

# LES TERRITOIRES ENTRE SOLIDARITÉ ET CONCURRENCE



91

➔ Introduction 92

---

**COMPÉTITION INTERNATIONALE  
ET INTÉGRATION SUB-NATIONALE 93**

---

➔ Chine : Les inégalités territoriales et les travailleurs migrants 94

➔ Espagne : l'État, les régions et la solidarité territoriale 101



# 2008

## LA COHÉSION DES TERRITOIRES EN DÉBAT

**L**a mise en concurrence des territoires productifs est une tendance de fond des évolutions déclenchées par la mondialisation, et ses effets sont débattus partout dans le monde. Quelle que soit l'échelle (supra ou infranationale), les territoires se positionnent les uns par rapport aux autres et tentent d'attirer les investissements et l'emploi. Le succès mondial des livres de Richard Florida (notamment du best-seller de 2002, *The Rise Of The Creative Class*), qui expliquent aux collectivités locales comment transformer un territoire en attirant la main-d'œuvre la plus « créative », montre que les décideurs publics sont conscients du problème. Dans le débat public aussi, sur fond de polémiques sur la mondialisation, l'image se répand d'un écart croissant entre les territoires intégrés dans les flux des échanges internationaux et ceux qui restent « au bord de la route ». L'exemple espagnol, rappelé dans ce dossier par Òscar del Álamo Pons et Marc Bou i Novensà, souligne la crainte de voir les régions riches « décrocher » et couper leurs liens avec les autres.

Mais c'est peut-être aller trop vite en besogne. La compétition des territoires augmente, reconnaît Laurent Davezies ci-après, mais nous exagérons probablement son impact, du moins pour ce qui concerne les pays développés, où les écarts de productivité sont compensés par d'autres variables. Dans un tout autre contexte, Pei Bin rappelle que les inégalités de revenu entre les régions industrialisées et rurales en Chine se réduisent dès qu'on intègre, dans les statistiques des premières, les revenus des travailleurs migrants installés durablement dans les régions développées. Dans les deux cas, la prise en compte de la circulation des richesses (et de la pauvreté...) oblige à nuancer la vision des territoires « éclatés ».

# COMPÉTITION INTERNATIONALE ET INTÉGRATION SUB-NATIONALE DES EFFETS TERRITORIAUX CONTRASTÉS

La libéralisation des échanges internationaux a entraîné une mise en concurrence accrue entre les territoires productifs mondiaux. Mais il s'agit d'un bouleversement tout relatif, affirme Laurent Davezies : au moins pour ce qui concerne les pays développés, la mondialisation n'est qu'un facteur parmi d'autres expliquant la répartition géographique des richesses.

LAURENT DAVEZIES



**Laurent Davezies est professeur à l'université Paris-Val-de-Marne.**

Il enseigne le développement territorial à l'Institut d'urbanisme de Paris, à l'université Paris I et à Sciences-Po Paris. Il vient de publier *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, La République des Idées/Seuil, 2008.



EXTRAIT DE L'ARTICLE  
PUBLIÉ DANS

**L'ÉCONOMIE POLITIQUE**  
N° 33, JANVIER 2007.

La question des différences des rythmes de développement des territoires, si elle est déjà ancienne, fait actuellement l'objet d'un important renouvellement. Historiquement, les grandes inégalités de développement entre les territoires des pays industriels tenaient à des retards de développement de régions entières – en France, à l'ouest et au sud – et à des difficultés de reconversion industrielle – en France, au nord-est du pays. Les trois grandes récessions et l'ajustement structurel de l'économie de nos territoires aux conditions de la concurrence internationale auraient, dans une certaine mesure, encore accusé les pénalisations dont souffraient déjà ces territoires, rendant plus difficile le raccrochage des territoires « périphériques » au train de la nouvelle croissance d'une économie de l'information plus fondée qu'avant sur les économies d'agglomération et les métropoles, en même temps que les régions traditionnellement industrielles enregistraient une destruction accélérée de leur tissu manufacturier traditionnel.

L'analyse économique, qui avait toujours peiné à intégrer l'espace fait dans le même temps un progrès considérable avec l'apparition, au tournant des années 1980 et 1990, de ce que l'on appelle la « nouvelle économie géographique » (NEG), avec un auteur phare, Paul Krugman. Cette théorie, centrée largement sur la question des « coûts de transaction » qui seraient minimisés dans les grandes métropoles, explique et prédit les nouveaux déséquilibres de développement territorial, au détriment des territoires moins métropolitains : villes moyennes et petites, monde rural, régions « périphériques »... Le couple de « méchants » qui s'activerait désormais à déstabiliser nos territoires serait ainsi constitué de la mondialisation et de la métropolisation. À la fracture sociale viendrait s'ajouter la fracture territoriale. Et là-dessus, tout le monde est, une fois n'est pas coutume, d'accord : les économistes, dotés de ce nouvel outil théorique de la NEG, et les auteurs critiques, adossés à des milliers d'élus locaux et régionaux, trouvant là un nouveau motif de lutte contre la « mondialisation libérale ».

Pourtant, si l'on regarde ce qu'ont été les évolutions récentes du développement territorial en France, et plus généralement dans les pays industriels, on est surpris de constater que ces aggravations des handicaps initiaux ne se traduisent finalement pas par la pénalisation que l'on pourrait

## La contribution des dix États les plus riches à la croissance du PIB des États-Unis n'a pas évolué entre 1977 et 2004.

### I CHINE

## Les inégalités territoriales et les travailleurs migrants

**L'écart entre les régions riches et pauvres n'est pas un simple clivage territorial. Si on arrivait à améliorer les conditions des travailleurs ruraux installés dans les villes, on réduirait aussi les disparités régionales.**



**XIE YANG** est chercheur, spécialiste de l'économie rurale. Il travaille à la section d'études sur l'économie rurale du Centre de recherches sur le développement auprès du gouvernement.

La politique de réforme a impulsé en Chine un développement économique sans précédent, que même la crise financière de 1997, qui a pourtant eu

des répercussions dans le monde entier, n'a pu enrayer. Dans le même temps, cependant, le pays a connu un accroissement rapide des inégalités régionales, opposant surtout les zones côtières de l'Est et du Sud, qui ont profité le plus de la croissance, au reste du pays. Le produit industriel brut (PIB) par habitant est actuellement 2,1 fois plus

imaginer. Au contraire, si l'on examine les « fondamentaux » du développement territorial que sont la population, le revenu, l'emploi et la pauvreté, on est surpris de constater, que, d'une certaine façon, l'évolution de la plupart de ces territoires a été très différente de celle qui était attendue<sup>1</sup>.

## LA POLARISATION TERRITORIALE NE S'EST PAS ACCRUE

Regardons d'abord les États-Unis, cet « univers impitoyable » d'où nous vient la NEG. Elle nous prédit que la recherche de « coûts de transaction » minimaux (les vieilles « économies externes » de Marshall affublées d'un autre nom), dans un contexte de relâchement de la contrainte des coûts de transport<sup>2</sup>, amène l'activité à se concentrer dans l'espace, et donc également la population et la demande. L'avenir serait donc aux grandes villes. Qu'en est-il ? Première chose frappante – consternante pour qui croit à la thèse de la concentration tendancielle de la valeur ajoutée (le PIB) au profit de certains territoires métropolitains –, la contribution des dix États les plus riches à la croissance du PIB des États-Unis n'a pratiquement pas évolué entre 1977 et 2004 ! Elle passe de 35,5 % à 35,6 % sur la période. Ce déplacement de 0,1 % du PIB américain en un quart de siècle mérite-t-il une telle littérature sur la déstabilisation des territoires ? De façon générale, les États dont la croissance du PIB est la plus forte entre 1977 et 2004 n'ont pas été les États les plus riches ou les plus métropolitains.

<sup>1</sup> Les analyses internationales présentées plus bas sont tirées de M. Talandier et L. Davezies, « Croissance et développement territorial. Un examen des phénomènes et des représentations dans les pays industriels », Rapport au plan urbanisme, 2006, ministère de l'Équipement.  
<sup>2</sup> Note sur la page suivante.

élevé dans l'Est que dans les provinces centrales du pays, et 2,7 fois plus élevé que dans les provinces occidentales. Confrontée à cette augmentation des inégalités territoriales, la Chine a lancé, en 1998, une stratégie de développement à destination des provinces défavorisées, poursuivie en 1999 par « la politique de construction des vieilles bases industrielles du Nord-Est » et la « stratégie d'émergence du centre ».

La comparaison du développement des régions occidentales et orientales depuis la mise en œuvre de la stratégie de développement de l'Ouest montre cependant que les inégalités absolues et relatives entre l'Est et l'Ouest n'ont fait que s'aggraver. Ces inéga-

lités s'expliquent par les différentes politiques économiques ainsi que par la capacité et l'organisation du marché du travail. C'est pourquoi, malgré une série de restructurations lancées ces dix dernières années par le gouvernement central, les régions du centre et de l'Ouest se sentent toujours exclues du développement et critiquent l'insuffisance des réformes. La lenteur du développement social et économique des zones en retard aggrave encore les tensions sociales : on y voit autant de protestations spontanées et de dénonciations de la corruption que dans les zones développées, et les revendications portant sur l'amélioration du niveau de vie y sont encore plus audibles qu'ailleurs.



21 On considère que la réduction séculaire des coûts de transport n'en fait plus un facteur majeur de localisation des activités, on pourrait s'interroger sur la pérennité de cet univers de bas coûts de transport largement liés à une technologie insouciance de l'environnement, dans le contexte actuel de prise en compte croissante des coûts externes des transports (congestion, pollution, effet de serre...).

Regardons le « fondamental » qu'est le peuplement : les données de croissance démographique des États ces dernières années ne rendent pas compte non plus d'un processus « krugmanien » (et nouveau) de concentration des populations dans les régions métropolitaines. Au contraire, comme le constate un rapport du Census Bureau, « les années 1990 sont la seule décennie du <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècle durant laquelle aucun des États n'a vu sa population se réduire ». Dit autrement, les quinze années passées sont marquées non par la fracture territoriale que nous prédisent les bons auteurs (ou peut-être leurs mauvais lecteurs), mais plutôt par une « réparation », inédite dans le siècle passé. S'il y a une « nouvelle économie géographique », plus cruelle avec les territoires, il semble y avoir dans le même temps une nouvelle géographie économique qui l'est moins que jamais !

En Europe, on n'assiste pas non plus de façon claire au regain annoncé des disparités interrégionales. Du côté du PIB régional par habitant, on observe, entre 1990 et 2002, que certains pays connaissent une forte croissance de leurs inégalités, avec notamment la Belgique, où la divergence Flandre-Wallonie et le fort développement de la région de Bruxelles contribuent à creuser fortement les écarts. On observe un creusement, beaucoup moins fort, dans des pays comme la Grèce, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. L'augmentation est très faible, pratiquement négligeable, en Espagne, en France et au Portugal, et on note même une réduction des disparités entre les régions d'Allemagne de l'Ouest, d'Autriche et d'Italie. Il est donc difficile de conclure à une loi générale et massive (en lien

## INÉGALITÉS VILLE - CAMPAGNE

Les inégalités de développement n'opposent pas seulement les provinces côtières aux autres ; elles existent à l'intérieur de chaque zone de développement économique et au sein de chaque province. Le clivage principal, de plus en plus débattu en Chine, oppose les villes et le monde rural. En mettant en place de nombreuses politiques en faveur des paysans, comme la suppression des taxes agricoles ou la promotion de la bonne alimentation, en investissant dans l'infrastructure, dans l'éducation, dans l'accès aux soins dans une assurance sociale minimale, la Chine a entamé une politique de redistribution du revenu national en

faveur du monde rural. Grâce aux transferts de fonds gérés par le gouvernement central, les zones de l'Ouest et du centre ont presque entièrement réglé les problèmes de financement que ces nouveaux services et allocations posent. Les autorités ont également fait de la mise en œuvre de ces politiques une obligation budgétaire des gouvernements locaux. L'objectif recherché est l'égalisation du niveau de vie par la redistribution du revenu, et les bases de cette politique sont désormais jetées. Cependant, le clivage ville/campagne n'est pas simplement un clivage territorial. Le taux d'emploi non agricole en Chine a atteint 53 %, ce qui dépasse le taux d'urbanisation de presque 10 points.

avec la mondialisation) qui s'appliquerait partout en produisant une croissance des inégalités de PIB par habitant entre les régions au profit des plus productives, même si ces données suggèrent que la tendance n'est pas non plus à la résorption générale de ces disparités<sup>3</sup>.

Plus frappant est l'écart entre le niveau des disparités, par habitant, de PIB et de revenu. En 2002, on voit clairement se dessiner deux groupes de pays : les premiers, les moins nombreux, dans lesquels l'intensité des disparités est proche, qu'elles soient mesurées en termes de PIB ou de revenu : la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne.

Dans ces pays, les disparités de revenu entre les régions ne reflètent cependant pas totalement celles du PIB, le ratio (disparités de PIB/disparités de revenu) oscille entre 1,1 (Grèce) et 1,3 (Italie, Portugal et Espagne) ; ce qui signifie que les disparités de revenu sont inférieures de 10 à 30 % à celles du PIB. Dans les autres pays, le ratio varie entre 2 et 3, ce qui signifie que, dans ces pays – la majorité de ceux étudiés –, les inégalités de revenu sont entre deux et trois fois moins importantes que celles du PIB par habitant ! À part aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, où ce ratio recule très légèrement entre 1990 et 2002, il augmente dans tous les pays (y compris en Espagne), ce qui signifie que l'écart entre les inégalités de production et de revenu s'est accru partout.

## L'arbre de la « mondialisation libérale » cache souvent la forêt de nos régulations publiques.

<sup>3</sup> La période 1990-2002 a vu se succéder une récession puis une période de forte croissance et de nouveau un ralentissement au début des années 2000... Ces turbulences conjoncturelles ont un impact important sur les disparités, ce qui rend difficile la mise en lumière de l'évolution de leurs causes structurelles.

Pour le dire autrement, 130 millions d'emplois non agricoles sont localisés à la campagne, mais les impôts perçus dans ce cadre sont réinvestis dans les villes ou dans les campagnes des zones développées de l'Est. Par ailleurs, à la fin de l'année 2004, sur 540 millions d'habitants des villes, seulement 350 millions possédaient un droit de résidence permanent urbain, permettant d'exercer un métier non agricole. Les 190 millions restant correspondent à ceux qui, bien que possédant un droit de résidence (*hukou*) rural leur permettant de chercher uniquement un emploi agricole, ont néanmoins migré avec leur famille vers les villes pour y trouver des emplois peu qualifiés. Ainsi, sur

une population urbaine de 540 millions d'habitants, 260 millions ont un emploi, dont 160 millions possèdent un *hukou* urbain. Les cent millions restants possèdent un *hukou* rural mais travaillent dans les villes. Plus de cent millions de travailleurs migrants contribuent ainsi à l'accumulation des richesses des villes sans avoir le droit aux services offerts aux résidents urbains.

Si l'on additionne ces chiffres – 130 millions d'emplois non agricoles localisés à la campagne, plus de 100 millions de travailleurs migrants installés en ville – et analyse la répartition géographique de cette main-d'œuvre, on s'aperçoit qu'au moins 60 % se concentre dans les zones côtières de l'Est et du



Si l'on examine la situation et l'évolution récente des quatre grandes métropoles économiques européennes – l'Île-de-France, Londres, la Lombardie et Madrid –, on peut voir que, globalement, leur part de PIB s'est légèrement accrue entre 1995 et 2002, période de croissance forte, favorable aux régions les plus mondialisées. Mais les évolutions respectives de leur part de PIB et de leur part de revenu conduisent à un écart partout croissant entre le revenu dont elles bénéficient et celui qu'elles auraient si leur part de revenu était proportionnelle à leur part de PIB. Même Londres, qui, des quatre métropoles, est celle dans laquelle la part de PIB national a augmenté le plus vite, et en dépit d'une légère augmentation de sa part de revenu, voit cet écart passer de 22,8 % en 1995 à 25,5 % en 2002.

On est donc loin de la cruauté métropolitaine que suggère la littérature : l'augmentation de la concentration de la production dans ces régions métropolitaines n'a rien de massif, loin de là<sup>4</sup>, avec le demi-point gagné de PIB total des quatre nations étudiées, alors qu'au contraire ces villes voient leur part du revenu des ménages se réduire. L'écart de trois points entre les 21,6 % du PIB total des quatre pays et les 18,6 % du revenu des ménages qu'elles reçoivent en 1990 s'accroît encore pour atteindre quatre points en 2002. Pour donner un ordre de grandeur du phénomène, on peut facilement calculer que si ces quatre métropoles disposaient d'une part du revenu national des ménages proportionnelle à leur contribution à la création de richesses, leur revenu serait supérieur

4 | Le mode de calcul des PIB régionaux surestime celui des régions centrales.

Sud. La seule province du Guangdong [dans le Sud] compte 30 millions de travailleurs migrants venus d'autres provinces<sup>1</sup>.

Ce qui met en évidence deux choses. Premièrement, le clivage ville/campagne résume l'essentiel des inégalités territoriales en Chine : si l'on arrivait à améliorer les conditions de vie et de travail des ruraux installés dans les villes, on réduirait en même temps les disparités régionales. Deuxièmement, si l'on inclut, dans les statistiques de revenus par habitant des zones urbaines et des zones côtières développées, les masses paysannes qui vont de travail en travail et exercent des métiers non agricoles, les disparités régionales ne sont peut-être pas aussi

profondes qu'elle paraissent en première vue. Selon le rapport du groupe d'études du Centre de recherches sur le développement auprès du gouvernement, le cœur économique de la Chine se déplace progressivement vers le Nord, en raison du développement rapide des industries d'exploitation des gisements naturels qu'on y trouve, de l'augmentation des coûts de production dans le Sud-Est (où le développement se ralentit à cause de nombreuses restructurations), mais aussi pour d'autres raisons, comme l'investissement dans l'infrastructure des zones côtières situées au nord du pays. Ce déplacement est la nouvelle tendance du développement territorial en Chine.



de 126 milliards d'euros... Rien ne se perdant, il s'agit donc de 126 milliards d'euros de subvention implicite aux autres territoires de leur pays respectif que transfèrent annuellement nos métropoles ! Ces données brutes ne font que recouper ce que montrent des analyses détaillées des mécanismes de redistribution interrégionale liés aux budgets publics dans les pays européens.

Dans le cas de la France, les forces de rééquilibrage territorial sont encore plus nettes. Voyons d'abord la situation de l'Île-de-France par rapport à celle de la province. C'est en effet le rapport entre elles qui fixe l'essentiel du niveau des inégalités interrégionales en France. Si la période

1982-1990 avait constitué un moment d'échappée pour l'Île-de-France, en termes de PIB ou d'emploi, les années 1990 marquent pour le moins une inflexion. Le solde migratoire de la région est nettement négatif entre 1990 et 1999 (la différence entre ceux qui quittent l'Île-de-France et ceux qui y viennent s'approche des 500 000 habitants); sur la même période, l'emploi y recule de près de 1 % quand celui de la province progresse de plus de 3 %, le chômage y augmente plus vite pour converger vers la moyenne nationale, l'écart de revenu par habitant des Franciliens avec celui des provinciaux se réduit nettement et la pauvreté (exprimée en nombre de personnes en âge de travailler vivant sous le seuil de pau-

**En termes de revenu par habitant, les écarts entre les États américains se sont réduits au lieu de s'aggrandir.**

### INÉGALITÉ ET PRODUCTIVITÉ

Les différences de revenu entre ville et campagne en Chine sont parmi les plus élevées du monde. En dépit des efforts déployés par l'État, qui met en place des mécanismes de redistribution, les différences de revenu entre résidents des zones littorales et des parties intérieures du pays subsisteront. Si l'on éliminait la redistribution opérée par l'État, que se passerait-il avec la distribution des revenus ? Réfléterait-elle la productivité des régions ?

On tend souvent à penser que la distribution initiale des revenus, celle qui apparaît spontanément sur le marché, reflète les différences de productivité que l'action publique corrige rétroactivement. Tel serait

peut-être le cas dans une situation de concurrence parfaite, mais un marché parfait n'existe pas. La réalité dévie du modèle, et c'est précisément cette « déviation » qui induit les disparités initiales : les paysans qui s'installent en ville subissent d'importantes discriminations sur le marché du travail, de sorte qu'il leur est impossible d'être payés au même niveau que les habitants des villes. En regardant les différences salariales en Chine, on s'aperçoit aussi que les revenus des professions protégées par un quasi-monopole dépassent largement ceux des professions soumises à la concurrence. Autrement dit, le niveau de compétence des employés n'explique pas les inégalités salariales.



vreté) y augmente plus rapidement qu'ailleurs, y compris dans la période de forte croissance de la fin des années 1990, alors que le nombre de pauvres diminue nettement en province.

Alors, tous nos bons experts du développement territorial se trompent-ils quand ils nous disent que la relation du système productif au territoire a changé et produit plus de polarisation que jamais ? Que l'entreprise recherche aujourd'hui moins des bas coûts de production que des « écosystèmes relationnels complexes » et des ressources qualitatives dont seules sont dotées les grandes villes ? Que les gisements de productivité et d'efficacité sont à trouver aujourd'hui dans les seuls grands marchés de l'emploi fluides ? Qu'il n'y a que peu ou pas de place pour les villes moyennes, les bourgs et les communes rurales dans la cour des grands de la mondialisation ? Non. Ils ont raison ; les évolutions que nous venons d'énoncer ne les contredisent en rien et il n'y a pas là, à y réfléchir, de paradoxe.

## LES DEUX GÉOGRAPHIES

En effet, ce qui est bon pour la firme ne l'est plus forcément pour le territoire, et vice versa. Les zones les plus concentrées du pays, les grandes métropoles, produisent certes une part croissante de la valeur ajoutée nationale et améliorent sans cesse la productivité de leurs secteurs exposés à la concurrence. Paris continue à capter une part majeure des ac-

Toutes les inégalités ne peuvent être éliminées : nous ne décidons pas de l'endroit où nous sommes nés ni de notre environnement social. C'est pourquoi on considère habituellement que l'individu peut difficilement, par ses seuls efforts, s'affranchir de ses prédispositions sociales et des inégalités qui en découlent. Indépendamment de la question de savoir si les inégalités créées par l'environnement naturel sont « justes » ou non, nous ne devons pas accepter l'amplification incessante des inégalités. Ce que les inégalités « reflètent », c'est simplement l'existence des inégalités, qui sont peut-être justes, peut-être injustes. Elles reflètent peut-être la productivité, ou peut-être pas ;

quoi qu'il en soit, puisque les inégalités sont aussi créées par les politiques publiques et le système économique, nous devons les combattre de toutes nos forces. En ce qui concerne les inégalités régionales, la redistribution des revenus est seulement une égalisation *a posteriori* ; ce dont nous avons besoin, c'est une égalisation en amont, qui ne se limite pas aux mécanismes de redistribution mais qui s'appuie sur d'autres politiques publiques : la politique industrielle, la régulation des prix, etc.

**TRADUIT DU CHINOIS PAR PAUL CHARON ET AUDREY DÉAT**

11 Xie Yang, « La réforme et l'ouverture : le développement et l'urbanisation des campagnes chinoises », rapport au Forum du développement de la Chine 2006.



tifs les plus qualifiés du pays et à développer le plus gros des emplois les plus « stratégiques ». Mais en même temps, cet ajustement a des conséquences sociales douloureuses : les emplois peu ou pas qualifiés, et même les emplois d'employés dans le cas francilien, ont de moins en moins de place dans les entreprises confrontées à la concurrence internationale. D'où la montée régulière du chômage en Île-de-France.

Pourtant, ces emplois peu ou pas qualifiés n'ont pas disparu de l'emploi français, loin de là. L'INSEE a calculé récemment que ces emplois pèsent aussi lourd en 2001 qu'en 1982. Où sont-ils passés ? Là où est allé, et de façon croissante, le revenu des ménages. En effet, si ces emplois déclinent rapidement dans l'industrie et les activités exportatrices, ils ont rapidement progressé dans le secteur des services aux ménages. En bref, ces emplois se développent là où il y a de la population et du revenu, c'est-à-dire dans des territoires généralement plus performants dans le domaine résidentiel que dans celui de l'activité productive. En effet, dans le même temps, les mécanismes de formation du revenu des territoires ont été sérieusement bouleversés : nous ne sommes plus dans les années 1960, quand le revenu local dépendait de la production locale. Aujourd'hui, les mécanismes publics et privés de transfert de revenu entre les régions dissocient de façon forte et crois-

**Les mécanismes publics et privés de transfert dissocient de plus en plus la géographie de la valeur ajoutée et celle du revenu.**

## I ESPAGNE

# L'État, les régions et la solidarité territoriale

**Les Catalans demandent plus de transparence dans la redistribution des richesses entre territoires. Bien que controversées, leurs idées sont reprises par d'autres communautés autonomes.**



|| **ÓSCAR DEL ÁLAMO** est docteur en sciences politiques et sociales à l'Universitat Pompeu Fabra à Barcelone. Il travaille comme conseiller politique spécialisé dans le développement institutionnel.



|| **MARC BOU I NOVENSA** est diplômé d'un master en sciences politiques et sociales de l'Universitat Pompeu Fabra à Barcelone. Il travaille à l'École de l'administration publique de Catalogne (EAPC).

Le débat sur l'autonomie des territoires bat son plein en Espagne. Il agite la classe politique mais aussi la société civile, surtout en Catalogne où la « plate-forme pour le droit de dévider » a réuni, dans le centre-ville de Barcelone en novembre dernier, plus de 500 000 personnes pour dénoncer le manque d'investissement de l'État central et réclamer que les impôts versés par les Catalans



sante la géographie de la valeur ajoutée et celle du revenu, la géographie de la croissance et celle du développement.

L'arbre de la « mondialisation libérale » finit en effet par cacher la forêt de ce que sont nos régulations publiques. La mondialisation de la production a certes constitué un phénomène important durant les dernières décennies. La libéralisation des échanges internationaux a entraîné une mise en concurrence accrue entre les territoires productifs mondiaux, ainsi qu'une internationalisation du capital. Il ne s'agit pas pour autant d'un bouleversement absolu, pour aujourd'hui et moins encore pour demain, contrairement à ce que suggère l'émoi actuel des auteurs autour de la question de la mondialisation.

## En Europe, certains pays connaissent une forte croissance de leurs inégalités.

Les grands pays, à vaste marché intérieur, ne sont affectés qu'à la marge par cette montée des échanges internationaux de biens et de services. Les États-Unis mais aussi le Japon n'ont ainsi pas franchi, et de loin, en termes de « taux d'exportation », la barrière des 20 % de leur PIB et n'ont enregistré, depuis les années 1960, qu'une petite progression, en points de PIB, de leur ouverture au commerce international (une demi-douzaine de points pour les États-Unis, à peine un ou deux pour le Japon). Les petits pays, en revanche, comme la Belgique ou l'Irlande, du fait de leur taille, ont des taux d'exportation (et d'importation) plus proches des 70 %. Dit autrement, Dublin, Cork ou Anvers sont des villes

soient collectés et gérés par le gouvernement autonome. Des dizaines d'organisations sociales et culturelles, ainsi que les principaux partis politiques du Parlement catalan s'étaient associés à cette initiative ; le succès fut tel que l'actuel président du gouvernement catalan, José Mantilla, affirma qu'il avait désormais un mandat démocratique pour relancer les négociations avec l'État central.

La manifestation de Barcelone a rappelé une nouvelle fois que, dans sa forme actuelle, l'État espagnol ne satisfait personne. Il est organisé en 17 communautés autonomes (CA), chacune dotée de ses compétences propres, définies dans un

« statut d'autonomie » négocié avec l'État central. Ce système très hétéroclite est le fruit d'une formation lente, qui n'a pas suivi une direction politique claire et qui porte les traces de nombreuses hésitations. En résultat, il est critiqué aussi bien par les forces régionalistes que par les nationalistes attachés à l'État-nation. Il favorise la concurrence entre territoires et pousse à la surenchère des demandes d'autonomie, comme le montre la décision unilatérale, approuvée à la majorité absolue par le Parlement du Pays basque, de constituer une « communauté librement associée à l'État espagnol », ou la polémique sur le nouveau statut d'autonomie de Catalogne, adopté en 2005.

bien plus exposées à la mondialisation que ne le sont Tokyo, New York ou Los Angeles, qui, elles, entretiennent l'essentiel de leurs échanges avec leur pays respectif. Ces petits pays ont connu une croissance beaucoup plus forte de leur taux d'ouverture (de l'ordre de 30 points de PIB, par exemple, pour la Belgique), surtout du fait de leur petite taille et de leur croissance (plus de produits et de services demandés localement et ne pouvant être produits localement appellent plus d'importations et d'exportations).

La France, pays de taille intermédiaire – et pionnière de l'intégration européenne –, enregistre une croissance significative de ses échanges internationaux, avec un taux d'ouverture<sup>5</sup> de l'ordre de 13 % en 1960, de 20 % en 1990 et de 26 % en 2003, soit une progression de 13 points de PIB. Mais si on la compare avec ce qu'ont été d'autres changements socio-économiques majeurs opérés dans le même temps, il n'est pas sûr que la dynamique de la mondialisation mérite à elle seule une telle focalisation de la littérature.

La montée en puissance des fonds publics, notamment, a été dans le même temps générale dans les pays industriels, et peut-être plus forte en France que dans beaucoup d'autres pays. Les dépenses publiques représentaient, selon l'OCDE, 28 % du PIB français en 1950, 39 % en 1973, 51 % en 1990 et 55,4 % en 2003. Soit une progression de l'ordre d'une vingtaine de points de PIB entre 1960 et aujourd'hui (à comparer aux 13 points de taux d'ouverture évoqués plus haut). Tous les pays industriels n'ont pas suivi exactement le même chemin, ni atteint les mêmes taux de dépense publi-

5 Le taux d'ouverture est le rapport suivant : 
$$\frac{\text{(exportations + importations)}}{\text{(PIB} \times 2\text{)}}.$$

Deux raisons fondamentales expliquent ces dynamiques centrifuges à l'œuvre. Premièrement, les mécanismes de coopération et coordination multilatérale (entre les CA elles-mêmes et entre les CA et le gouvernement central) ont toujours été faibles en Espagne, et le débat de fond souvent parasité par les débats électoraux à court terme. Deuxièmement, en absence d'une véritable représentation des territoires à Madrid (le Sénat est loin de jouer cette fonction), les CA n'ont pas de forum pour débattre de leurs problèmes communs, et optent pour des négociations bilatérales. Leurs désaccords sont encore aggravés par les demandes d'une reconnaissance spé-

cial, symbolique et politique, avancées par les communautés autonomes considérées comme « historiques » (la Galice, le Pays basque, la Catalogne et l'Andalousie). Dans ce débat, les tenants d'un « fédéralisme asymétrique », où les communautés historiques auront le droit à un traitement préférentiel, s'opposent aux défenseurs du « fédéralisme symétrique », qui plaident pour un système unique pour toutes les communautés autonomes.

#### UNE REDISTRIBUTION TERRITORIALE OPAQUE

Le problème sous-jacent à tous les précédents est que l'État central promeut la décentralisation sans



que, mais la tendance est quand même générale : les pays de la zone euro, par exemple, se retrouvent en moyenne aujourd'hui avec des dépenses publiques représentant 49 % de leur PIB.

On voit donc, à la lumière de ces quelques chiffres, que le changement le plus puissant des trente années passées a plutôt été la montée des régulations et des systèmes de mutualisation intra-nationaux – et, comme on le verra, à forts effets territoriaux – que celle des dérégulations et de la mondialisation libérale – également à forts effets territoriaux, certes, mais dans une moindre mesure. À force de déplorer, depuis des décennies, le « retrait de l'État », un grand nombre d'auteurs critiques ont fini par y croire, alors que la réalité mesurable, sur la moyenne période, nous raconte l'inverse. L'idée, également, que la mondialisation, l'Europe et la décentralisation remettraient en cause celle de la nation – comme il est désormais convenu de l'affirmer – se heurte à l'observation d'une forte montée des mécanismes non marchands intra-nationaux. Et ce sont souvent ces mécanismes qui ont le dernier mot en matière de développement territorial.

### LES TERRITOIRES ET L'EMPLOI

En France, entre 1980 et 1996, les effectifs des agents publics passent de 4,6 à 5,4 millions d'employés, soit, en gros, du cinquième au quart de l'emploi français. C'est une augmentation de l'ordre de 800 000 emplois, dont pratiquement 400 000 pour la seule fonction publique lo-

l'accompagner d'une autonomie financière correspondante (sauf dans le cas des « communautés historiques »). On transfère des compétences, et donc des dépenses, mais pas le contrôle sur le financement, ce qui produit de nouvelles disparités territoriales en termes de ressources publiques consacrées à chaque habitant. Dans les CA les plus riches comme la Catalogne, on considère que ce système pénalise les régions qui contribuent le plus aux revenus de l'État central : après la redistribution, ces régions finissent par disposer de moins de ressources par habitant que les autres. Certaines études estiment ce solde négatif à entre 6 et 9 % du PIB catalan, et des économistes

comme Pons et Tremosa y voient la principale cause du ralentissement actuel de l'économie catalane. À les entendre, en ramenant le déficit de transferts annuel à 5 % par an pendant huit années consécutives, la Catalogne augmenterait son PIB de 58,3 % et rejoindrait le groupe des régions européennes ayant un PIB par habitant supérieur à la moyenne communautaire. Ces chercheurs montrent également que le déficit catalan est nettement supérieur à celui d'autres régions riches d'Europe : celui de la Bavière n'est que de 3,5 %, (et pourtant, les inégalités territoriales sont plus importantes en Allemagne qu'en Espagne), celui de la région d'Île-de-France de 4,4 %.



cale. La croissance du nombre d'emplois salariés privés (UNEDIC), sur la même période 1980-1996, n'est que de 435 000, ce qui signifie que le seul secteur public local a créé pratiquement autant d'emplois salariés que les entreprises industrielles et commerciales dans la période (les « firmes » qui, pour les auteurs, font et défont les territoires).

De 1982 à 1999, le nombre total d'emplois passe de 21,6 à 22,8 millions, soit une croissance de 1,2 million d'emplois. Le rapprochement de ces chiffres avec les données avancées plus haut suggère donc que, en gros, les deux tiers de la création nette d'emplois du pays, depuis vingt ans, a été le fait du secteur public... avec des effets sur les territoires qui n'ont évidemment que peu de raisons de ressembler à ceux que produit la compétition mondialisée des secteurs marchands.

De 1980 à 1999, le nombre de femmes actives occupées progresse de 8,6 à 10,3 millions, quand le nombre d'actifs occupés masculins s'infléchit de 13 à 12,7 millions. En bref, quand le groupe des femmes actives occupées augmente de 1,7 million, celui des hommes se réduit de 300 000 unités. Ce changement majeur signifie que la création nette d'emplois n'est, depuis vingt ans, que le seul fait des femmes, et pour l'essentiel dans le secteur public ! La redistribution, au profit des clas-

## Les budgets publics distribuent des revenus sur le territoire indépendamment de leurs performances économiques.

La classe politique catalane, y compris les indépendantistes, n'a jamais mis en cause le principe d'une redistribution interterritoriale. Elle demande en revanche une réduction du déficit catalan et plus de transparence dans le système de transferts. Le ministre espagnol de l'Économie et des Finances, Pedro Solbes, s'est publiquement opposé à cette dernière demande, jugeant qu'elle aboutirait à de nouvelles confrontations (*El País*, 20 novembre 2007). Or, ce principe d'opacité est perçu comme une marque d'arbitraire de la part de l'État central. Dans un État plurinational comme l'Espagne, ces désaccords peuvent rapidement attiser les passions nationalistes.

### UN PROJET CONTROVERSÉ

La position catalane n'est donc pas d'« en finir » avec la solidarité nationale ; plutôt, elle cherche à clarifier les règles qui doivent régir cette solidarité. Le projet de réforme du Statut d'autonomie, approuvé par le Parlement catalan en 2005, mettait ainsi en avant les principes d'équité et d'efficacité : au nom de l'équité, il reconnaissait la contribution additionnelle versée par les Catalans pour financer les services publics des régions moins développées, mais refusait que ce transfert donne lieu à un système où la Catalogne finit avec moins de ressources publiques par habitant que les autres régions. Au nom de l'efficacité, il exigeait qu'une





ses moyennes et au détriment des couches les plus modestes, des revenus du travail entre les ménages – avec certains bi et d'autres mono-actifs – constitue à l'évidence, dans le registre des changements socio-démographiques, une explication au moins aussi importante de la montée des inégalités sociales et spatiales dans la société française que ne l'est la seule explication par la « mondialisation ».

## À force de déplorer le « retrait de l'État », un grand nombre de critiques ont fini par y croire.

Le nombre de nouveaux retraités, entre 1982 et 1999, est 2,3 fois celui des nouveaux actifs occupés (+ 3,23 millions, contre 1,44). Les retraités représentaient 34 % des actifs occupés en 1982, 46 % en 1999. On a, là encore, un mécanisme puissant contribuant à une répartition du revenu entre les territoires différente – pour ne pas dire inverse –

de celle qui ne sanctionnerait que les « productivités marginales du travail » des territoires.

Tous ces mécanismes sociétaux, et d'autres encore, sont à l'œuvre depuis plus de vingt ans dans les pays industriels, à des degrés divers, et posent la question du développement économique, social et territorial dans des termes plus complexes que ceux exposés dans le « manuel » tel qu'on l'enseigne à l'université.

Avec des dépenses de l'ordre de 53 % du PIB, les budgets publics distribuent des revenus sur le territoire indépendamment de leurs perfor-

partie des ressources fiscales soient gérées directement par le gouvernement catalan.

Ce projet a été durement critiqué, notamment par les représentants des autres CA (indépendamment de la couleur politique des partis au pouvoir) et par des personnalités des deux principaux partis nationaux, le Parti socialiste et le Parti populaire. Les critiques lui reprochaient d'être trop détaillé et rétorquaient que, puisque cet enjeu concernait toutes les CA, la Catalogne avait tort de prendre une initiative unilatérale.

Comme il fallait s'y attendre, le projet a été revu à la baisse par le Parlement national. Sans accorder à la Catalogne l'autonomie fiscale, le nouveau sta-

tut reconnaît cependant la valeur des critères d'équité et d'efficacité, et stipule que la distribution interterritoriale ne peut avoir pour résultat l'appauvrissement relatif de la Catalogne, autrement dit que sa position par rapport à d'autres communautés ne peut être inférieure après les transferts qu'avant.

Le projet prend également en compte des variables supplémentaires, comme la démographie ou la part des immigrés et des exclus, dans le calcul de la contribution catalane. Enfin et surtout, il précise que l'investissement de l'État central en Catalogne doit être équivalent à la part du PIB catalan dans le PIB national.





mances économiques. Il n'est donc pas étonnant que, dans toutes les régions françaises, la somme des salaires publics et des prestations sociales, notamment de retraites, excède le montant des salaires privés distribués par les entreprises. À cela s'ajoute le fait qu'une partie de plus en plus importante du revenu gagné ici est dépensée là. Les Parisiens, par exemple, gagnent beaucoup d'argent à Paris, mais, selon l'INSEE, passent près de deux mois par an – à consommer – à plus de 100 kilomètres de Paris, pour l'essentiel au titre de leurs loisirs... Plus généralement, les dépenses de tourisme en France, Français et étrangers compris, ont atteint environ 108 milliards d'euros en 2005, ce qui représente de l'ordre de 12 % de la consommation finale des ménages français (953 milliards d'euros).

Tous ces flux de revenus irriguent les territoires indépendamment de leurs performances productives et produisent localement de puissants effets de multiplication sur l'emploi tourné vers les ménages, d'où les gains remarquables d'emploi, de revenu et de cohésion (réinsertion dans l'emploi des actifs les plus vulnérables dans les services aux ménages et réduction de la pauvreté) dans des territoires qui ne sont pourtant pas les plus productifs et qui sont généralement les plus résidentiels.

Finalement, dans une société extrêmement régulée et socialisée comme l'est la France, mais aussi comme le sont la plupart des autres

**Ce qui est bon pour la firme  
ne l'est plus forcément pour  
le territoire, et vice versa.**

Bien que moins ambitieux que sa version initiale, le nouveau statut catalan semble avoir inspiré d'autres communautés à fort sentiment régional. C'est le cas de l'Andalousie, par exemple, qui a introduit dans son statut un article stipulant que l'investissement public dont elle profite doit être proportionnel à sa part qu'elle occupe dans la population espagnole. Et la Communauté valencienne et les Baléares ont suivi le pas.

Ces nouveaux statuts régulent, en se fondant certes sur des critères différents, la façon dont l'État central doit affecter ses investissements. C'est un changement historique car jusqu'à alors, il n'y a pas eu en Espagne un débat sérieux sur les critères

qui doivent régir la solidarité interterritoriale. Il faut s'en féliciter, car le manque de transparence, le fait que l'information ne soit pas accessible, risque d'augmenter le sentiment de désaffection à l'égard de l'État central. C'est un pas dans le bon sens, vers un accord sur les « règles du jeu » en matière fiscale. Au-delà de l'efficacité dans l'usage des fonds publics, il en va de la démocratie même.

**TRADUIT DE L'ESPAGNOL PAR GUILLAUME FOURMONT**



pays industriels, dans un contexte de réduction du temps de la vie consacré au travail et d'explosion de celui consacré à la consommation, il n'est pas étonnant que l'on assiste à cette dissociation entre la géographie de l'efficacité productive et celle du revenu et du développement social. Dans une économie nationale plus que jamais tournée vers l'offre compétitive, ce sont pourtant les mécanismes keynésiens de la demande qui apparaissent aujourd'hui comme les grands aménageurs du territoire ! Le revenu et la dépense locaux sont aujourd'hui les moteurs principaux du développement territorial, ou, dit autrement, le revenu des ménages n'est plus un *output* d'un modèle de développement productif local mais plutôt, et de façon croissante, un *input* qui va déterminer la dynamique de développement local.