pays européens ! En effet, la baisse des aides unitaires a été beaucoup plus que compensée par l'explosion du nombre de personnes éligibles, du fait de la crise économique et sociale que connaissait le pays. On peut imaginer, sans l'espérer, que la crise sociale que connaît actuellement la France (particulièrement dans nos régions industrielles sinistrées) contribue, en dépit des actions de rigueur budgétaire, à augmenter le poids des interventions sociales.

UNE REDISTRIBUTION TERRITORIALE DISCRIMINANTE PAR LES RETRAITES

Dans les revenus non marchands, le cas des retraites est un peu particulier : il s'agit d'un revenu non marchand dont le titulaire décide du lieu où il sera versé. La mobilité des retraités est un facteur majeur de la dissociation territoriale entre PIB et revenu. Les apports de retraités mobiles ont joué un rôle favorable dans les territoires résidentiels français, mais de la même façon, les retraités immobiles ont joué un fort rôle d'amortisseur dans les territoires les plus pénalisés. Comme Félix Damette le disait, la fermeture des mines n'a pas produit le choc que produit aujourd'hui, la disparition progressive des pensionnés des mines.

Les pensions de retraites de demain ne semblent pas devoir échapper à l'« ajustement » général des budgets sociaux. Il est difficile de prévoir l'intensité de cette réduction, qui semble surtout jouer pour l'instant sur le montant global versé, avec un allongement de la durée de cotisation et la progression de l'âge moyen de départ depuis 2008, ce qui infléchit momentanément²² les volumes de pensions versés. Mais on peut penser qu'il y aura également une réduction du montant des pensions, notamment du fait du durcissement des conditions d'éligibilité à une pension complète.

On risque d'assister alors à un clivage marqué entre d'un côté les ménages plus vulnérabilisés – « carrières à trous », ménages populaires à pension unique, retraites des actifs les plus modestes – et de l'autre ceux de la classe moyenne et moyenne supérieure, bi-pensionnés, qui ont fortement bénéficié de l'explosion des emplois féminins dans les trente années passées. Entre 1982 et 2006, le nombre des actifs hommes a progressé de 650 000, celui des actives de 3,4 millions. Les hémorragies d'emploi les plus fortes ont été dans les emplois masculins (ouvriers, agriculteurs, commerçants, artisans,...), les gains les plus nets dans les emplois féminins de service, et particulièrement publics, sanitaires et sociaux. En bref, une part importante des ménages, et particulièrement dans les catégories intermédiaires et supérieures, ont bénéficié d'un deuxième emploi... ce sont les mêmes qui bénéficieront de deux pensions. On peut donc imaginer que les

²² Comme l'âge moyen de départ à la retraite (du secteur privé) a progressé d'un an entre 2008 et 2012, au même rythme que l'espérance de vie, cela n'affecte pas le montant total versé sur l'ensemble du temps de retraite. En revanche, cela augmente le ratio cotisations/prestations.

pensions par ménage se réduisent dans les ménages les plus vulnérables et augmentent dans ceux qui sont bi-pensionnés, en dépit d'une inflexion relative ou absolue des pensions individuelles.

Tout cela pour dire que les flux de retraités continueront à irriguer les économies des territoires les plus résidentiels (là où les retraités qui en ont les moyens viendront s'installer), mais joueront moins nettement le rôle d'amortisseur dans les territoires les plus sinistrés sur le plan économique. Dans les premiers, ils seront une ressource pour le développement, dans les seconds une charge pour les budgets sociaux. Pour avoir un ordre de grandeur, 400 000 retraités ont quitté l'Ile-de-France pour la Province entre 1999 et 2006, ce qui représente un transfert annuel de l'ordre de 8 milliards d'euros, soit de l'ordre de 4 % du revenu disponible brut des franciliens et 1 % de celui de la Province ! Plus généralement, sur l'ensemble du pays, 1,2 millions de retraités ont changé de résidences entre 2002 et 2006. Soit un déplacement de revenu (annuel) de plus de 20 milliards d'euros.

UNE ECONOMIE DU TOURISME, ELLE AUSSI DISCRIMINANTE, PEU MENACEE

Les dépenses touristiques (de l'ordre de 150 milliards d'euros annuels, soit 7,2 points de PIB) ont joué un puissant rôle de redistribution privée des revenus. En 2013, selon le ministère en charge du tourisme, les Français ont dépensé 100 milliards d'euros en France au titre du tourisme et les étrangers 50 milliards. Deux tiers des dépenses touristiques des Français sont effectuées dans le cadre d'un hébergement non marchand (résidences secondaires, familles et amis,...) alors que 75 % des dépenses des étrangers en France se font dans l'hébergement marchand (hôtel et campings). La balance du tourisme est notre premier poste excédentaire dans la balance des paiements (avec un solde de 11 milliards d'euros en 2012).

Il s'agit d'un moteur de développement et de croissance très dynamique et qui bénéficie largement aux territoires non métropolitains résidentiels. La progression des dépenses du tourisme, qui se montaient à 108 milliards d'euros en 2005, a été dans les années passées plus rapide que la progression des ventes des activités productives compétitives métropolitaines.

Même si la crise brutale de 2008-2009 a affecté le tourisme marchand, de façon générale, cette source de revenus pour les territoires a continué de se développer dans les années passées. On pourrait même dire « grâce à la crise » : en 2012, on l'a dit, la consommation des Français a fléchi, d'où une baisse des départs touristiques des Français vers l'étranger (réduction de 5,7 % de nos dépenses à l'étranger) alors que dans le même temps, les apports de touristes étrangers augmentaient (+6 %), d'où un effet spectaculaire sur la balance de nos échanges (le solde bondit de 60 % entre 2011 et 2012). Ce simple mécanisme nous a ainsi permis d'accroître notre balance touristique de 4 milliards d'euros ! La rapide progression des dépenses touristiques intérieures des Français (+67 % entre 2005 et 2012) suggère aussi que les turbulences actuelles ont été favorables au choix de déplacements touristiques internes.

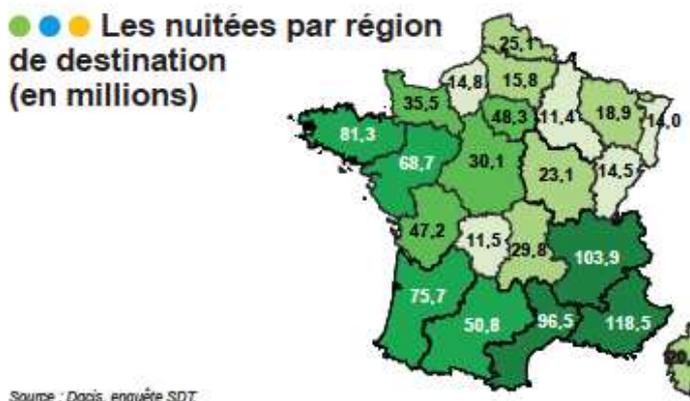
Les trois quart de nos recettes touristiques étrangères viennent du reste de l'Europe. La France constitue et constituera à l'avenir un lieu privilégié de tourisme « domestique » pour les Européens (aujourd'hui, derrière l'Espagne et devant l'Italie, en termes de dépenses). Dans un contexte géopolitique incertain, les avantages touristiques de la France aux yeux des Européens constituent

un atout économique dont le potentiel de développement est loin d'être épuisé. Nous disposons, outre nos destinations les plus prestigieuses (Paris, grands sites...) d'un énorme patrimoine naturel, tempéré, entretenu et équipé, unique au monde. Le retard de la France dans la transition industrielle a permis de préserver des cultures et traditions locales qui font l'objet aujourd'hui d'une nouvelle demande, que l'on retrouve notamment dans la quantité de nos produits AOC²³, qui constituent aujourd'hui des produits d'appel pour le tourisme dans ces territoires.

La politique régionale française a depuis 50 ans développé de nombreux « grands projets » pour nos territoires, hier industriels, aujourd'hui « métropolitains », mais semble ne pas encore avoir pris la mesure du potentiel, pour l'avenir, de cet espace massif – et singulier à l'échelle mondiale – au centre du pays.

La carte 9, qui représente les fréquentations touristiques dans les régions, rend compte d'une forte discrimination, au bénéfice du sud-est et secondairement de l'ouest du pays. Centre et nord-est sont moins bien lotis... Comme on l'a évoqué plus haut pour les retraites, ce sont les territoires dotés d'avantages résidentiels qui tirent aujourd'hui le mieux leur épingle du jeu, creusant une sorte de nouvelle fracture territoriale.

Carte 9 : la géographie du tourisme en 2012



Mêmes si ces flux de dépenses touristiques viennent aider des régions moins développées, comme le Languedoc Roussillon, qui reste une des régions les plus pauvres du pays, on observe sur cette carte une coïncidence régionale entre dynamisme métropolitain et succès touristique. Dans un contexte de concentration de la création de richesse dans nos grandes régions urbaines, l'économie résidentielle est souvent considérée comme compensatrice, au profit des territoires plus périphériques. Pourtant, à l'analyse, on peut penser qu'au contraire, et de façon générale, succès métropolitain et résidentiel marchent main dans la main au sein de vastes ensembles « productivo-résidentiels ». La fracture résidentielle s'ajustant à la fracture métropolitaine.

²³ Lors de l'instruction de ce dossier par la commission européenne l'appel à candidature de produits AOC des différentes pays membres a montré que ceux d'industrialisation précoce (Royaume Uni, Allemagne...) n'avaient qu'une poignée de produits à proposer, la France (mais aussi l'Espagne et l'Italie) des centaines !

L'EMERGENCE DE « SYSTEMES PRODUCTIVO-RESIDENTIELS » (SPR)²⁴

Plutôt que d'opposer économie productive et économie résidentielle, lieux de création de richesse et lieux de consommation, les seconds ne faisant que ponctionner le revenu des premiers, on peut se demander s'il n'y a pas plutôt un système d'interactions entre ces territoires, dont la nature et l'intensité serait déterminante pour la santé économique globale des systèmes territoriaux qu'ils constituent²⁵.

De façon générale, on sait qu'il ne peut y avoir d'économie résidentielle sans économie productive (à l'exception des apports des touristes étrangers). Pas de consommation sans création de richesse. A l'inverse, la qualité de l'économie résidentielle n'est-elle pas un facteur de succès de l'économie productive ?

L'étude menée pour la DATAR a porté sur 131 SPR constitués d'un noyau productif émetteur de flux résidentiels (aires et unités urbaines) et de communes résidentielles réceptrices de ces flux. L'analyse de ces SPR révèle les relations qu'entretiennent les territoires productifs et les territoires résidentiels sur la base des trois types de flux de personnes et de revenus résidentiels pour lesquels on disposait de données origines-destinations : les mobilités de navetteurs, les migrations à l'âge de la retraite, les flux de résidents secondaires.

Sur la base de ces trois flux, ce serait près de 100 milliards d'euros de revenus résidentiels qui circuleraient, chaque année, des 131 territoires productifs émetteurs vers les territoires résidentiels récepteurs. Ces masses monétaires considérables créent ainsi ces systèmes productivo-résidentiels, qui reposent surtout sur des choix d'agents privés dans une société mobile.

Chaque SPR se caractérise par 1) son intensité – le poids des flux résidentiels dans le SPR –, et 2) par sa portée – distance à laquelle ces flux sont redistribués. Paris, par exemple, est au cœur d'un SPR à forte intensité et de longue portée. Si Paris est le plus gros contributeur français, et de loin, à ces mécanismes de circulation monétaire, c'est moins au profit de ses régions voisines qu'à celui du reste de la France (et particulièrement du Sud et de l'Ouest). Le SPR de Paris, c'est la France... L'intensité et la portée des déplacements domicile-travail renvoient à des mécanismes a-territoriaux. Les caractéristiques de ces SPR « navettes » nous renseignent moins sur la qualité résidentielle autour des villes que sur les prix fonciers.

En revanche, les migrations de retraités et la possession de résidences secondaires permettent de mieux cerner la nature résidentielle des SPR engendrés par nos villes. Or, une relation négative relie intensité et portée des SPR, à l'exception du cas parisien. Ainsi, plus une agglomération est émettrice de flux résidentiels, plus ces flux résidentiels sont réinjectés dans l'économie « régionale ». Par ailleurs, les villes se portent d'autant mieux, en termes d'attractivité démographique, de l'emploi et du revenu, que la portée de leur SPR (hors navettes) est faible et donc que l'intensité du SPR est forte.

²⁴ Cette partie est tirée de Davezies L. & Talandier M. (2014) *L'émergence de systèmes productivo-résidentiel*, Documentation Française et DATAR, 140 pages.

²⁵ Cette représentation des fonctionnements territoriaux a été initialement proposée par Eliane Dutarte, à la Datar, et elle a donné lieu aux travaux dont on rend compte ici.

C'est le cas de villes de l'Ouest et du Sud, à l'instar de Nantes, Rennes, Toulouse, Montpellier, Bordeaux... De nombreux retraités quittent ces villes dynamiques mais restent dans le même espace régional, de nombreux ménages possèdent une résidence secondaire située à moins de 140 km en moyenne. En bref, les villes, et particulièrement les métropoles, qui marchent aujourd'hui le mieux sont celles qui sont proches de territoires très résidentiels. A l'inverse, celles qui se portent le moins bien ont des SPR larges et des hinterlands de faible qualité résidentielle. L'analyse économétrique rend compte d'une loi très forte liant dynamisme des villes et qualité résidentielle de leur environnement.

Contrairement aux « métropoles », dont on considère généralement que la taille (avec la densité et la fluidité) est un facteur d'efficacité productive, il semble que ce soit le contraire pour les SPR : leur dynamisme augmente quand leur « portée » se réduit. Dit autrement, la compacité du SPR (forte intensité et portée courte) semble être source de dynamisme socioéconomique pour les territoires – métropoles comprises –, ce qui confirme l'existence d'une synergie « productivo-résidentielle » positive au sein de ces systèmes. Les jeunes actifs d'aujourd'hui n'ont pas besoin de tous ces calculs et savent bien qu'il y a en France des villes dans lesquelles on peut à la fois mener de belles carrières et être proches de lieux touristiquement attractifs. Ils les plébiscitent.

Au sein des SPR, on a montré la réciprocité de la relation productivo-résidentielle entre la ville et son « hinterland » : la qualité résidentielle de l'hinterland a des effets positifs sur la dynamique de l'aire urbaine, mais l'hinterland bénéficie, en retour, de flux de revenus en provenance de l'aire urbaine.

Plus précisément, les « systèmes » les plus dynamiques sont constitués d'une aire urbaine qui envoie le plus gros de ses flux résidentiels vers son hinterland proche, mais pour lequel ces flux sont minoritaires par rapport à ceux provenant d'horizons plus lointains. C'est par exemple le cas de Nantes qui envoie 61 % de ses retraités migrants vers son hinterland, mais dans lequel ces apports de retraités nantais ne représentent finalement que 17 % des arrivées. Inversement, Paris n'émet que très peu de retraités vers son hinterland (ou plus largement vers le Bassin Parisien) – moins de 5 % - mais ces retraités parisiens représentent 87 % des nouveaux arrivants.

Ces appariements territoriaux permettent un développement parallèle des deux parties, mettant en évidence une forte communauté de destin entre les villes et leurs hinterlands ayant chacun leurs « zones de chalandises » distinctes et une large autonomie, mais qui « font synergie ». Les conjoints cohabitent et échangent entre eux, mais chacun amène une contribution et des ressources propres, tirées du reste du monde. Des mariages bi-actifs, en quelque sorte.

L'« effet-marronnier » souvent invoqué dans les régions françaises, qui ferait que le développement territorial serait confisqué par les métropoles, n'apparaît pas. Inversement, les métropoles ne sont pas nécessairement dans un rapport de solidarité univoque vis-à-vis de leur périphérie.

Les « métropoles », qui sont historiquement celles qui ont concentré les activités, leur conception et leur commandement restent fortement spécialisées dans les fonctions métropolitaines quelles que soient la qualité résidentielle et la compacité de leur SPR. Spécialisées donc mais pas nécessairement dynamiques. S'il y a bien un modèle de développement métropolitain au sens

krugmanien du terme, fondé sur la concentration (économies externes et coûts de transaction), il n'isole pas les facteurs d'attractivité qui eux-mêmes expliquent, en amont, cette concentration.

Tout ceci met en évidence les facteurs, dans le registre de l'attractivité résidentielle de l'environnement des villes, qui renvoient à la nature de l'ancrage régional des villes. Et aussi le fait que les villes et leurs environnements régionaux interagissent pour le meilleur ou le pire... On retrouve en Europe de ces SPR « gagnants-gagnants », dans de grandes agglomérations européennes qui sont fortement ancrées dans un système régional : des Barcelone, Hambourg, Bilbao, Milan²⁶... qui constituent un modèle alternatif à celui des Londres et Paris. La compacité de ces systèmes assure à ces territoires un développement socio-démo-économique à la fois soutenu et équilibré. Ces territoires offrent, dans la proximité, une large palette de fonctions productives, résidentielles, récréatives, touristiques... Ce sont des territoires ou des systèmes territoriaux que l'on peut pratiquer et investir tout au long d'un cycle de vie, et à chacun de ses « segments » (se former, travailler, résider, se divertir, passer ses vacances, passer sa retraite...).

Toutes les villes dotées d'un environnement proche avantageux sur le plan résidentiel (c'est à dire, au cœur d'un SPR compact) connaissent une meilleure dynamique urbaine. Mais, elles ne transforment pas toutes l'essai de cette dynamique urbaine en dynamique métropolitaine (présence et dynamique des emplois « métropolitains supérieurs »). C'est le cas de quelques aires urbaines (Nice, Cannes, Marseille, Toulon...), qui transforment certes les avantages résidentiels de leur SPR en dynamique urbaine mais pas en dynamique métropolitaine. La question qui se pose dans ces villes est celle de leur difficulté, de leur incapacité ou de leur réticence à utiliser les avantages résidentiels exceptionnels de leur environnement proche comme levier de leur développement économique métropolitain. Ces villes devraient pourtant attirer capitaux, firmes et professionnels du monde entier. Ce gaspillage d'un potentiel territorial rare fait du Sud-Est français une Californie sans « high-tech », de Nice une Miami sans ses investisseurs du business... La problématique de ces territoires semble non pas d'être trop résidentiels, mais insuffisamment productifs.

Les résultats de ces premières analyses suggèrent en tout cas que l'idée d'un développement « métropolitain » « hors sol », tout entier tourné vers la mondialisation et tournant le dos aux territoires périphériques doit être remise en cause. L'inscription des villes dans des tissus régionaux et la qualité résidentielle de ces derniers conditionne largement leurs succès ou leurs difficultés. L'économie résidentielle n'est pas qu'une ponction sur les revenus des territoires industriels, c'est aussi, et plus encore, une condition du succès de nos grands pôles productifs. Mais, cela se traduit, en même temps par un fort clivage inter-régional entre les régions qui bénéficient d'un cercle productivo-résidentiel et les autres, où ce cercle est plus vicieux.

La fracture qui se dessine n'est donc pas entre les métropoles et le reste du pays mais plutôt entre les systèmes productivo-résidentiels dans lesquels villes et hinterlands sont mariées pour le meilleur ou pour le pire. Ces nouveaux périmètres de SPR ne sont pas ceux des aires urbaines, des départements ou des régions, et ils ne font l'objet aujourd'hui d'aucune stratégie intégrée. Ce sont

²⁶ Talandier M. & Davezies L. (2009) *Croissance et développement territorial. Un examen des phénomènes et des représentations dans les pays industriels*, Editions du PUCA, 130 pages.

pourtant eux qui sont en train de constituer la nouvelle maille de la question de l'inégalité de développement entre nos grands territoires.

EN CONCLUSION : RETOUR VERS LE XIX^E SIECLE ?

La plupart des mécanismes évoqués plus haut se combinent aujourd'hui pour produire une augmentation des inégalités entre nos territoires. La concentration des facteurs de production et du PIB par des secteurs nouveaux externalisant peu leurs activités, le raccourcissement des cycles de vie du produit, la concurrence par les coûts de production des pays émergents, le déclin continu de nombreux territoires de manufacture traditionnelle, l'égalisation interrégionale des salaires, l'inflexion des dépenses publiques et sociales et la remise en cause de l'économie de la consommation dont dépendaient presque exclusivement de nombreux territoires, sont autant d'éléments qui ne permettent pas d'imaginer raisonnablement un retournement comme celui, superbe, que l'on avait connu à partir des années 1950.

La réduction des inégalités de revenu par habitant entre nos grands territoires pourrait ainsi toucher à sa fin. Déjà, les quatre ou cinq dernières années observées suggèrent une telle inflexion. La réduction du poids des dépenses publiques et sociales dans le PIB devrait freiner, voire stopper dans le même temps le dynamisme d'une demande solvabilisée par des revenus trouvés en dernière analyse dans l'endettement, et non issus de la création de richesse. L'inflexion inédite de la consommation en 2012, là encore, annonce ce type de changement. Une réduction des flux de revenus non marchands devrait affecter beaucoup plus les territoires les plus vulnérables, qui sont les plus dépendants de ces revenus. En revanche, les pôles, pour la plupart « métropolitains », de production privée – moins dépendants des revenus non marchands – seront plus épargnés.

Dans ce paysage un peu désespérant, les ressources au profit des territoires « périphériques » qui se maintiendront, voire se développeront, sont les dépenses de tourisme et les pensions de retraite des ménages les plus mobiles. Mais cette compensation bénéficiera surtout aux territoires dotés d'avantages résidentiels. Les grands territoires du Nord-Est de la France, qui n'ont pas reconverti leurs industries, qui sont souvent très dépendants des revenus non marchands et qui ont des soldes au jeu des mobilités de retraités et de tourisme très négatifs sont, et seront plus encore à l'avenir, les grands perdants.

Faut-il craindre, du coup, une géographie excessivement centrée sur les grandes métropoles qui ne laisserait finalement quasiment aucune chance aux 60 % de la population française qui n'y résident pas ? Cette peur est en réalité très exagérée. On l'a vu, les « systèmes productivo-résidentiels » peuvent permettre de trouver une véritable synergie entre les métropoles et de leurs hinterlands résidentiels, et éviter de cette manière une fracture. Quand un SPR est très dynamique (Nantes, Rennes, Toulouse...), c'est grâce à l'attractivité résidentielle de ces hinterlands, et non l'inverse. Or, près de 80 % des Français vivent dans un SPR (dans une métropole productive ou dans un hinterland résidentiel) économiquement viable et que rien ne permet aujourd'hui de condamner. Mais ces systèmes productivo-résidentiels sont très inégaux en France et tendront à l'être de plus en plus. La fracture actuelle et prévisible n'est donc pas entre les métropoles et le reste du pays, mais entre les SPR eux-mêmes.

Au total, les territoires résidentiels qui caracolent hier en tête pour le dynamisme du développement risquent de ralentir et d'être doublés par les métropoles, mais ne devraient pas être confrontés à des crises majeures. Pour autant, une part importante (de l'ordre de 20 %) de la population est située dans des territoires triplement pénalisés (production, budgets publics, qualité résidentielle) qui connaîtront des difficultés accrues à l'avenir.

Quels sont les enseignements de ce rapide tableau des nouvelles inégalités géographiques pour la réforme de l'organisation territoriale de la République ? Les évolutions en cours posent dans des termes assez nouveaux le débat entre solidarité territoriale et « libération des énergies locales ». Car les inégalités de PIB comme de revenu qui s'aiguisent à nouveau aujourd'hui risquent de ne pas être, cette fois-ci, le stade initial, difficile mais transitoire, d'un développement économique bénéficiant au final à tous. Bref, contrairement à ce qui s'est produit dans le passé, elles pourraient bien ne pas être un « mauvais moment à passer ».

La géographie productive qui se met en place impose de ce fait la définition d'un nouveau compromis entre ce qui est dû à l'égalité des territoires pour éviter que les moins productifs et les moins attractifs ne soient durablement délaissés, et le surcroît d'autonomie qu'il faut accorder à ceux qui sont déjà aujourd'hui les principaux, voire les seuls moteurs de la croissance, pour qu'ils poursuivent leur route et créent les emplois dont nous avons besoin. La libération des freins à la mobilité résidentielle devra également constituer une des réponses majeures à la crise territoriale qui se dessine.

Or, s'ils sont conçus comme une « simple » opération de réduction à long terme de la dépense publique, le redécoupage des territoires et la suppression d'un étage de l'organisation territoriale actuelle – en l'occurrence, le département – ne répondent pas directement à ces questions. Pour être au rendez-vous des défis qui se dessinent à présent, la réforme doit être l'occasion de mettre en place une meilleure division du travail dans les territoires en créant des acteurs publics à bonne échelle pour prendre en charge qui des missions de cohésion, qui des missions de soutien ou d'accompagnement économique.

Elle doit également réfléchir aux conditions du bon fonctionnement démocratique de cette nouvelle architecture. Les choix réalisés au niveau des agglomérations et des métropoles engagent déjà et engageront plus encore demain le destin des populations qui y vivent et qui, pour le moment, ne choisissent directement que leurs équipes municipales. Par ailleurs, le Sénat était traditionnellement l'enceinte où se faisait entendre au niveau national la voix des territoires dans leur diversité. Qu'en sera-t-il demain dans une République qui aura supprimé le guichet départemental et créé des acteurs locaux potentiellement plus gros et plus puissants ? Ne faut-il pas que ceux-ci soient invités à confronter leurs visions au niveau national et à se hisser de temps en temps au-dessus de leurs intérêts strictement locaux ?

Pour toutes ces raisons, la réforme de l'organisation territoriale de la République doit être considérée comme un processus nécessaire, mais nécessairement long, et elle ne saurait être réduite à une affaire technocratique.