

Territoires

La marche vers l'égalité trouvera-t-elle un second souffle ?

PHILIPPE ESTÈBE

Le débat sur l'égalité des territoires n'en finit pas de rebondir. Quand les uns se plaignent d'être abandonnés, d'autres, chiffres à l'appui, montrent l'intense redistribution interterritoriale opérée par divers mécanismes. Quand certains stigmatisent le retrait de l'État¹ et la mise en coupe réglée des finances locales, d'autres, chiffres à l'appui, encore, montrent que l'argent (en investissement du moins) reste très abondant, même s'il prend la forme d'appels à projets².

Pour répondre aux protestations des élus, l'Agence nationale pour la cohésion des territoires, lointaine héritière de la DATAR, a mis en place des programmes ciblés par catégories ou thématiques : villes moyennes, petites villes et villages, territoires d'industrie... Ces programmes, qui consistent surtout en des financements de postes d'animateurs temporaires suivis d'une garantie d'accès prioritaire à des financements de « droit commun » peuvent avoir, localement, des effets très bénéfiques, en ce sens qu'ils apportent des capacités d'action, portant essentiellement sur le cadre bâti et les espaces publics, mais ils ont surtout cette vertu de « calmer les mécontents », en apportant un remède qui fait provisoirement oublier la douleur.

Il est néanmoins frappant que cette distribution plutôt généreuse de crédits se déploie en l'absence totale d'une stratégie territoriale régionale, nationale et européenne.

Or, on peut penser qu'il y a urgence et que, territorialement, le pays présente de très grandes fragilités structurelles alors que les dispositifs de redistribution peinent à tenir la promesse de l'égalité des territoires. On ne proposera pas ici une énième refondation de la politique d'aménagement du territoire, mais plutôt un appel à porter le regard sur le rapport production/redistribution dans ses dimensions territoriales à la racine d'un modèle spatial à la fois hautement inégal et très redistributif.

L'État a toujours soutenu ses territoires³

Les mécanismes de soutien aux économies territoriales sont essentiellement, Laurent Davezies l'a bien montré, aveugles au territoire. C'est bien la mobilité de porteurs de revenus (actifs alternants, retraités, touristes, fonctionnaires...) et les flux d'argent public visant les personnes et non les territoires (dépenses d'assurance maladie par exemple) qui alimentent la demande locale et permettent l'éclosion d'une économie domestique (ou résidentielle). Mais il est d'autres mécanismes redistributifs entre territoires. À travers ses dotations aux collectivités locales, l'État joue un rôle important de péréquation entre territoires⁴. Enfin le principe d'égalité de traitement des usagers du service public conduit à une surreprésentation relative des services publics d'État dans les départements les moins denses⁵. Cet héritage d'égalité des droits laisse progressivement la place à un régime plus compétitif que l'on pourrait qualifier, après François Dubet, d'égalité des chances⁶, bien étudié notamment dans le cadre de la politique

1 | Y. Fijalkow et F. Taulelle, « Les mobilisations en faveur du maintien des services publics : La colère des territoires ruraux de faible densité », *Géographie et cultures*, vol. 114, 2020, p. 17-35. Les Français restent attachés à la carte égalitaire des services publics régaliens reposant sur la proximité, carte établie au moment de la Révolution française. Cet attachement a été nettement visible lors de la séquence de mobilisation dite des « Gilets jaunes » (hiver 2018-19).

2 | S. Czertok, P. Estèbe, M. Le Meur, *Qui seront les investisseurs publics de demain ?* acadie, 2024

3 | L. Davezies, *L'État a toujours soutenu ses territoires*, Seuil, 2021.

4 | Même si une part croissante de ces dotations est destinée à compenser des pertes de revenus liées aux réformes successives de la fiscalité locale.

5 | P. Estèbe, *L'égalité des territoires. Une passion française*, PUF, 2015.

6 | F. Dubet, « Égalité des places, égalité des chances », *Études*, vol. 414, n° 1, S.E.R., 11 janvier 2011, p. 31-41.



Vue depuis les terrils à Oignies. © Guillaume Baviere.

urbaine¹. Nombreux sont les acteurs locaux qui déplorent ce nouveau régime qui met les collectivités en compétition pour accéder aux subsides nationaux et européens et surtout instaure une instabilité structurelle dans les politiques locales en incitant les collectivités à conduire des actions opportunistes, en fonction des appels à projets qui se succèdent à un rythme soutenu, accentué par la multiplication des opérateurs nationaux (ministères, agences, etc.).

On peut cependant soutenir qu'en dépit de ces changements de régimes le socle redistributif entre territoires se maintient et que l'argent ne manque pas pour satisfaire les envies de projet des élus entrepreneurs. Le problème principal n'est pas la redistribution, mais l'effet de celle-ci sur les capacités des territoires, sur les fondamentaux de leur

développement et leur potentiel de contribution à la richesse d'ensemble du pays.

Ce soutien territorial est l'un des bénéfices de l'appartenance au club républicain. Il a toutefois une contrepartie implicite, l'inscription dans le régime économique français, qui repose, de fait, sur une équation simple : quelques territoires hyper productifs assurent un surplus qui alimente les circuits de redistribution qui irriguent les autres territoires, progressivement délaissés par les activités productives.

Ce jugement est discutable. Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice² contestent l'usage unique du PIB pour mesurer la richesse : si les régions ne sont pas riches en PIB, elles peuvent l'être en indice de développement humain. Ainsi, des régions « improductives » au sens du PIB peuvent rendre

1 | V. Béal, R. Epstein, G. Pinson, « La circulation croisée : modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement & action publique*, Cairn/Softwin, n° 3, 2015, p. 103-127.

2 | J. Gadrey, F. Jany-Catrice, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Éditions La Découverte, Collection « Repères », 2005, 128 p.

des services considérables, même s'ils ne sont pas monétarisés : espaces favorables à la biodiversité, capacité de production alimentaire, disponibilité pour la production d'énergie renouvelable, accueil de touristes et de retraités, autant de fonctions possibles et nécessaires qui ne trouvent pas, aujourd'hui, leur place dans le calcul du PIB.

Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti¹, sans remettre totalement le PIB en cause, en soulignent les effets de composition qui donnent l'avantage aux métropoles et sous-estiment les capacités productives des espaces non métropolitains. Ainsi, la *reductio ad metropolis* qui caractérise la plupart des analyses d'économie géographique, serait victime d'une illusion d'optique, issue de la construction des agrégats.

En dépit de ces débats, et en l'absence de nouvel étalon de la richesse territoriale, les régions socialement et environnementalement riches sont – et de plus en plus – économiquement pauvres.

La trappe à développement

Des chercheurs de la LSE², utilisant des agrégats classiques – taux de chômage, niveau de qualification, revenu par habitant et PIB par habitant et par emploi – ont proposé une comparaison des régions européennes (NUTS 2 qui correspondent aux anciennes régions françaises), en prenant soin de situer la trajectoire de moyen terme de chaque région par rapport à celle du pays d'appartenance et par rapport à l'ensemble des régions européennes. Les résultats de l'étude sont dramatiquement clairs : une grande partie du territoire français est soit « pris » dans ce que les chercheurs appellent la « trappe à développement », soit « en risque » de trapper à développement.

Cette notion de trappe à développement, en partie calquée sur celle de la trappe à revenu moyen, est largement confirmée par les données fournies par l'Insee³. De nombreuses régions françaises sont encastrées dans une stagnation de longue durée qui se manifeste par une baisse de la productivité relativement au rythme français et européen, la faiblesse de l'innovation, la baisse du rapport emplois/actifs, la perte de population ou stagnation. Cette situation concerne particulièrement les anciennes régions industrielles du Grand Est, une partie de la Bourgogne-Franche-Comté, les Hauts-de-France

et la Normandie. Ces régions ne se sont jamais vraiment remises de la désindustrialisation et ont subi la crise de 2008-2010 de façon particulièrement violente. Au-delà de leurs traits spécifiques, elles présentent des caractéristiques comparables : un ratio emplois/actifs parmi les plus faibles de l'hexagone, un taux de dépendance (retraités/actifs) particulièrement élevé, la stagnation du produit intérieur brut et de la productivité (PIB/emploi), un niveau de formation relativement bas, un faible niveau de dépenses de recherche et de développement (R&D). Leur population stagne voire diminue en raison d'un solde migratoire négatif.

Dans le même temps, la part d'emplois exposés à la concurrence internationale reste élevée (du fait de l'héritage manufacturier). Il s'agit d'emplois relativement fragiles, faiblement qualifiés et très exposés à la concurrence mondiale. Les emplois protégés, notamment de services aux personnes, se développent moins vite que dans les autres régions, en raison d'une démographie atone et d'un pouvoir d'achat stagnant.

Ces régions subissent donc une double peine : une économie encore industrielle mais peu innovante et utilisant de moindres qualifications que le reste du pays ; une substitution manufacture/services qualifiés qui ne se produit pas avec autant de vigueur que dans les régions les plus urbanisées⁴.

Les régions de l'ouest et du sud sont plus robustes avec une croissance démographique soutenue qui tire la demande d'emplois de services à la personne et des économies métropolitaines dynamiques⁵, qui n'ont pas toujours d'effet d'entraînement sur le reste des régions mais qui irriguent les territoires voisins par le jeu de l'économie présentielle.

Des nouvelles réponses nécessaires

Dans ces contextes déprimés, la redistribution nationale « aveugle » aux territoires joue un rôle très important. Mais, depuis les grandes opérations de conversion à la suite des crises des industries extractives et de première transformation, il n'existe plus de politique régionale à la hauteur de ces enjeux. D'une part, la politique européenne de cohésion s'est largement déplacée vers l'est et le sud du continent.

4 | P. Frocrain, P.-N. Giraud, « The Evolution of Tradable and Non Tradable Employment: Evidence from France », *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, n° 503d, 21 janvier 2019, p. 87-107.

5 | Mais aussi des « niches » d'économie industrielle hors métropoles, caractérisées par des PME ou ETI dynamiques et exportatrices comme en Bretagne (Vitré), Pays de Loire (Vendée), Occitanie (Figeac) ou Auvergne-Rhône-Alpes (Vallée de l'Arve).



1 | O. Bouba-Olga, M. Grossetti, D. Pumain, « Les métropoles sont-elles les villes les plus performantes ? », *Espaces et sociétés*, vol. 186187, n° 3, 9 décembre 2022, p. 219-247.

2 | A. Diemer et al., « The Regional Development Trap in Europe », *Economic Geography*, vol. 98, 14 juillet 2022, p. 1-23.

3 | *Insee Première*, n° 1900, mai 2022.



Centre-bourg de Castillon-la-Bataille. Ville faisant partie du programme de petites villes de demain.

Simultanément, les politiques nationales d'aménagement se sont fragmentées pour répondre aux grognos catégorielles des élus : action cœur de ville destiné aux villes moyennes, petites villes de demain, villages d'avenir, territoires d'industrie ou encore contrats de transition écologique. Enfin, pour l'instant, les espoirs de réindustrialisation, liés notamment à la transition écologique, ne sont pas réalisés.

Il est peut-être temps de remettre sur le métier des politiques régionales à la hauteur des questions posées par les régions guettées par le piège de la stagnation économique et sociale. Ceci suppose d'accepter que les régions montent en capacité et en compétence, de façon à être véritablement à hauteur de leur vocation de chef de file du développement économique.

L'égalité des territoires ne peut se limiter à un système de redistribution aussi généreux soit-il : l'égalité passe aussi, pour utiliser les termes d'Amartya Sen, par la capacitation des territoires en difficulté et leur contribution à la production nationale de richesse. _