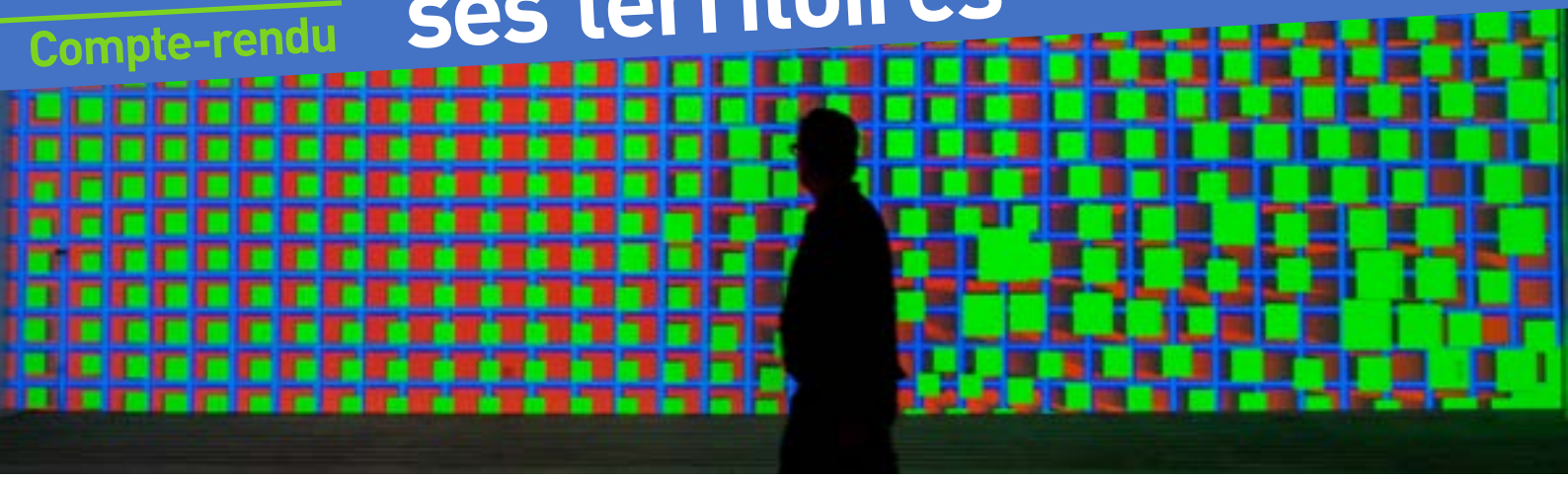
n° 44

5 à 7

29 sept. 2021

Compte-rendu

Laurent Davezies
L'État a toujours soutenu ses territoires



COMPTE RENDU RÉALISÉ PAR ANTOINE PAUCHON

« L'État a toujours soutenu ses territoires ». C'est pour discuter cette affirmation sans ambages et qui s'attaque à de nombreuses et médiatiques idées reçues que sont rassemblés par Ariella Masboungi, qui a conçu et animé le débat, Laurent Davezies (économiste, professeur au CNAM, auteur de *L'État a toujours soutenu ses territoires*, 2021, Seuil), avec comme débatteur David Djaïz (essayiste et haut-fonctionnaire) et la contribution de Marion Waller (conseillère auprès de la maire de Paris) pour ce 5 à 7 du Club Ville Aménagement. Faisant un écho direct au groupe de travail du Club Ville Aménagement animé par Ariella Masboungi et Rachid Kander, « Agir sur les territoire oubliés », ce 5 à 7 discutera les thèses développées par Laurent Davezies dans son ouvrage, allant bien souvent à l'encontre de préconçus : les métropoles ne captent pas toute la richesse mais sont des machines solidaires ; les inégalités n'explosent pas, au contraire ; l'industrie en France renaît ; l'État soutient les territoires.

Laurent Davezies *est économiste et consultant, professeur au CNAM, titulaire de la chaire « Économie et développement des territoires ». Sa réflexion sur les fractures territoriales tout comme ses travaux sur l'économie résidentielle ou les mécanismes de redistribution des richesses constituent des apports fondamentaux pour l'urbanisme.*

David Djaïz *est l'ancien directeur de la stratégie de l'ANCT et essayiste. Après* La guerre civile n'aura pas lieu *(Cerf, 2017) et* Slow démocratie *(Allary, 2019), il vient de publier* Un nouveau modèle français *(Allary, 2021). Sa position est optimiste : il s'agit de dépasser les catastrophes que nous vivons pour construire le monde de demain.*

Marion Waller *est urbaniste et philosophe, conseillère de la maire de Paris et s'exprime ici en son nom propre. Elle a remporté l'Urban Land Institue (ULI) European Award pour sa contribution significative à la régénération urbaine dans la capitale, notamment pour son travail dans le cadre de Réinventer Paris.*

CLIQUER POUR ACCÉDER À LA CONFÉRENCE VIDÉO DE LAURENT DAVEZIES DANS SON INTÉGRALITÉ

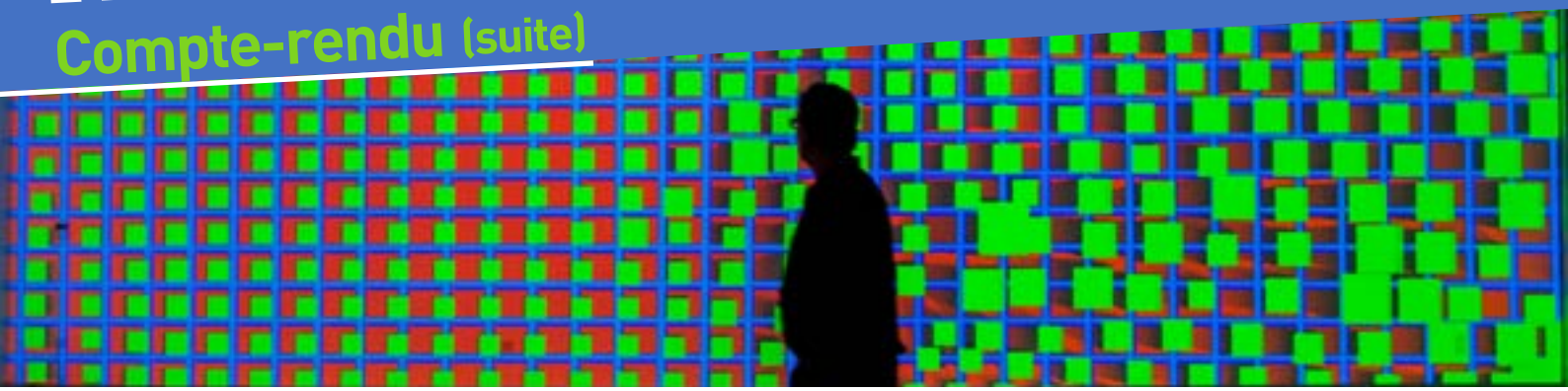
CLIQUER POUR ACCÉDER À L'INTERVIEW VIDÉO DE LAURENT DAVEZIES PAR ARIELLA MASBOUNGI

Les flux plus que les stocks

A. Masboungi, présentant Laurent Davezies, qui n'hésite pas à affirmer avec humour que sa « matière est profondément ennuyeuse », note dans ses apports la modification de l'évaluation des revenus d'un territoire à partir des flux interterritoriaux, la distinction entre les territoires en partant de la création brute d'emplois plutôt que de la variation nette, le regain de l'industrie… Il ne se veut pas prophète pour penser le monde d'après qu'il esquisse toutefois, mais il s'agit de bien comprendre le monde « juste avant ». Alors comment analyser l'économie d'un territoire et mettre en cause l'analyse simple et habituelle des stocks pour étudier les flux ?

En effet, Laurent Davezies dit aborder l'économie territoriale comme une circulation de flux. Pour développer ses travaux, l'accès aux coûteuses données statistiques produites par l'INSEE ou Bercy (données du recensement, de la taxe professionnelle, des revenus des ménages, *etc.*) fut le premier obstacle à lever par l'équipe de l'Observatoire de l'économie et des institutions locales (l'Œil, fondée par Rémy Prud'homme) à laquelle il appartenait. L'analyse de ces données a permis de mettre en lumière des mécanismes rarement évoqués, voire déniés, ayant trait à la redistribution

Laurent Davezies
L'État a toujours soutenu ses territoires
Compte-rendu (suite)



interterritoriale des richesses et à ce qui fonde le système de cohésion propres à de nombreux pays occidentaux. L. Davezies rappelle que jusqu'au milieu des années 1990, les États, à l'instar du Comité de décentralisation en France, et la Commission européenne considéraient que les territoires pauvres payaient pour les territoires les plus riches. Les apports des travaux de recherche de L. Davezies ont largement remis en cause ces croyances et ont démontré que l'État a toujours soutenu ses territoires ou que les métropoles redistribuent les richesses produites dans leur territoire. Comment revenir sur ces conclusions établies à l'heure où elles se trouvent vivement contestées par des discours non scientifiques ?

L'État, principal aménageur des territoires vulnérables, et les métropoles sont solidaires

A Masboungi note que ce qui se dégage de l'analyse statistique que mène L. Davezies démontre que l'État reste décidément, à son sens, le principal aménageur des territoires les plus vulnérables et joue plus que jamais son rôle redistributif, faisant reculer les inégalités interrégionales en dépit de la polarisation croissante de l'emploi. Chose plus surprenante, « les machines redistributives réduisent de près d'un tiers les inégalités de niveaux de vie ». Cela ne signifie pas que tout va bien dans le meilleur des mondes car les inégalités restent importantes mais c'est en France qu'elles seraient dans les moins fortes des pays développés, en termes de niveau de vie.

« Notre pays est une énorme machine à redistribuer » (L. Davezies)

Laurent Davezies considère que la 1ère idée reçue est erronée alors qu'elle est véhiculée par la Commission européenne jusqu'à la fin des années 1990 : les territoires pauvres paient pour les territoires riches. S'il y a concentration territoriale de la valeur ajoutée et des facteurs de production dans ce qu'on appelle aujourd'hui les métropoles (en France, les 5 aires urbaines les plus importantes), on observe par ailleurs que les inégalités de revenus par habitant entre territoires n'ont cessé de décroître durant les 60 dernières années. L'Île-de-France produit de plus en plus de richesses : de 27 % du PIB français en 1981 à 31 % aujourd'hui pour 19 % de la population et 22 % des actifs. Cependant, en 1981, les ménages d'Île-de-France touchaient 25 % du revenu brut contre 22 % aujourd'hui. Plus l'Île-de-France contribue à la croissance française, moins elle en bénéficie par les revenus et ce mécanisme se retrouve dans les autres métropoles françaises : « notre pays est une énorme machine à redistribuer » qui se fonde dans la valeur ajoutée produite dans les métropoles. Les dépenses publiques et sociales représentent 57 % du PIB (ou 75 % du revenu brut des ménages) : cela explique les écarts entre géographie de la production des richesses et celle de la distribution des revenus. Les effets spatiaux de ce mécanisme peuvent se résumer ainsi : plus la production de richesses se concentre, plus le développement s'étale sur le territoire. D. Djaïz souligne les apports des travaux de L. Davezies à la science économique qui contribuent, selon lui, à mettre en lumière « l'approfondissement fonctionnel du fait national » : les ménages circulent de plus en plus dans les territoires, tout comme les richesses et les informations, ce qui va à l'encontre des thèses portant autour des idées d'archipel ou de dislocation. Enfin, l'ancien directeur de la stratégie de l'ANCT constate que la machine à redistribuer les richesses par les dépenses publiques et sociales[1] ainsi que la circulation des ménages dans le territoire national sont des moteurs de croissance bien plus puissants que les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre, par exemple via les incitations fiscales au sein des zones franches urbaines ou des dispositifs de revitalisation des petites villes, qui ne seraient qu'un saupoudrage minime. Par conséquent, D. Djaïz encourage à considérer les flux de richesses issus de la redistribution comme des instruments d'aménagement du territoire.

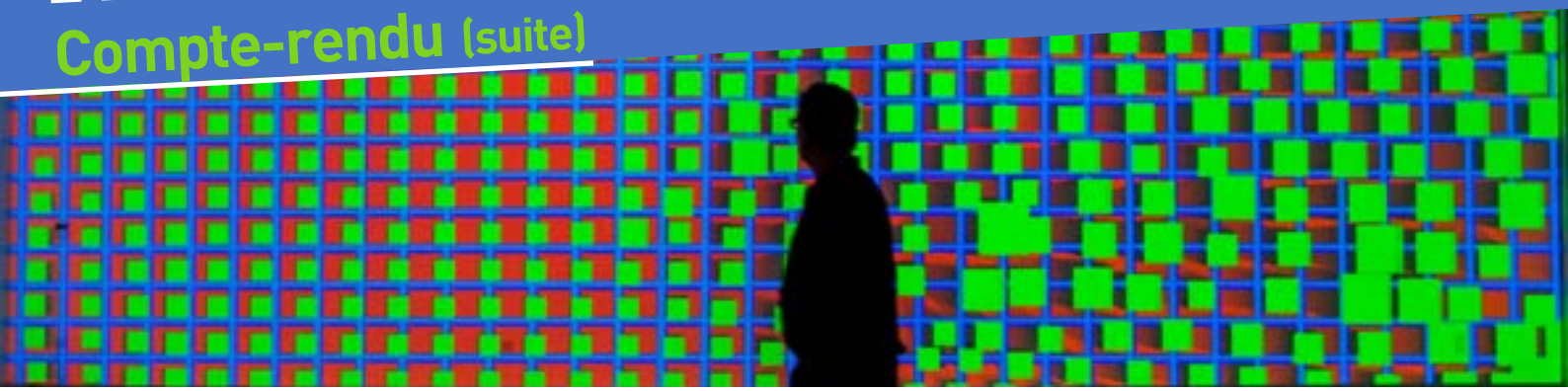
Club Ville Aménagement

CLIQUER POUR ACCÉDER À LA CONFÉRENCE VIDÉO DE LAURENT DAVEZIES DANS SON INTÉGRALITÉ

CLIQUER POUR ACCÉDER À L'INTERVIEW VIDÉO DE LAURENT DAVEZIES PAR ARIELLA MASBOUNGI

Laurent Davezies
L'État a toujours soutenu ses territoires

Compte-rendu (suite)



Du télétravail à la réindustrialisation : l'emploi dans les territoires
Laurent Davezies affirme que la crise sanitaire a conduit à un choc sur l'emploi. Ce choc n'a pas touché uniformément les territoires et les secteurs d'activité, les territoires touristiques de montagne sont, par exemple, particulièrement concernés. La lutte contre les effets de la crise sanitaire, notamment sur l'emploi, a coûté 8 points de PIB en déficit. D. Djaïz revient quant à lui sur un autre effet de la crise sur l'emploi, celui du développement du télétravail. Dans la perspective de L. Davezies et de Philipe Estèbe, cela peut être vu comme l'accroissement des interdépendances fonctionnelles entre les territoires. Cependant, le recours au télétravail ne doit pas susciter l'accélération des délocalisations dans les secteurs créateurs nets d'emploi aujourd'hui en France, comme le numérique, l'ingénierie ou le conseil. L. Davezies modère quant à lui l'ampleur des effets à attendre de l'intensification du télétravail, qui n'est pas un phénomène massif et touchera avant tout des actifs privilégiés. D'autre part « nombre de ces télétravailleurs pourraient grossir les rangs des mouvements tels que les Gilets jaunes face au constat de la dépendance à l'automobile ou de l'éloignement des services et des loisirs dans ces territoires. Cependant, certaines villes périphériques de grands bassins d'emplois pourraient tirer leur épingle du jeu, comme Soissons, à 1h de Paris en train ». Enfin, pour D. Djaïz, le télétravail doit être considéré à l'aune des grandes transformations de l'économie française. Ainsi ne s'agit-il pas d'occulter le besoin d'emplois intermédiaires dans l'industrie, ce qui résonne comme une promesse pour les villes moyennes et petites. Ce processus de réindustrialisation ne doit pas être destiné à faire revenir des entreprises qui ont fait le choix de partir dans les années 1980 mais plutôt d'anticiper dans quels secteurs clés fruits d'innovations de rupture et de « technologies de souveraineté » la France pourrait développer son avantage dans la compétition mondiale. L. Davezies se fait l'écho des travaux de Pierre Veltz sur l'hyperindustrie (production proche du marché ou circuit-court et disponibilité d'une main d'œuvre très qualifiée) comme opportunité pour la réindustralisation en France alors que les promesses de créations massives d'emplois par l'écologie ne lui semblent pas très solides.

La croissance va à la richesse : Concentration record de l'économie créative dans les hyper-centres de 4 métropoles en France

A. Masboungi interroge L. Davezies sur sa distinction entre inégalités économiques et justice économique, suite à la démonstration qu'il fait de l'hyperconcentration des activités économiques dans les hyper-centres de quatre métropoles françaises mais aussi du retour de l'industrie évoqué dans le livre. P. Veltz dit que le capitalisme numérique se transforme en capitalisme hyper industriel, avec une nouvelle industrie plus urbaine et péri-métropolitaine. Comment répondre à l'inégalité économique par les actions urbaines ? Centre et périphérie ont-ils des destins liés ? Elle note aussi que pour L. Davezies le petit Satan est l'étalement de l'habitat et le grand Satan, celui de l'emploi.

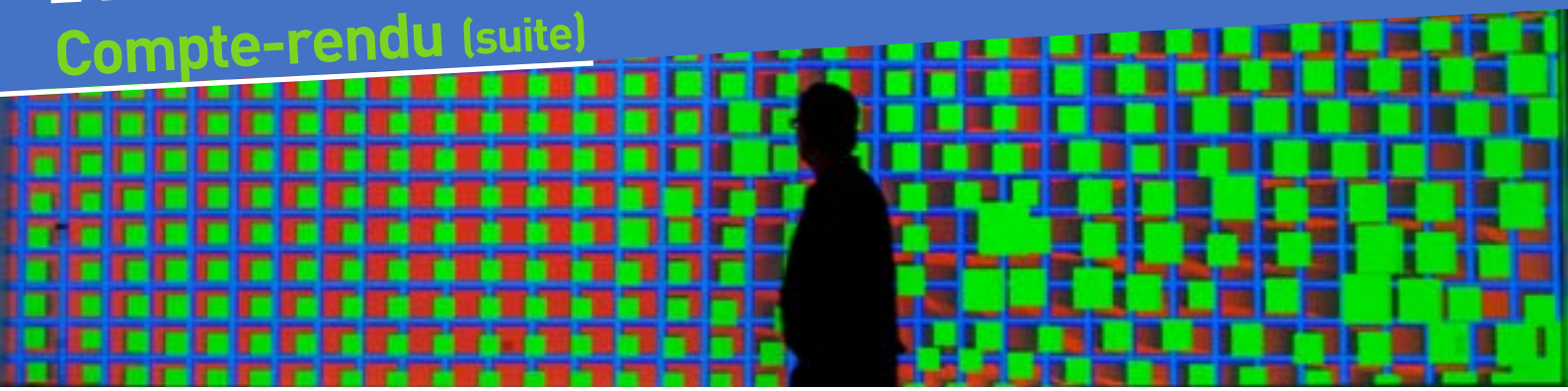
Laurent Davezies démontre en effet que 16 communes réunissent la moitié de l'emploi numérique national et réfléchit à la manière de faire en sorte que l'hyperconcentration des activités économiques d'avenir ne se traduisent pas par un appauvrissement du reste du territoire. 75 % des emplois créés dans le secteur du numérique dans les années 2010 l'ont été à Paris, dans quelques communes limitrophes et dans les grandes métropoles régionales, soit 15 communes en plus de Paris. Ces activités et ces entreprises de l'information et du numérique font le choix de s'installer et se concentrer dans les métropoles, à rebours de l'idée que les réseaux permettraient de s'affranchir

Club Ville Aménagement

CLIQUER POUR ACCÉDER À LA CONFÉRENCE VIDÉO DE LAURENT DAVEZIES DANS SON INTÉGRALITÉ

CLIQUER POUR ACCÉDER À L'INTERVIEW VIDÉO DE LAURENT DAVEZIES PAR ARIELLA MASBOUNGI

NOTE
1. Un tiers du PIB, soit 715 milliards d'euros par an sont consacrés à la protection sociale ; soit 10 % de la dépense sociale mondiale pour 1 % de la population



du territoire. On peut, *a minima*, faire l'hypothèse que ces entreprises recherchent voire dépendent de la proximité. M. Waller rappelle à ce titre que le marché parisien de l'immobilier de bureaux est très dynamique, soutenu par les promoteurs immobiliers et les investisseurs et n'a pas été fragilisé par la crise sanitaire. Ce constat nourrit l'accusation d'égoïsme des métropoles. Pour L. Davezies, cette accusation ne tient pas : la concentration des emplois dans le centre des métropoles les rend accessibles à un grand nombre d'actifs grâce à la mobilité. Ce sont par exemple 3 500 actifs de Saint-Étienne (données INSEE) qui se rendent dans le centre de Lyon pour y travailler, rejoints par des actifs résidant aussi bien à Villefranche/Saône que dans le Bugey. Dans l'hypothèse d'une répartition spatiale plus équitable des emplois, c'est-à-dire sans hyperconcentration dans la métropole de Lyon, ces emplois n'auraient pas pu bénéficier à des actifs hors de Lyon en raison des difficultés d'accessibilité. En somme, si l'hyperconcentration est parfois pointée du doigt par les élus, elle bénéficie aux ménages et aux entreprises en élargissant le marché local de l'emploi. L. Davezies rappelle ainsi un questionnement fondamental pour les politiques publiques, et en particulier pour les élus : doit-on mettre en place ces politiques pour les territoires ou pour les habitants de ces territoires ?

À ce sujet, M. Waller souligne quant à elle à quel point l'attractivité et l'hyperconcentration parisiennes constituent un défi pour l'action publique municipale, qui doit se déployer tous azimuts pour garantir la mixité, par exemple à travers les politiques publiques du logement : production de logements sociaux dans les arrondissements centraux, régulation du développement des meublés touristiques, etc. Par ailleurs, M. Waller met en évidence les interdépendances que l'on peut constater par les flux de ressources qui arrivent d'autres territoires, à géométrie variable, réfutant aussi bien l'idée de métropole hors-sol que celle du périmètre pertinent pour la gouvernance. L'action publique métropolitaine a des effets en dehors de son territoire administratif, comme l'illustrent par exemple la politique d'approvisionnement alimentaire des cantines scolaires ou l'incitation à la construction en matériaux biosourcés, qui stimule des filières au moins à l'échelle nationale et qui encourage le développement de coopérations souples entre les territoires.

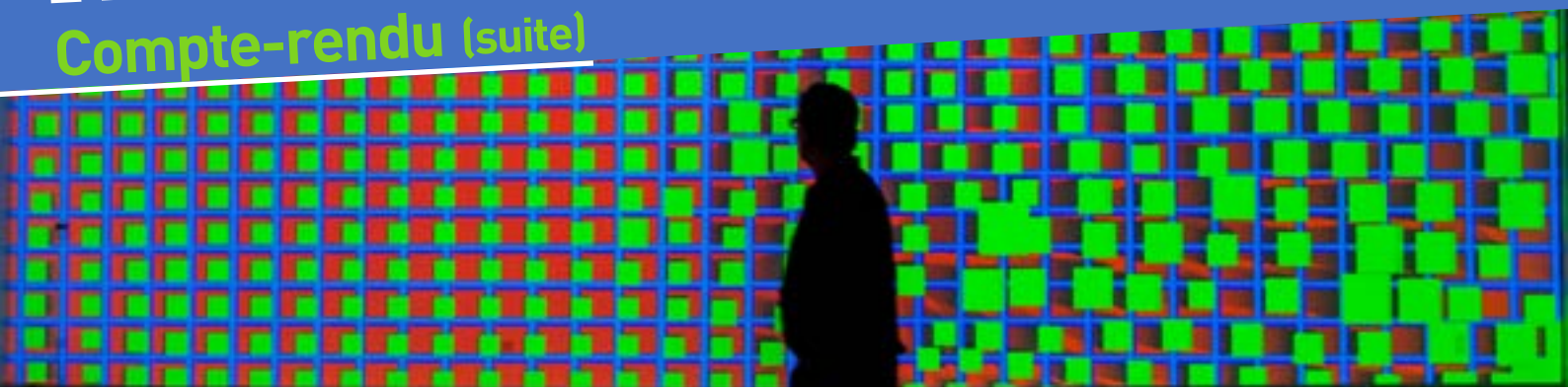
Agir en faveur d'une meilleure vie dans les territoires qui se sentent oubliés

Pour L. Davezies, le sentiment de vivre dans un territoire oublié ou abandonné recouvre deux dimensions. La première, c'est la fatalité de la densité. Pourtant, il y a un peu plus de médecins par habitants en dehors des aires urbaines par rapport à l'Île-de-France en moyenne[1] mais bien moins par kilomètres carrés. Si l'on souhaitait ramener le nombre de médecins au kilomètre carré dans les territoires en dehors des aires urbaines – 7 000 à 8 000 communes – au niveau des régions métropolitaines, le nombre de médecin doublerait en France. Un autre exemple est celui de l'éducation : l'État dépense plus d'argent pour un élève de la Creuse que pour un élève francilien, ce qui ne signifie pas pour autant que l'éducation est de meilleure qualité dans le Limousin. « Quand vous avez une faible densité, vous ne pouvez pas servir de la même façon » résume L. Davezies. Pour D. Djaïz, une des pistes de réflexion face à ce constat passe par l'approfondissement des dynamiques d'inter-territorialité, autrement dit stimuler les complémentarités territoriales, à l'échelle des régions. La deuxième dimension de ce sentiment d'abandon pourrait faire l'objet d'une action publique. Si les inégalités de revenus ont baissé en France[2], le décile le plus pauvre ayant vu son revenu augmenter plus rapidement que le revenu moyen français dans les trente années passées, qu'est-ce qui justifie la colère sociale ? Pour L. Davezies, ce sont les dépenses obligatoires (contrôle technique des véhicules, entretien des cheminées, augmentation très forte de l'énergie, etc.) qui se multiplient et pèsent davantage sur le revenu des plus pauvres.

Club Ville Aménagement

CLIQUER POUR ACCÉDER À LA CONFÉRENCE VIDÉO DE LAURENT DAVEZIES DANS SON INTÉGRALITÉ

CLIQUER POUR ACCÉDER À L'INTERVIEW VIDÉO DE LAURENT DAVEZIES PAR ARIELLA MASBOUNGI



Questions du public

Connaissance de la géographie de la chaine de valeur ajoutée

Odile Bovard (ex DATAR) : Après les études commanditées par la DATAR il y a une dizaine d'années sur les interactions économiques entre les métropoles et les territoires, a-t-on progressé sur la connaissance de la géographie de la chaîne de la valeur ajoutée ?

Laurent Davezies : Des tableaux d'échanges interindustriels interrégionaux permettraient de comprendre les relations entre secteurs d'activité et territoires. Ce genre d'outils ont été développés dans peu de pays, comme lorsque les indépendantistes catalans en Espagne les ont utilisés pour nourrir leur projet politique. Cependant, ce sont des données très difficiles à produire et celles dont nous disposons sont limitées. On se heurte également à la faible pertinence d'un indicateur comme le PIB régional qui devrait *a minima* être complété par les statistiques sur les revenus des ménages. Pour le cas de l'Île-de-France, on peut néanmoins considérer que la région est passée d'une situation d'importatrice nette vis-à-vis des autres régions, du fait par exemple de sa place dans l'industrie automobile, à une situation d'exportatrice nette de services.

David Djaïz : La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, qui a remplacé la taxe professionnelle, définit 3 tranches : une pour le bloc communal, une pour le département et une pour la région. Dans la mesure où la moitié des entreprises cotisantes comptent plusieurs établissements, on s'est rendu compte que ces entreprises affectaient de manière incorrecte les salariés, c'est-à-dire sans vraiment considérer la commune où ils travaillent, ce qui fausse la redistribution par tranches.

Effet négatif des centres commerciaux

Bruno Barbot (architecte) : Si l'État a toujours soutenu ses territoires, ses politiques publiques sont parfois contradictoires : le développement des centres commerciaux a été poussé par les politiques publiques par le passé alors qu'aujourd'hui on réinvestit dans les centres villes.

Ariella Masboungi : Les injonctions contradictoires entre politiques publiques sont nombreuses, entre un laissez-faire historique pour l'installation des centres-commerciaux, le prêt à taux zéro qui ne favorise pas une production urbaine de qualité et la règlementation à venir pour tendre à zéro artificialisation nette (ZAN).

Laurent Davezies : Le problème du commerce en France aujourd'hui est le fruit de la faiblesse de la règlementation de ce secteur. Les politiques publiques pour la revitalisation des commerces dans les centres-villes (comme Action cœur de ville) sont très peu dotées.

La réalité de l'oubli des territoires

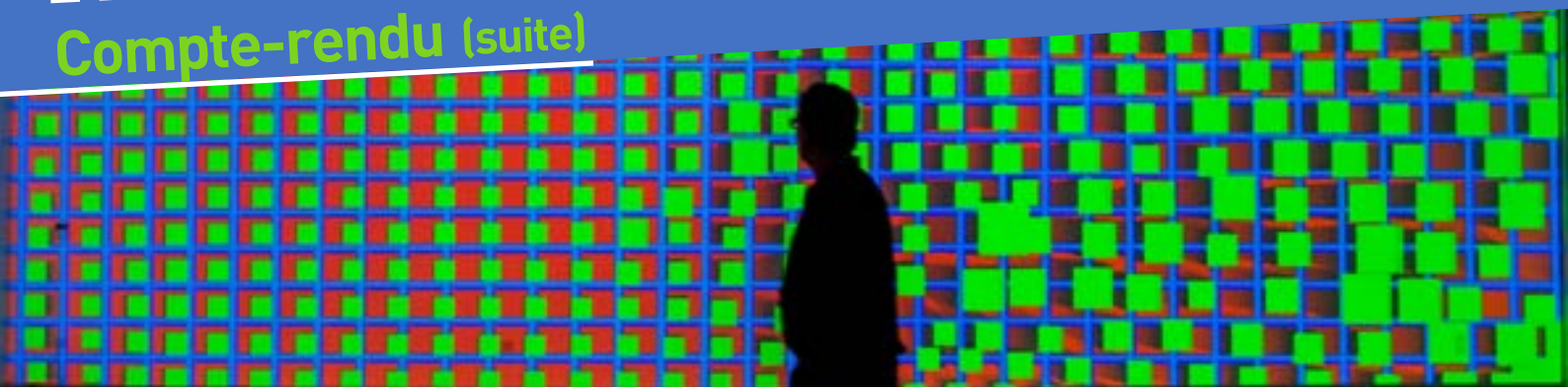
Alain Lecomte (CGEDD) : Des territoires se vident, et en particulier dans le centre de la France.

Laurent Davezies : L'attractivité littorale ne se dément pas et les territoires littoraux jouent à plein sur leur avantage comparatif résidentiel alors qu'ils ne sont que faiblement productifs. Une quinzaine de départements perd de la population mais, pour l'essentiel d'entre eux, on ne constate pas d'effondrement économique pour deux raisons : l'emploi public, paradoxalement, y augmente ;

CLIQUER POUR ACCÉDER À LA CONFÉRENCE VIDÉO DE LAURENT DAVEZIES DANS SON INTÉGRALITÉ

CLIQUER POUR ACCÉDER À L'INTERVIEW VIDÉO DE LAURENT DAVEZIES PAR ARIELLA MASBOUNGI

NOTE
1. 1 ‰ contre 0,9 ‰.
2. Ce qui n'est pas le cas des inégalités de patrimoine, comme le montrent les travaux de Thomas Piketty.



le revenu ne baisse pas car ces territoires vivent d'une économie de rente viagère, selon l'expression de Félix Damette. Aujourd'hui, les pensions de retraite correspondent à environ 30 % des revenus des ménages en moyenne et jusqu'à 45 % dans ces territoires qui se dépeuplent, ce qui permet de les maintenir.

David Djaïz : La désertification des centres-villes n'est pas de l'ordre du ressenti : la vacance commerciale explose, jusqu'à un tiers des commerces sont vacants dans certaines villes. Action cœur de ville et Petites villes de demain, bien que peu dotés financièrement, sont des programmes qui ont l'intérêt de redonner de la fierté aux élus, de les mettre en réseau et de faire circuler les bonnes pratiques. Ces programmes incitent également des acteurs locaux à travailler ensemble, bien au-delà du couple maire-préfet.

Question posée sur le tchat : Quelles sont les <u>politiques de redistribution qui existent à l'échelle européenne ?</u>

Laurent Davezies : À l'échelle européenne, des redistributions existent entre régions riches et régions pauvres. Cependant, les aides régionales européennes apportées aux régions les plus pauvres sont *in fine* moins productives que si elles avaient été versées aux régions riches de ces pays qui, ensuite, redistribuent les richesses dans leur territoire national. Les Irlandais ont mis à profit ce raisonnement lors de leur intégration à l'Europe : malgré une situation contrastée entre façade Atlantique pauvre et façade orientale plus riche, l'Irlande s'est présentée comme une seule et même région pour l'Europe afin de prioriser les investissements européens dans les territoires les plus développés.

David Djaïz : Le modèle occidental de cohésion territoriale, fondée sur la redistribution, ne fonctionne qu'à l'échelle nationale. Le budget de l'Europe est de 150 milliards d'euros par an, soit 0,8 % du PIB agrégé de tous les États membres de l'UE.

Ariella Masboungi remercie Laurent Davezies, David Djaïz et Marion Waller ainsi que l'ensemble du public présent sur place comme en visio.

CLIQUER POUR ACCÉDER À LA CONFÉRENCE VIDÉO DE LAURENT DAVEZIES DANS SON INTÉGRALITÉ

CLIQUER POUR ACCÉDER À L'INTERVIEW VIDÉO DE LAURENT DAVEZIES PAR ARIELLA MASBOUNGI

Annonce du prochain 5 à 7

Ariella Masboungi annonce que le prochain 5 à 7 du Club Ville Aménagement aura lieu le 14 décembre. Elle recevra Richard Sennett, sociologue et historien américain, enseignant à la London School of Economics et à l'Université de New York. Alain Bourdin, sociologue et urbaniste, professeur émérite à l'École d'Urbanisme de Paris, sera le débateur.

CLUB VILLE AMENAGEMENT SUIVEZ-NOUS

SITE WEB www.club-ville-amenagement.org
YOUTUBE https://www.youtube.com/channel/UCZySQVO7c8M06gJbgTCDe7Q
TWITTER https://twitter.com/clubcva
LINKEDIN https://fr.linkedin.com/company/club-ville-amenagement