

# Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 20, février 2015

**C**omment concilier les objectifs d'équité territoriale et de croissance macroéconomique ? L'approche traditionnelle consiste à répartir l'activité sur le territoire. Mais les enseignements de la nouvelle économie géographique préconisent plutôt de concentrer les moyens de production en un petit nombre de lieux, puis de distribuer les fruits de la croissance à travers le territoire. Nous nous inscrivons ici dans cette logique, tout en insistant sur le rôle des autorités publiques pour assurer (ou rétablir) l'égalité des chances territoriale en matière d'éducation, d'accès à l'emploi et de santé.

Concentrer spatialement les activités de production et de recherche d'un secteur donné permet, par différents mécanismes d'agglomération, d'en maximiser le rendement, mais une trop grande spécialisation rend les territoires vulnérables à des chocs sectoriels. Les grandes métropoles bénéficient des gains d'agglomération sans en avoir les risques puisqu'elles peuvent regrouper en leur sein des *clusters* de secteurs différents. Une politique territoriale visant à maximiser la dynamique de croissance d'un pays doit alors faciliter la concentration des activités dans les métropoles en investissant dans la lutte contre les effets de congestion. Nous recommandons dès lors de concentrer la politique du logement sur les zones tendues, d'investir dans les transports publics métropolitains plutôt qu'interurbains et d'évaluer de manière rigoureuse les pôles de compétitivité.

La concentration spatiale des activités bénéficie indirectement aux territoires défavorisés en solvabilisant le système de transferts sociaux. Pour ces territoires, l'enjeu pour les pouvoirs publics serait non pas d'implanter des activités économiques de manière artificielle, mais de créer des conditions favorables à l'implantation d'entreprises pour lesquelles la concentration spatiale importe peu, et d'assurer l'égalité des chances de la population en termes d'accès à la formation, à l'emploi et à la santé. Sans imposer la mobilité, il est souhaitable de lever ses freins notamment en fluidifiant le parc locatif social et en refondant les droits de mutation à titre onéreux pour les rendre progressifs sur les résidences principales des actifs.

Il est également nécessaire d'uniformiser, au niveau national, les dotations publiques par appreni et de favoriser la mobilité des jeunes peu qualifiés à travers la libéralisation en cours des lignes interurbaines d'autocars, mais aussi une plus grande concurrence dans le secteur des auto-écoles.

La réduction observée des inégalités interrégionales s'agissant d'éducation, d'accès à l'emploi ou de revenus disponibles aurait dû s'accompagner d'une convergence des espérances de vie, ce qui n'est pas observé, notamment du fait des fortes inégalités en termes d'accès à un service de santé de qualité. Nous recommandons de renverser la logique actuelle de financement des soins par une affectation des moyens en fonction des besoins des populations, en s'appuyant sur une décentralisation au niveau des Agences régionales de santé.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

<sup>a</sup> CNRS-ENS-École d'économie de Paris et CEPREMAP, membre du CAE.

<sup>b</sup> Sciences Po Paris et CEPR, membre du CAE.

Comment soutenir les territoires laissés pour compte de la mondialisation, des changements technologiques, de la métropolisation ? Comment, dans le même temps, favoriser le développement des territoires les plus dynamiques qui contribuent le plus à la croissance française, au développement des exportations, au financement de la protection sociale ? Dans le domaine des politiques territoriales, il faut d'emblée distinguer deux échelons d'analyse. Si les inégalités de revenu par habitant tendent à augmenter entre les communes françaises et, au sein des communes, entre les « quartiers », à l'échelle des régions, des départements ou des aires urbaines, ces inégalités régressent. Or, lorsqu'on s'intéresse au lien entre les dynamiques de croissance macroéconomique et les inégalités territoriales, l'échelle pertinente est celle des grandes subdivisions territoriales pour lesquelles on dispose de données macroéconomiques : c'est l'optique retenue dans cette *Note*. Les questions relatives aux ségrégations urbaines ou aux territoires ultra-marins sont renvoyées à des travaux ultérieurs.

Depuis deux décennies, les inégalités entre régions ou zones d'emploi n'ont pas régressé si on les mesure par la richesse produite par habitant ; mais les inégalités de revenu disponible par habitant ont, elles, diminué. Les taux de chômage ont eu tendance à converger, tout comme les taux d'échec scolaire qui ont régressé dans les académies auparavant les plus touchées par le phénomène du décrochage ; mais dans le même temps, les différentiels régionaux d'espérance de vie se creusent. Ainsi, le constat diffère selon la dimension à laquelle on s'intéresse. Ceci invite également à distinguer, au sein des politiques liées aux territoires, le soutien aux territoires eux-mêmes et le soutien aux individus sur ces territoires, quitte à favoriser leur mobilité. Cette distinction permet de réconcilier deux objectifs en apparence contradictoires des politiques publiques :

- favoriser l'émergence de pôles de croissance capables de concurrencer les grandes métropoles mondiales ;
- assurer une égalité de bien-être et d'opportunité à travers tout le territoire.

## Production et revenu : des dynamiques différentes au niveau des territoires

### Depuis trente ans : une déconnexion des inégalités régionales de production et de revenu

La géographie économique française a connu trois grandes phases depuis la Révolution industrielle<sup>1</sup> :

- de 1860 à 1930, la production manufacturière s'est concentrée au bénéfice des départements franciliens, rhônalpins et frontaliers du Benelux. Pendant cette

période, la concentration géographique s'est faite à la fois à l'intérieur des régions (entre départements) et entre les régions ;

- de 1930 à 1980, l'activité industrielle s'est dispersée au profit de départements moins denses. La valeur ajoutée s'est concentrée sur certains départements au sein des régions mais les inégalités de production se sont réduites entre régions ;
- les trois dernières décennies ont été marquées par une augmentation de la concentration spatiale de la valeur ajoutée dans les services qui sont une part croissante de la valeur ajoutée totale. Au niveau interrégional, cette mécanique s'est traduite par une relative stabilité des disparités de valeur ajoutée par habitant depuis le début des années 1990, après une baisse séculaire (graphique 1 et annexe cartographique). Dans le même temps, les inégalités spatiales de revenu disponible ont diminué entre régions, mais aussi entre aires urbaines (voir encadré 1). Il y a donc eu pendant cette dernière période une dissociation, soulignée par les travaux de Laurent Davezies, entre géographie de la production et géographie des revenus<sup>2</sup>. Pour ne citer que l'Île-de-France, la part du PIB dans le total métropolitain est de 30 %, tandis que celle du revenu disponible des ménages est de 22,5 % en 2012.

La dissociation entre PIB par habitant et revenu disponible par habitant n'est pas une particularité française. On la retrouve par exemple au Royaume-Uni, pays caractérisé comme la France par le poids majeur de sa région capitale. On observe également ce phénomène en Allemagne, même si les évolutions ont été différentes : des disparités de production orientées à la baisse et une hausse légère des disparités interrégionales de revenu.

Pour affiner le constat, il convient non seulement de comprendre pourquoi les disparités interrégionales de production ne diminuent plus depuis le début des années 1990, mais également d'où provient la déconnexion entre les disparités productives et de revenus des habitants.

### La croissance actuelle diffuse moins vers les territoires moins développés

L'arrêt de la convergence des PIB par habitant régionaux va de pair avec le déclin du mode de production matériel antérieur, fondé sur une fabrication manufacturière utilisatrice de main d'œuvre et d'énergie bon marché. Jusque dans les années 1980, les périphéries se chargeaient de la production matérielle de nouveaux produits conçus et développés dans les centres. En phase initiale, l'essentiel de la valeur ajoutée du nouveau produit provenait de sa conception et de la fabrication des premières séries dans les espaces centraux.

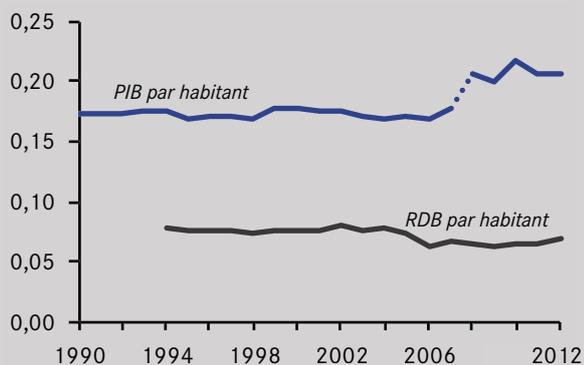
Les auteurs remercient Laurent Davezies pour de riches discussions sur une première version de ce texte, notamment la première partie, Clément Carbonnier pour son appui et l'INSEE pour la communication des dernières données régionalisées. Les auteurs sont toutefois seuls responsables des propos tenus dans cette *Note*.

<sup>1</sup> Voir Combes P-P., M. Lafourcade, J-F. Thisse et J-C. Toutain (2011) : « The Rise and Fall of Spatial Inequalities in France: A Long-Run Perspective », *Explorations in Economic History*, n° 48, pp. 243-271.

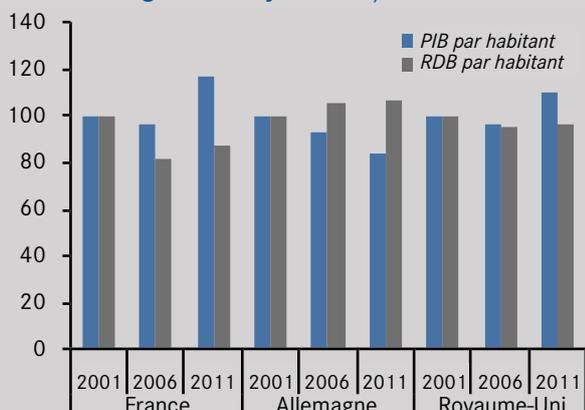
<sup>2</sup> Notamment dans Davezies L. et T. Pech (2014) : « La nouvelle question territoriale », *Note de Terra Nova*, n° 1/30, septembre.

## 1. Disparités interrégionales de production et de revenu

### a. Coefficients de variation pondérés en France, 1990-2012



### b. Coefficients de variation pondérés en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, base 100 en 2001



**Lecture :** Les disparités sont calculées comme le coefficient de variation pondéré par le nombre d'habitants, c'est-à-dire le rapport entre l'écart-type pondéré et la moyenne pondérée. Un changement de source en France sur les données des entreprises en 2008 a entraîné une rupture dans la série des PIB par habitant (cela se traduit par une hausse du PIB de l'Île-de-France et une baisse dans les autres régions). Aucune hausse des disparités de valeur ajoutée n'était perceptible avant ce changement et aucune autre source ne permet de corroborer un changement structurel du PIB de l'Île-de-France en 2008. Plus généralement, il ne faut pas sous-estimer les problèmes méthodologiques posés par les calculs de valeurs ajoutées au niveau régional, et il convient donc d'interpréter les résultats avec précaution. Les données de PIB et revenu disponible brut (RDB) pour la France sont issues des dernières rétrapolations de l'INSEE à partir de la base 2010, sauf pour les données de RDB antérieures à 1999 qui sont en base 1995.

Sources : Eurostat, INSEE et calculs des auteurs.

Ensuite, la production de masse était délocalisée dans des territoires à faible coût de production, engendrant un transfert de la valeur ajoutée vers ces territoires périphériques. Ce mécanisme de rééquilibrage régional par transfert d'activité s'est épuisé. Le coût du travail (à emplois équivalents) entre les régions françaises a convergé<sup>3</sup>, même si le coût du foncier est resté fortement divergent ; la part de la production

matérielle dans la production industrielle a beaucoup décliné<sup>4</sup> et elle a été en partie délocalisée non vers d'autres régions, mais vers d'autres pays.

Par ailleurs, la diffusion territoriale des nouvelles technologies de l'information n'a pas empêché la concentration des pôles décisifs de cette nouvelle économie, pour laquelle la face-à-face physique, et donc la proximité géographique, sont en réalité déterminants<sup>5</sup>.

## 1. Revenus dans les métropoles et les périphéries

Le revenu moyen par habitant est substantiellement plus élevé dans les territoires urbains (particulièrement autour de Paris, des grandes capitales régionales et de la frontière suisse) que dans les autres territoires. En 2011, le revenu fiscal médian déclaré était de 19 800 euros dans les grandes aires urbaines, 17 800 euros dans les aires urbaines moyennes, 17 400 euros dans les petites et 16 800 euros en zone rurale<sup>a</sup>.

Pour autant, la dynamique est au rattrapage : entre 2002 et 2011, le revenu médian a augmenté près de deux fois plus vite en zone rurale que dans les grandes et moyennes aires urbaines<sup>b</sup>.

À une échelle plus fine, c'est-à-dire au sein des aires urbaines, il apparaît que, hormis à Paris et à Lyon, les revenus médians sont plus faibles dans les villes centre qu'en moyenne dans leur banlieue (même s'il existe de grandes disparités entre les banlieues), et plus faibles dans les banlieues que dans les périphéries plus éloignées, appelées couronnes. Ici, la dynamique est à l'accentuation de ces différences puisqu'entre 2007 et 2011 les revenus ont davantage crû dans les couronnes que dans les banlieues, et davantage dans les banlieues que dans les villes centre. Les habitants des couronnes périurbaines ont des revenus globalement plus élevés, qui décroissent généralement avec la distance au centre de la ville principale, mais la situation est variable suivant la topographie locale et les voies de communication<sup>c</sup>.

<sup>a</sup> Floch J-M. (2014) : « Des revenus élevés et en plus forte hausse dans les couronnes des grandes aires urbaines », *France Portrait Social*, INSEE. Environ 40 % des communes de France métropolitaine appartiennent à l'une des 230 grandes aires urbaines. Elles concentrent à elles seules près de 80 % de la population et 82 % des emplois. Un peu plus de 20 % des communes se trouvent hors de la zone d'influence de toute ville (zone rurale) et représentent moins de 5 % de la population.

<sup>b</sup> Aerts A-T. et S. Chirazi (2010) : « Les revenus des ménages entre 2002 et 2007. Un rééquilibrage entre territoires mais des disparités dans les pôles urbains », *INSEE Première*, n° 1309. Floch (2014), *op. cit.*

<sup>c</sup> Floch (2014), *op. cit.* Il s'agit ici de moyennes. La comparaison banlieue-couronne est à l'avantage des banlieues dans certaines aires (comme Nice, Rennes ou Toulouse) et à l'avantage de la couronne dans d'autres (comme Lille, Marseille ou Strasbourg).

<sup>3</sup> 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., G. Duranton et L. Gobillon (2003) : « Origine et ampleur des inégalités spatiales de salaire en France », in *Compétitivité*, Rapport du CAE, n° 40, La Documentation française, pp. 163-183.

<sup>4</sup> Voir Fontagné L., G. Wolff et P. Mohnen (2014) : « Pas d'industrie, pas d'avenir », *Note du CAE*, n° 13.

<sup>5</sup> Leamer E.E. et M. Storper (2001) : « The Economic Geography of the Internet Age », *Journal of International Business Studies*, vol. 32, n° 4, pp. 641-665.

## Les mécanismes de diffusion du revenu sans diffusion de la production

L'essor de l'« économie résidentielle » et le poids des revenus non marchands dans la formation des revenus des territoires « périphériques », ajoutés à l'égalisation des salaires, ont fait contrepoids à la concentration métropolitaine de la valeur ajoutée. Par exemple, le Languedoc-Roussillon bénéficie d'apports de revenus *via* à la fois les flux migratoires (60 000 nouveaux arrivants par an), de redistributions *via* les budgets publics et sociaux et le tourisme.

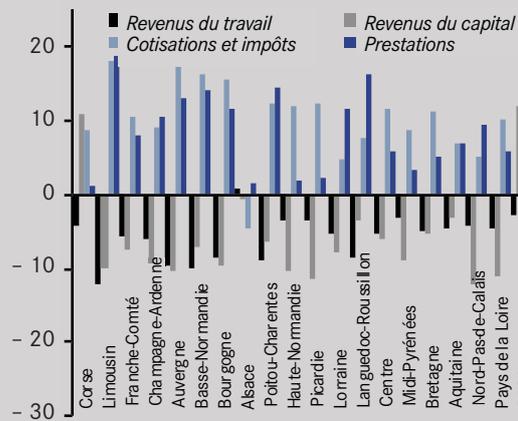
Pour aller plus loin dans l'analyse, il faudrait une connaissance détaillée des caractéristiques sociales des flux d'arrivée et de départ des populations, non encore disponibles dans l'appareil statistique français. Les études fondées sur le suivi de cohortes, à partir des données sociales, se sont développées depuis très longtemps aux États-Unis<sup>6</sup>, mais elles manquent en France où les fichiers de la Sécurité sociale, qui permettraient de suivre très précisément, année par année, les parcours professionnels et géographiques des cotisants, sont très peu accessibles.

Au niveau agrégé, les comptes régionaux illustrent la grande diversité des sources de revenus bruts, et montrent ainsi que les moindres inégalités de revenus ne sont pas seulement dues à des prestations supérieures dans les régions à faible PIB, financées par les impôts et cotisations payés par les contribuables des régions mieux dotées. La propriété du capital d'entreprises ou le lieu de travail hors de la région de résidence des ménages participent également à la réduction des inégalités de RDB. La région PACA, qui accueille de nombreux retraités, bénéficie par exemple d'importants revenus du capital, à côté des prestations sociales (graphique 2).

Toutefois, dans de nombreuses régions comme le Limousin, l'Auvergne ou la Bourgogne, les dépenses publiques et sociales jouent un rôle majeur. La stratégie actuelle de réduction du poids des dépenses publiques et des transferts, quels qu'en soient le rythme et l'intensité dans les années à venir, affectera particulièrement les régions moins développées et les plus dépendantes de ces flux de revenus, et nettement moins les régions alimentées avant tout par des revenus marchands. Par ailleurs, les régions peu développées ou en crise sont aussi celles qui concentrent la plus grande proportion de retraités modestes voire vulnérables, non mobiles, dont les carrières souvent incomplètes risquent de peser dans les années à venir dans les revenus de ces régions. La dynamique de développement territorial à l'œuvre dans la décennie d'avant crise risque donc de connaître une forte inflexion<sup>7</sup>.

Même si la crise brutale de 2008-2009 a affecté le tourisme marchand, et particulièrement l'hôtellerie haut de gamme dans des territoires comme l'Île-de-France ou la Côte d'Azur,

## 2. Disparités interrégionales de composition du RDB des ménages en points de pourcentage, année 2012



*Lecture* : L'Île-de-France concentre plus de 22 % du RDB français. Sa part dans les revenus du travail et du capital français est de plus de 15 points de pourcentage supérieure à sa part de RDB ; sa part dans les paiements nationaux d'impôts et de cotisations est 25 points supérieure à sa part de RDB et sa part dans les prestations perçues est inférieure de 22 points à sa part de RDB.

*Sources* : INSEE et calculs des auteurs.

cette source de revenus pour les territoires a continué de se développer. La baisse des départs touristiques des Français vers l'étranger, associée à la hausse des apports de touristes étrangers, a permis d'accroître la balance touristique de plusieurs milliards d'euros. Mais les fréquentations touristiques dans les régions privilégient le sud-est et secondairement l'ouest du pays. Le Centre et Nord-Est sont moins bien lotis. Même si ces flux de dépenses touristiques viennent aider des régions moins développées, comme le Languedoc Roussillon, on observe une coïncidence régionale entre dynamisme métropolitain et succès touristique<sup>8</sup>.

## Une convergence des taux de chômage malgré des dynamiques de l'emploi hétérogènes

Du côté de l'emploi, et malgré une grande hétérogénéité des situations locales, il semble que les grandes agglomérations aient mieux amorti en moyenne l'effet de la crise de 2008 que les petites aires urbaines (tableau). Les aires de petite et moyenne taille avaient en effet conservé une industrie manufacturière qui a été fortement touchée par la récession, alors que l'emploi tertiaire très qualifié des grandes aires urbaines n'a que peu été affecté par la crise<sup>9</sup>.

Toutefois, les effets des restructurations industrielles des années 1980 et 1990 tendent aujourd'hui à s'estomper sous

<sup>6</sup> Par exemple, Bluestone B. et B. Harrison (1982) : *The Deindustrialization of America: Plantclosings, Community Abandonment, and the Dismantling of Basic Industry*, Basic Books, New York ; Birch D. (1979) : *The Job Generation Process*, Final Report to EDA, US Department of Commerce.

<sup>7</sup> Voir Davezies L. (2012) : *La crise qui vient*, Le Seuil, Coll. La République des idées.

<sup>8</sup> Davezies L. et M. Talandier (2014) : *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels*, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), La Documentation française.

<sup>9</sup> Borzic M. et T. Le Jeannic (2014) : « En matière d'emploi, les métropoles ont davantage résisté à la crise », *INSEE Première*, n° 1503.

### Évolution de l'emploi par type d'espace entre 2006 et 2011, en %

	2006- 2011	Part dans le tertiaire marchand <sup>a</sup>
Aire urbaine de Paris	2,6	59,0
13 plus grandes aires urbaines (province)	4,7	49,2
Autres grandes aires urbaines	0,8	42,1
Moyennes aires	- 1,1	38,9
Petites aires	- 0,5	36,6
Communes multi-polarisées	1,4	31,5
Communes isolées hors influence des pôles	0,3	31,8
France métropolitaine	1,9	46,0

Note : <sup>a</sup> Part des emplois dans les secteurs du commerce, transports, services divers (2011).

Source : INSEE, données des recensement de 2006 et 2011.

l'effet des politiques de revitalisation passant par une diversification des activités et, plus récemment, l'accueil d'activités nouvelles liées à l'arrivée des nouveaux acteurs comme les géants de l'internet, attirés par un foncier bon marché dans un contexte de très forte hausse moyenne des prix du foncier depuis le début du siècle. Finalement, la dispersion des taux de chômage territoriaux a diminué depuis 2000, après avoir fortement augmenté dans les années 1980 et 1990. La crise de 2008 n'a pas vraiment interrompu la tendance. Si l'on compare le troisième trimestre 1998 et le quatrième trimestre 2013, qui affichaient dans les deux cas des taux de chômage de 9,8 % pour la France métropolitaine, l'écart extrême de taux de chômage entre régions métropolitaines est passé de 8,5 points en 1998 à 5,3 points en 2013<sup>10</sup>.

## Les gains économiques à la concentration spatiale des activités

La littérature économique des vingt dernières années met en avant la géographie économique comme facteur déterminant de la productivité (encadré 2) : une géographie de la production et de l'innovation plus « agglomérée » est plus efficace, plus productive et génératrice d'innovation et de croissance, grâce à trois phénomènes<sup>11</sup> :

- un partage plus efficace des biens intermédiaires et équipements, par exemple des infrastructures locales : du fait de la concentration des sous-traitants et pro-

ducteurs d'un secteur sur quelques territoires, chaque entreprise bénéficie d'intrants à moindre coût grâce à la concurrence locale entre producteurs de biens intermédiaires et des économies d'échelle dont ceux-ci bénéficient. Le secteur aéronautique, concentré dans la région de Toulouse, le secteur automobile en Île-de-France en sont de bons exemples ;

- un meilleur appariement sur le marché du travail local : si un territoire est spécialisé dans un secteur économique particulier, les travailleurs aux qualifications spécifiques à ce secteur trouveront plus facilement un travail sur ce territoire, et réciproquement, les entreprises du secteur trouvent les travailleurs dont elles ont besoin sur le marché du travail local. Le meilleur appariement permet d'améliorer la productivité. On peut penser à l'exemple de Sophia Antipolis où l'on trouve un pool d'ingénieurs très qualifiés et très spécialisés dans le secteur des technologies de l'information et de la communication. Par ailleurs, les entreprises auront une incitation plus forte à améliorer la formation spécialisée de leurs travailleurs. Les actions de formation peuvent être facilitées par l'action publique locale ou par les politiques publiques de type pôles de compétitivité ;
- les externalités technologiques localisées : le regroupement d'entreprises de haute technologie favorise l'émergence de nouvelles connaissances et le développement d'innovations radicales. Ce mécanisme est souvent mis en avant pour expliquer la réussite de *clusters* tels que la Silicon Valley ou Sophia Antipolis<sup>12</sup>. Malgré Internet et les autres technologies d'information, la distance physique reste un frein aux interactions intellectuelles qui sont essentielles dans le domaine de l'innovation. C'est pourquoi les activités de recherche et plus généralement celles liées à l'innovation sont plus concentrées que les activités de production<sup>13</sup>. De nombreuses études empiriques ont montré que les interactions entre chercheurs (par exemple, les citations et brevets) décroissent fortement avec la distance physique entre ces chercheurs, cela sans se limiter aux seules activités de haute technologie.

Les entreprises bénéficient aussi de la localisation d'autres entreprises exportatrices du même secteur : la probabilité d'exporter vers un pays augmente lorsqu'une entreprise proche a exporté récemment vers ce pays<sup>14</sup>. Il existe des échanges localisés d'information, par exemple, sur les conditions de la demande sur les marchés étrangers.

<sup>10</sup> D'après les données localisées de l'INSEE.

<sup>11</sup> Voir Duranton G. et X. Puga (2014) : « The Growth of Cities » in *Handbook of Economic Growth*, vol. 2, chap. 5, édition 1, pp. 781-853.

<sup>12</sup> Selon la définition de Michael Porter, « un *cluster* est un groupe d'entreprises et d'institutions associées dans un champ particulier, géographiquement proches et liées par des attributs communs et des complémentarités », voir Porter M. (2000) : « Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy », *Economic Development Quarterly*, vol. 14, n° 1, pp. 15-34. La définition d'un pôle de compétitivité selon le gouvernement français n'est pas très éloignée : « c'est, sur un territoire donné, l'association d'entreprises, de centres de recherche et d'organismes de formation, engagés dans une démarche partenariale (stratégie commune de développement) et destinée à dégager des synergies autour de projets innovants conduits en commun en direction d'un (ou de) marché(s) donné(s) », voir, [www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/poles-de-competitivite-0](http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/poles-de-competitivite-0)

<sup>13</sup> Par exemple, Carrincazeaux C., Y. Lunga et A. Rallet (2001) : « Proximity and Localisation of Corporate R&D Activities », *Research Policy*, n° 30, montrent que six régions en France concentrent 75 % de l'emploi dans les activités de la R&D du secteur privé, contre 45 % des travailleurs dans les activités de production.

<sup>14</sup> Voir Koenig P., F. Mayneris et S. Poncet (2010) : « Local Export Spillovers in France », *European Economic Review*, vol. 54, n° 4, pp. 622-641.

## 2. Concentration spatiale et productivité

De nombreuses études ont confirmé que la concentration spatiale des activités économiques a un impact positif sur la productivité, en recourant à des méthodes économétriques et en analysant des pays très différents. Il existe des gains à la spécialisation des territoires et à la densité. Une étude récente<sup>a</sup> fait le point sur ces gains : lorsque la densité de l'emploi sur une région double, la productivité des entreprises et les salaires des travailleurs localisés dans cette région augmentent de 2 à 10 % selon les estimations. Pour les régions européennes, Ciccone (2002) montre qu'un doublement de la densité élève la productivité d'environ 5 %<sup>b</sup>.

À partir de riches données d'entreprises (la totalité des entreprises et sites de production de plus de 20 salariés en France métropolitaine sur la période 1996-2004), une autre étude montre que, pour une entreprise de taille moyenne et inchangée, doubler le nombre de travailleurs du secteur où elle produit dans le département où elle est localisée augmente sa productivité d'environ 5 à 10 %<sup>c</sup>. D'autres auteurs trouvent des impacts plus faibles (2 %) de la densité des activités économiques sur la productivité des travailleurs<sup>d</sup>. Une entreprise, ou un travailleur, bénéficie du fait d'être localisée sur un territoire où d'autres entreprises, ou travailleurs, du même secteur produisent. Les gains de la co-localisation décroissent rapidement avec la distance entre les entreprises d'un même secteur. Combes et Lafourcade (2012) montrent que jusqu'à 30 % des écarts de productivité entre régions européennes peut s'expliquer par la densité. En France, Combes et al. (2008) estiment séparément l'impact de la spécialisation pour 99 secteurs d'activité différents et le trouvent plus élevé dans les services aux entreprises et dans certains secteurs comme les instruments médicaux et fibres artificielles<sup>e</sup>. Ceci conforte les conclusions de Henderson (2003)<sup>f</sup> pour les États-Unis : les externalités d'agglomération

sont plus marquées dans les secteurs de haute technologie.

Les entreprises ont bien compris les gains à attendre d'une localisation à côté d'autres entreprises du même secteur. Il se peut même qu'une entreprise plus productive se caractérise par sa capacité à bénéficier de ces effets d'agglomération : Combes, Duranton et Gobillon (2012) établissent que les entreprises les plus efficaces bénéficient d'économies d'agglomération supérieures aux autres<sup>g</sup>.

Toutefois, Martin et al. (2011), suggèrent qu'il existe un niveau à partir duquel la concentration d'un secteur sur un territoire se retourne contre la productivité mesurée des entreprises, au moins à court terme. Cela est dû à des effets de congestion sur le prix du foncier<sup>h</sup>, sur les infrastructures de transport, de formation ou de communication.

<sup>a</sup> Combes P-P. et M. Lafourcade (2012) : *Revue de la littérature académique quantifiant les effets d'agglomération sur la productivité et l'emploi*, Rapport final réalisé pour la Société du Grand Paris.

<sup>b</sup> Ciccone A. (2002) : « Agglomeration Effects in Europe », *European Economic Review*, vol. 46, n° 2.

<sup>c</sup> Martin P., T. Mayer et F. Mayneris (2011) : « Spatial Concentration and Plant-Level Productivity in France », *Journal of Urban Economics*, vol. 69, n° 2, pp. 182-195.

<sup>d</sup> Combes P-P., G. Duranton, L. Gobillon et S. Roux (2010) : « Estimating Agglomeration Effects with History, Geology, and Worker Fixed-Effects » in *Agglomeration Economics*, Glaeser (ed.), Chicago University Press, pp. 15-65.

<sup>e</sup> Combes P-P., G. Duranton et L. Gobillon (2008) : « Spatial Wage Disparities: Sorting Matters! », *Journal of Urban Economics*, vol. 63, n° 2, pp. 723-742.

<sup>f</sup> Henderson J.V. (2003) : « Marshall's Scale Economies », *Journal of Urban Economics*, vol. 53, n° 1, pp. 1-28.

<sup>g</sup> Combes P-P., G. Duranton et L. Gobillon (2012) : « The Costs of Agglomeration: Land Prices in French Cities », *IZA Discussion Papers*, n° 7027.

<sup>h</sup> Combes, Duranton et Gobillon (2012) *op. cit.* montrent que pour la France une augmentation de la population d'une ville de 10 % augmente les prix du foncier d'environ 7 %.

Enfin, on observe des gains non seulement à la concentration d'un secteur spécifique sur un territoire (économies d'agglomération) mais aussi des gains à la concentration d'activités diverses sur un territoire (économies d'urbanisation), ce qui est le propre des métropoles urbaines. En effet, comme l'a montré l'urbaniste américaine Jane Jacobs, la métropole est le lieu où s'échangent plus facilement les idées, où les réseaux et les coopérations se forment et où le hasard permet des rencontres qui aboutissent à des projets économiques, des innovations et de la création de richesse<sup>15</sup>.

Il ne faut pas négliger les coûts d'une trop grande spécialisation, qui rend les régions vulnérables à des chocs sectoriels, eux-mêmes rendus plus probables par la mondialisation et le progrès technologique. Les *clusters* industriels existent depuis la révolution industrielle mais le déclin de certains secteurs – acier, textile, puis automobile – s'est traduit par le recul de certaines régions qui avaient lié leur destin à un seul secteur.

Les grandes métropoles associent les gains d'agglomération sans en avoir les risques puisqu'elles peuvent regrouper des *clusters* de secteurs différents. Les grandes métropoles ont survécu et prospéré justement du fait d'une structure économique diversifiée. Cette diversité est importante car il est pratiquement impossible de déterminer aujourd'hui quels secteurs économiques seront les secteurs dynamiques de demain et les secteurs de haute technologie ne sont pas à l'abri.

C'est à l'appui de ce raisonnement qu'il faut soutenir un système de formation facilitant les transitions dans le parcours professionnel et évitant une spécialisation trop poussée. Une illustration pertinente peut être apportée par l'exemple de villes importantes qui sont prospères non parce qu'elles ont réussi à conserver leur suprématie dans une activité depuis l'origine mais parce qu'elles ont su, périodiquement, se réinventer après avoir perdu une part importante de leur tissu économique. À l'inverse, de nombreux exemples historiques

<sup>15</sup> Voir Bettencourt L.M.A., J. Lobo, D. Helbing, C. Kühnert et G.B. West (2007) : « Growth, Innovation, Scaling, and the Pace of Life in Cities », *PNAS*, vol. 104, n° 17, pp. 7301-7306. Charlot S. et G. Duranton (2004) : « Communication Externalities in Cities », *Journal of Urban Economics*, vol. 56, n° 3, pp. 581-613, établissent que dans les grandes villes riches en diplômés de l'enseignement supérieur, les salariés communiquent davantage, ce qui a un effet positif sur leur salaire. Ce facteur explique entre 13 et 22 % de la « prime » salariale associée aux grandes villes, qui disposent d'un plus grand nombre de diplômés de l'enseignement supérieur.

### 3. Grand Paris

Lancé en juin 2007, le projet du Grand Paris ambitionne d'aménager l'agglomération parisienne en une métropole à l'échelle européenne et mondiale, d'améliorer le cadre de vie des habitants, de corriger les inégalités territoriales et de construire une ville durable. Ce projet porte quatre priorités : la gouvernance, le logement, le développement économique et les transports. Le volet transport du projet, le Grand Paris Express, est un métro en rocade de 200 km de lignes et 69 gares, auquel s'ajoute un effort de modernisation du réseau existant. L'objectif est d'achever ce volet transport à l'horizon 2030, pour un coût estimé à 32,5 milliards d'euros.

L'évaluation faite par la Société du Grand Paris (établissement public chargé de la conception et réalisation du réseau) sur les gains à attendre du projet ne concerne que le Grand Paris Express<sup>a</sup>. Les gains sont de différentes natures : « bien-être des usagers » (amélioration de la régularité, des temps de parcours et du confort), « gains environnementaux et urbains » (pollution de l'air, nuisances sonores, accidents de la route), emplois supplémentaires et relocalisation des populations (qui suppose un rythme soutenu de création de nouveaux logements à proximité des gares). Les impacts élargis incluent l'imposition des surplus de revenus des emplois relocalisés vers des zones plus productives, la diminution du chômage et du sous-emploi et l'affaiblissement des oligopoles locaux. Les changements d'affectation du sol ne sont pas étudiés alors que l'aménagement du territoire constitue en lui-même une source d'externalités importante (pression accrue sur les infrastructures existantes, impact environnemental ou potentiel de distorsion du marché du foncier).

En prenant en compte les coûts d'exploitation, l'évaluation aboutit à un taux de retour sur investissement compris entre 4,9 % (aucun emploi supplémentaire, croissance dégradée, avec prise en compte du coût d'opportunité pour les fonds publics) et 12 % (croissance tendancielle, 315 000 emplois supplémentaires et non prise en compte du coût d'opportunité). Le scénario médian estime un retour sur investissement de l'ordre de 7,6-9,8 %, sous l'hypothèse d'une croissance annuelle réelle du PIB de 1,9 % avant 2030 et 1,5 % après.

La contre-expertise réalisée par le Commissariat général à l'investissement (CGI) se montre de manière générale en accord avec ces conclusions. Le CGI pointe néanmoins l'absence d'« études des alternatives à un métro souterrain pour désenclaver les territoires desservis »<sup>b</sup> et d'un « scénario réellement bas, [résultant] de considérations démographiques et/ou économiques »<sup>c</sup>.

Les études *ex post* des systèmes de transport de masse existant à l'étranger suggèrent que la construction d'un métro ne métamorphose pas la ville, le centre-ville et sa proche banlieue étant déjà des territoires attractifs. En revanche, avec la diminution des coûts de transport, la ville et sa population se dispersent. La distribution spatiale de la population dépendra essentiellement d'une politique des logements clairement définie. Avec le dézonage de la carte Navigo, l'impact dépendra essentiellement de la répercussion sur le prix du foncier en grande couronne.

<sup>a</sup> Société du Grand Paris (2014) : *Dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique*, Pièce H, p. 13.

<sup>b</sup> *Ibid.*, Pièce J, p. 6.

<sup>c</sup> *Ibid.*, Pièce J, p. 45.

montrent que la géographie économique n'est pas figée et que les *clusters* peuvent migrer. La mondialisation renforce la mobilité de ces activités et encore plus celles liées à l'innovation. L'attractivité du territoire français pour les investissements étrangers vient aussi des bénéfices de sa concentration spatiale.

Finalement, inciter à des politiques de *cluster* sans identifier d'une part, les vulnérabilités éventuelles liées à l'excessive spécialisation et, d'autre part, les risques de congestion sur le foncier ou les transports, serait contre-productif (encadré 2). Pour assurer les gains de productivité liés à la géographie économique, il faut concentrer les investissements publics – logement, transport, universités – dans les zones d'emploi et départements fortement agglomérés où ces investissements auront un rendement élevé en termes de productivité sans créer de mono-activité. Le projet du Grand Paris (encadré 3) répond à cette logique. Mais ceci pose la question du devenir des zones peu denses.

### Politiques publiques et géographie économique

Les politiques publiques doivent-elles encourager ou freiner la concentration spatiale des activités économiques ? Dans la plupart des pays, dont la France, elles font les deux à la fois. La politique d'aménagement du territoire a longtemps consisté à éviter une trop forte concentration des activités économiques et cet objectif reste à l'œuvre dans certaines décisions politiques. Au regard de ce qui précède, il nous semble préférable de réduire les coûts de congestion dans les territoires qui concentrent les gains de l'agglomération plutôt que d'inciter les entreprises à se localiser sur tel ou tel territoire, avec une concurrence potentielle entre les différentes régions. La concentration spatiale des activités, dans la mesure où elle permet des gains de productivité, bénéficie indirectement aux territoires défavorisés en solvabilisant le système de transferts sociaux. Les territoires défavorisés doivent en outre faire l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics, non pour y implanter des activités économiques de manière artificielle, mais pour donner à chaque individu, où qu'il se situe, des chances égales en termes d'accès à la formation, à l'emploi, à la santé<sup>16</sup>.

### Favoriser les gains de productivité par la concentration spatiale des activités

#### Lutte contre la congestion

Le premier volet d'une politique de territoires est de favoriser les gains de productivité liés à la concentration spatiale des activités en prévenant les effets de congestion dans les

<sup>16</sup> Nous n'abordons pas ici la question de la réforme territoriale, ni le nombre optimal d'échelons administratifs, qui est complémentaire à notre approche dans la mesure où elle vise à renforcer l'égalité d'accès à des services publics de qualité à travers le territoire national.

métropoles. Ceci concerne au premier chef les politiques du logement et des transports. Pour ce qui est du logement, il s'agit de mobiliser les fonds publics et le foncier en priorité dans les zones tendues<sup>17</sup>.

### Recommandation 1. Réorienter la politique du logement sur les zones de tension (zones très denses).

Désenclaver les territoires en investissant dans les infrastructures de transport a été longtemps vu comme une stratégie permettant de réduire les inégalités territoriales car la baisse des coûts de transport serait une force de dispersion des activités économiques. C'est oublier que les coûts de transport font aussi obstacle à la concurrence entre métropoles. Le désenclavement peut en fait favoriser la concentration des entreprises des petites vers les grandes métropoles et contribuer à rendre les premières moins attractives.

Un récent rapport de la Cour des comptes sur le TGV conclut que ce dernier a eu des effets ambigus sur le développement des territoires (au-delà des effets keynésiens de court terme) et surtout un rendement économique et social fortement décroissant. Les nouvelles lignes sont de moins en moins rentables, le nombre très important de dessertes entrant en contradiction avec la notion même de grande vitesse. Aujourd'hui, la question essentielle nous paraît être celle de la congestion des grandes agglomérations, en premier lieu celle de l'Île-de-France. Selon les chiffres de Réseau ferré de France, l'effort du contribuable pour l'exploitation des services ferroviaires en province est deux fois plus élevé (par voyageurs-kilomètre) que pour l'exploitation des services en Île-de-France. Alors que l'Île-de-France représente 22 % du trafic ferroviaire, elle ne bénéficie que de 9 % des financements de développement du réseau ferroviaire. L'enjeu est non seulement économique mais aussi de qualité de vie des résidents.

### Recommandation 2. Réorienter les investissements de transport public sur les problèmes de congestion des grandes agglomérations plutôt que de créer de nouvelles lignes de TGV.

## Pôles de compétitivité

La politique des pôles de compétitivité lancée en 2004 est cohérente avec l'analyse spatiale des gains de productivité rappelée plus haut. Elle vise à instaurer des collaborations entre les entreprises et leurs territoires et à soutenir financièrement (en mobilisant à la fois les ressources de l'État – le Fonds unique interministériel – et des collectivités) des projets de R&D associant entreprises et acteurs de la recherche publique. De plus, la France se caractériserait par un niveau faible de confiance entre les acteurs économiques, ce qui affecte négativement la productivité des entreprises<sup>18</sup>. Le point de départ de la politique des pôles de compétitivité n'est donc pas sans pertinence, mais cette politique n'a pas résisté aux pressions contradictoires en ajoutant à des objectifs de productivité et de compétitivité des objectifs d'aménagement du territoire. L'instauration d'un très grand nombre de pôles (71 contre 15 *clusters* d'excellence en Allemagne) ainsi que leur dispersion sur le territoire<sup>19</sup> a en partie vidé cette politique de son sens. Le grand nombre de pôles pour un même secteur (10 dans le secteur agroalimentaire, 5 dans les transports) contredit aussi la logique même des *clusters*. Les dispositifs mis en place présentent de plus une grande complexité<sup>20</sup>.

Peu d'évaluations des effets de cette politique sont disponibles. Quand elles existent elles posent souvent des problèmes méthodologiques. Il ne suffit pas de comparer la compétitivité des entreprises ciblées par ces dispositifs à celle des entreprises restées en dehors. Les entreprises qui ont été choisies pour faire partie des pôles ont en effet été volontaires et *de facto* sélectionnées parce qu'elles étaient plus productives, plus compétitives et plus prometteuses que d'autres dans leur secteur<sup>21</sup>. Que les deux tiers des entreprises interrogées déclarent avoir créé des emplois n'est en rien un gage du succès de cette politique. Une évaluation rigoureuse des pôles de compétitivité reste à faire.

Une étude récente intègre le biais de sélection pour évaluer l'effet de l'appartenance aux pôles sur les dépenses de R&D<sup>22</sup>. Selon celle-ci, appartenir à un pôle de compétitivité entraîne bien davantage de dépenses de R&D, mais pas d'effet d'entraînement. La hausse des dépenses de R&D liée à l'entrée dans un pôle semble presque entièrement financée par une hausse des aides publiques directes et du Crédit d'impôt recherche (CIR) reçus, comme si les entreprises voyaient les pôles de compétitivité comme de simples guichets de subventions. Un autre résultat est l'absence d'effet

<sup>17</sup> Voir Trannoy A. et E. Wasmer (2013a) : « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », *Note du CAE*, n° 2 et Trannoy A. et E. Wasmer (2013b) : « La politique du logement locatif », *Note du CAE*, n° 10.

<sup>18</sup> Voir l'étude de Bloom N., R. Sadun et J. Van Reenen (2012) : « The Organization of Firms Across Countries », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 127, n° 4, pp. 1663-1705.

<sup>19</sup> Voir la carte des pôles de compétitivité, [www.competitivite.gouv.fr/documents/commun/Documentation\\_poles/cartes-poles/carte.pdf](http://www.competitivite.gouv.fr/documents/commun/Documentation_poles/cartes-poles/carte.pdf)

<sup>20</sup> Bearing point France SAS - Erdyn - Technopolis Group-ITD (2012) : *Évaluation des pôles de compétitivité*, Rapport pour la DATAR et la DGCIS.

<sup>21</sup> Par rapport aux politiques de *clusters* mises en place avant les pôles de compétitivité (la politique des systèmes productifs locaux), qui « sélectionnaient » plutôt les entreprises et les secteurs en difficulté, les pôles de compétitivité ont plutôt « sélectionné » des entreprises plus performantes. Voir Fontagné L., P. Koenig et F. Mayneris (2013) : « Cluster Policies and Firm Selection: Evidence from France », *Journal of Regional Science*, vol. 53, n° 5, pp. 897-922.

<sup>22</sup> Bellégo C. et V. Dortet-Bernadet (2013) : « La participation aux pôles de compétitivité : quelle incidence sur les dépenses de R&D et l'activité des PME et ETI ? », *Document de Travail de l'INSEE*, n° G2013/06.

de la participation à un pôle sur le nombre de brevets ou sur le chiffre d'affaires. D'autres travaux mettent en évidence un effet positif des pôles de compétitivité sur la probabilité de continuer à exporter pour les exportateurs appartenant aux pôles<sup>23</sup>. Ceux-ci sont cependant plus dépendants de l'entreprise « leader » du pôle et leur appartenance aux pôles ne semble pas les avoir protégées pendant la crise financière de 2008-2009.

**Recommandation 3.** Une évaluation indépendante permettrait de quantifier les effets des pôles de compétitivité et leur hétérogénéité. Clarifier les objectifs des pôles de compétitivité, en les concentrant sur la productivité, l'innovation et la compétitivité. Ne pas hésiter à réduire leur nombre.

### Favoriser l'égalité des chances sur tout le territoire

Dans les territoires pour lesquels les perspectives d'agglomération des activités sont limitées, l'intervention publique devrait se consacrer à créer des conditions favorables à l'implantation d'entreprises pour lesquelles la concentration spatiale importe peu, et à assurer l'égalité des chances de la population en termes d'accès à la formation, à l'emploi, à la santé.

#### Les coûts de production

Les territoires les plus défavorisés peuvent aujourd'hui attirer les activités économiques du secteur marchand grâce à un foncier peu coûteux. Un coût plus faible de la main d'œuvre pourrait aussi attirer certaines activités. En principe, les baisses de cotisations sur les bas salaires devraient bénéficier davantage aux territoires déshérités, où la proportion de cadres et d'ingénieurs est relativement faible.

**Recommandation 4.** Évaluer les implications géographiques des exonérations de cotisations sociales et crédits d'impôt assis sur la masse salariale afin de déterminer dans quelle mesure une concentration de ceux-ci sur les plus bas salaires peut aider les territoires défavorisés.

Par exemple, une première étape serait d'évaluer l'incidence territoriale du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), à travers l'installation non encore effective des comités de suivi régionaux prévus par la loi. En complément, les partenaires sociaux pourraient s'interroger sur la territorialisation d'accords de branche (à l'instar de la métallurgie ou du bâtiment) pour renforcer l'attractivité de territoires qui bénéficient d'un foncier peu onéreux.

### Favoriser la mobilité des actifs

Dans un contexte de convergence des taux de chômage, l'impératif de mobilité résidentielle des travailleurs d'un territoire à un autre, pour améliorer le fonctionnement du marché du travail comme leurs probabilités individuelles de trouver un emploi, s'estompe par rapport aux diagnostics plus anciens<sup>24</sup>. Rappelons que les effets théoriques d'une stimulation de la mobilité résidentielle sont complexes. Pour un travailleur isolé, la rigidité résidentielle est un obstacle à un appariement efficace sur le marché du travail, et ce d'autant plus que les taux de création-destruction d'activités sont importants. Dans une situation de couple, la mobilité d'un conjoint peut se traduire par une diminution des opportunités professionnelles de l'autre ; cette mécanique est d'ailleurs biaisée : on observe, après mobilité résidentielle d'un couple, une diminution en moyenne de la probabilité d'emploi des femmes alors qu'elle tendrait à progresser pour leur compagnon<sup>25</sup>.

Toutefois, il existe un besoin de mobilité infrarégionale lié aux dynamiques des villes ; par ailleurs, les contraintes sur les budgets publics pourraient bien renforcer le besoin de mobilité entre régions. Or, la mobilité résidentielle en France est restée stable depuis les années 1970 pour les changements de régions et de départements et en légère progression entre communes d'un même département<sup>26</sup>. En moyenne, elle est comparable à ce qu'on observe en l'Allemagne mais bien en deçà des niveaux constatés aux États-Unis par exemple. Si les *International Social Surveys* montrent que les Français comme les Allemands ou les Britanniques se reconnaissent plus souvent que les Américains dans une identité locale<sup>27</sup> et si l'(im)mobilité est fortement déterminée par des facteurs sociétaux (avoir des enfants...), des freins institutionnels sont à l'œuvre. Ils touchent particulièrement les populations peu qualifiées déjà sociologiquement moins mobiles et ayant moins d'opportunités d'emplois.

Sans imposer la mobilité, il est souhaitable de lever ses freins pour sortir d'une immobilité contrainte. Il existe déjà un dispositif d'aide financière à la mobilité relativement simple d'un point de vue administratif et d'un montant substantiel pour les

<sup>23</sup> Martin P., T. Mayer et F. Mayneris (2013) : « Are Clusters More Resilient in Crises? Evidence from French Exporters in 2008-2009 », *CEPR Discussion Paper*, n° 9667.

<sup>24</sup> Voir, par exemple, Lemoine M. et E. Wasmer (2010) : *La mobilité des salariés*, Rapport du CAE, n° 90, La Documentation française.

<sup>25</sup> Courgeau D. et M. Meron (1995) : « Mobilité résidentielle, activité et vie familiale des couples », *Économie et Statistique*, n° 290, pp. 17-31. Dinaucourt M. (2002) : « Chômage et précarité de l'emploi par région », *Données Sociales*, INSEE, pp. 523-530.

<sup>26</sup> Sigaud T. (2014) : *Mobilités résidentielles et professionnelles des salariés en France : entreprises, marchés et territoires, une articulation en tension*, Thèse soutenue à l'Université Paris-Dauphine, 3 avril.

<sup>27</sup> ISSP Research Group (2012) : *International Social Survey Programme: National Identity II-ISSP 2003. GESIS Data Archive, Cologne. ZA3910 Data file Version 2.1.0, doi :10.4232/1.11449.*

chômeurs en fin de droits (ou avec des allocations chômage particulièrement basses). La *Note du CAE* n° 10 préconise en outre un certain nombre de mesures pour fluidifier le marché du logement, notamment le parc locatif social<sup>28</sup>. Du côté des propriétaires en activité, les frais de mutation sont aussi théoriquement un frein pour leur mobilité. Certes, les évaluations menées à l'étranger peinent à trouver des effets significatifs sur la mobilité à l'extérieur d'un territoire local<sup>29</sup>. Mais les frais de mutation français sont bien supérieurs et surtout ils sont régressifs<sup>30</sup>, alors qu'ils présentent généralement un profil progressif chez nos voisins. Les droits sont d'environ 10 % pour une propriété de 50 000 euros dans l'Oise alors qu'ils sont inférieurs à 6,5 % pour une propriété de plus d'un million d'euros à Paris. Rendre les frais de mutation neutres ou progressifs pour la résidence principale favoriserait la mobilité des actifs en bas de l'échelle des revenus, où ces frais risquent le plus de faire obstacle à la mobilité.

**Recommandation 5.** Fluidifier le parc locatif social en utilisant des indicateurs de tension transparents pour guider la péréquation entre les offices HLM et allouer les subventions entre les territoires, et en activant des surloyers en fonction de la durée d'occupation et des revenus. Refondre les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les rendre progressifs sur les résidences principales des actifs.

Au-delà du logement, l'accès à des moyens de transport peut également constituer un frein à la mobilité. À cet égard, l'ouverture de lignes de transport interurbain par autocar, comme cela est envisagé dans la loi pour la croissance et l'activité pour faciliter les déplacements des personnes aux revenus les plus faibles, en particulier les plus jeunes, va dans le bon sens. Cependant, le coût exorbitant (plus de 1 500 euros en moyenne) et les délais anormaux pour le permis de conduire (les délais de représentation à l'examen sont de 98 jours en moyenne au niveau national, et l'attente peut atteindre 5 mois dans certains départements, notamment en Île-de-France, tandis que les délais sont en moyenne d'un mois et demi dans les autres pays européens) constituent une situation handicapante<sup>31</sup>. Des dispositions en cours de discussion dans la loi pour la croissance et l'activité permettraient de réduire utilement les délais d'attente.

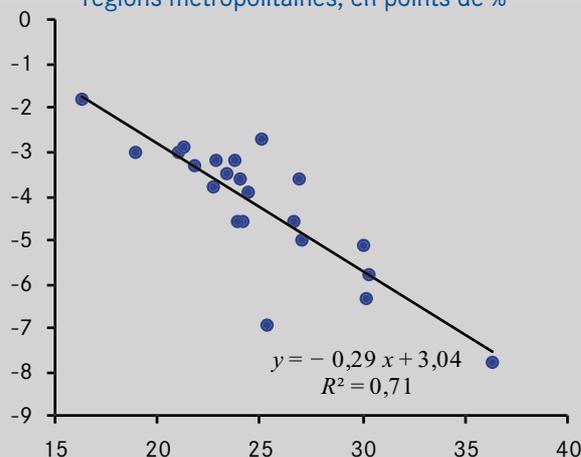
**Recommandation 6.** Lever les restrictions à l'entrée dans le secteur des auto-écoles qui fonctionne aujourd'hui comme un oligopole.

### Réduire les inégalités scolaires et de formation

Le marché du travail français s'est profondément transformé tant du côté de l'offre que de la demande d'emploi durant les deux dernières décennies. L'évolution des disparités territoriales est une des illustrations de ce phénomène.

Du côté de l'offre de travail, la démocratisation scolaire lègue une main d'œuvre bien plus qualifiée sur l'ensemble des territoires métropolitains. Si la mobilité étudiante rend peu pertinentes les comparaisons territoriales, les statistiques au niveau secondaire sont parlantes. Ainsi, la lutte contre l'exclusion scolaire a porté des fruits visibles dans la forte réduction des inégalités entre régions (ou départements) à l'aune de la proportion de jeunes sortis prématurément du système scolaire (graphique 3). Certes, selon le recensement, la proportion de jeunes de 20 à 24 ans sortis prématurément du système scolaire était encore de 21 % en 2010 et, à ce titre, ce niveau toujours élevé doit motiver une politique publique active de lutte contre l'échec scolaire, en particulier en primaire et secondaire. On note simplement que la proportion était de 25 % en 1999 : la Picardie, PACA, Languedoc-Roussillon, qui affichaient plus de 30 % de jeunes dans cette situation en 1999, sont désormais en deçà de 25 %<sup>32</sup>.

**3. Variation de la part des jeunes de 20 à 24 ans sortis prématurément du système scolaire entre 1999 et 2010, en fonction du taux de 1999 régions métropolitaines, en points de %**



Source : INSEE, Recensements de la population.

Des mécanismes maintiennent toutefois une divergence entre régions, comme le financement de l'apprentissage<sup>33</sup> qui tend à reproduire les inégalités de PIB par habitant. Ainsi, un centre de formation des apprentis (CFA) reçoit dans la

<sup>28</sup> Trannoy et Wasmer (2013b), *op. cit.*

<sup>29</sup> Hilber C.A.L. et T. Lyytikäinen (2012) : « The Effect of the UK Stamp Duty Land Tax on Household Mobility », *SERC-LSE Discussion Paper*, n° 115.

<sup>30</sup> Cette régressivité provient de la proportionnalité des taxes, assortie de frais fixes et émoluments dégressifs des notaires.

<sup>31</sup> Voir le rapport de Florence Gilbert remis au ministre de l'Intérieur en avril 2014.

<sup>32</sup> Hormis en Guyane, le mouvement est encore plus spectaculaire dans les territoires ultra-marins (- 14 points en Martinique, - 16 à la Réunion et - 17 en Guadeloupe).

<sup>33</sup> Ferracci M. et P. Cahuc (avec la contribution de J. Tirole et E. Wasmer) (2014) : « L'apprentissage au service de l'emploi », *Note du CAE*, n° 19.

région parisienne en moyenne quatre fois plus de subventions par apprenti qu'un CFA dans les académies de Poitiers ou de Nice, alors que l'Île-de-France a une des plus faibles proportions d'apprentis parmi les effectifs de second cycle professionnel (moins d'un quart) et que cette proportion dépasse largement les deux tiers dans les académies de Poitiers, Nice, ou encore Orléans-Tours<sup>34</sup>. Une précédente *Note du CAE* plaide à ce titre en faveur d'une refonte du financement et de la gouvernance du système d'apprentissage<sup>35</sup>.

**Recommandation 7.** Pour limiter la reproduction des inégalités territoriales de PIB dans le financement par les entreprises de l'apprentissage, fixer au niveau national une dotation que chaque apprenti apporte à son centre d'apprentissage.

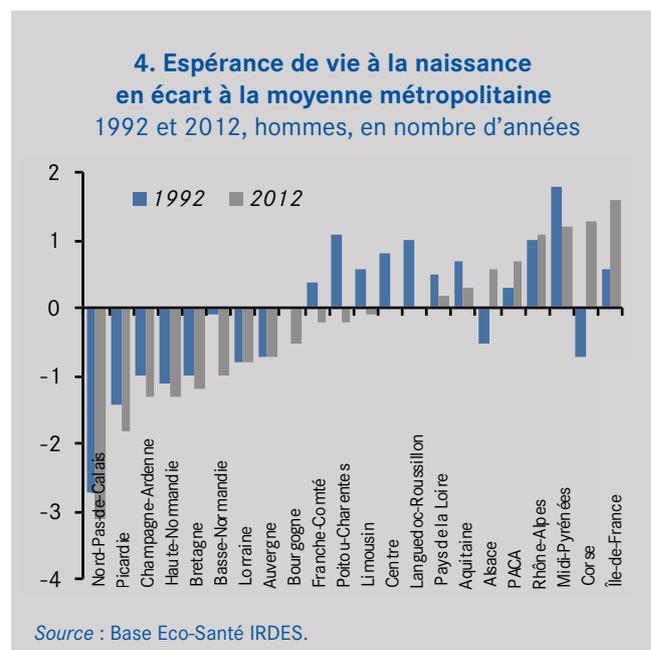
Pour l'enseignement supérieur, nous préconisons en revanche une plus grande concentration des moyens sur les grosses universités des grandes métropoles avec une augmentation des aides en faveur de la mobilité des étudiants.

### L'accès de tous à la santé

L'espérance de vie est multifactorielle : déterminants sociaux, éducatifs, culturels, environnementaux, anthropiques... La réduction des inégalités en termes d'éducation, d'accès à l'emploi ou de revenus disponibles devrait contribuer à diminuer les différentiels d'espérance de vie entre régions ou départements. Or, on n'observe pas un tel mouvement. Les disparités entre régions ont même augmenté durant les dernières décennies pour les hommes, pour l'espérance de vie à la naissance (graphique 4). Naître en Île-de-France assure 1,5 année de vie en plus que la moyenne nationale en 2012 pour un homme ; les records sont atteints pour Paris et les Hauts-de-Seine avec 2,5 années supplémentaires. À l'inverse, la région Nord-Pas-de-Calais affiche un déficit de plus de 3 années<sup>36</sup>. En fait, c'est l'ensemble du Nord-Ouest et le Nord-Est à l'exception de l'Alsace qui décroche.

Les inégalités demeurent bien moins marquées pour les femmes mais on n'observe pas de convergence et on retrouve une géographie proche de celle observée pour les hommes avec aux deux extrêmes Nord-Pas-de-Calais (déficit de 2,1 années) et Île-de-France (+ 0,6 année, dont plus d'un an à Paris et dans les Hauts-de-Seine).

Même si une part importante de ces inégalités spatiales s'explique par des inégalités socio-économiques, l'approche territoriale conforte le diagnostic de fortes inégalités de santé en France souligné par Askenazy, Dormont, Geoffard et Paris (2013)<sup>37</sup>. Ces inégalités se couplent à des différentiels significa-



tifs de dépenses de santé par habitant notamment en matière de soins ambulatoires spécialisés : les dépenses tendent à suivre plus l'offre que les besoins. Une étude récente<sup>38</sup> confirme le constat d'inégalités spatiales même dans le domaine hospitalier, non pas en termes de volume d'activité mais de performance des hôpitaux en France. Ainsi, au tournant du siècle, la différence de probabilité de décès dans les 15 jours d'une admission après une crise cardiaque est de 80 % entre le maximum (Languedoc-Roussillon) et le minimum (Alsace). Les différences régionales dans l'utilisation des traitements innovants jouent un rôle majeur dans cette hétérogénéité ainsi que la composition de l'offre hospitalière, une concentration locale des patients sur de gros hôpitaux réduisant la mortalité.

**Recommandation 8.** Renverser la logique actuelle d'affectation des moyens en fonction de la consommation et donc de l'offre médicale, par une affectation du financement de la santé en fonction des besoins des populations et en s'appuyant sur une décentralisation au niveau des Agences régionales de santé.

Pour promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire, la France a paradoxalement besoin de soutenir la croissance dans les territoires déjà favorisés, où les perspectives de productivité sont prometteuses pourvu que l'on investisse pour limiter les effets congestion. Mais cela doit s'accompagner d'une politique vigoureuse d'égalité des chances à l'école, en apprentissage, à l'hôpital et vis-à-vis de l'emploi. De nombreux leviers d'action existent dans ce domaine. ●

<sup>34</sup> Enquête n° 8 relative au recensement des subventions reçues au titre des versements exonérateurs de la taxe d'apprentissage par les établissements (MESR-MEN-DEPP) 2012, cf. [www.education.gouv.fr/statistiques/ers](http://www.education.gouv.fr/statistiques/ers)

<sup>35</sup> Cahuc et Ferracci (2014), *op. cit.*

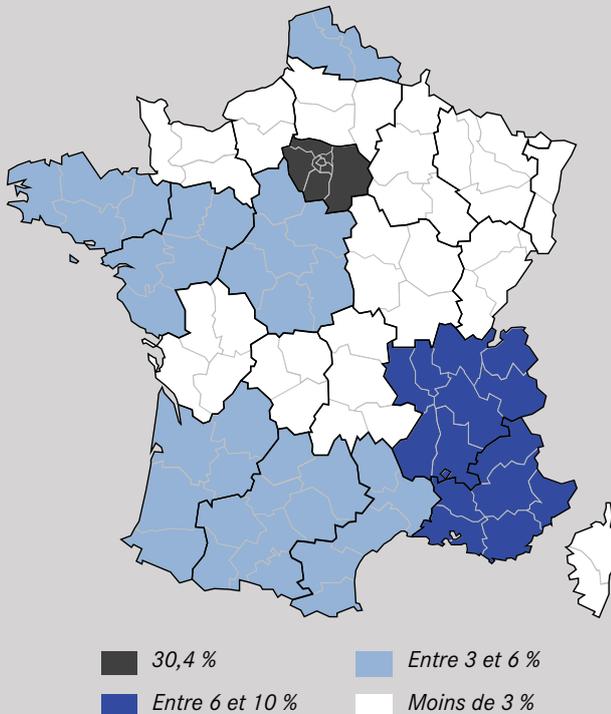
<sup>36</sup> C'est la mortalité après 60 ans qui contribue le plus désormais aux écarts d'espérance de vie ; les taux de mortalité infantile sont plus convergents.

<sup>37</sup> Askenazy P., B. Dormont, P-Y. Geoffard et V. Paris (2013) : « Pour un système de santé plus efficace », *Note du CAE*, n° 8.

<sup>38</sup> Gobillon L. et C. Milcent (2013) : « Spatial Disparities in Hospital Performances », *Journal of Economic Geography*, vol. 13, n° 6, pp. 1013-1040.

## Annexe cartographique

### 1. Répartition du PIB par région en 2012 en % du total (France métropolitaine)

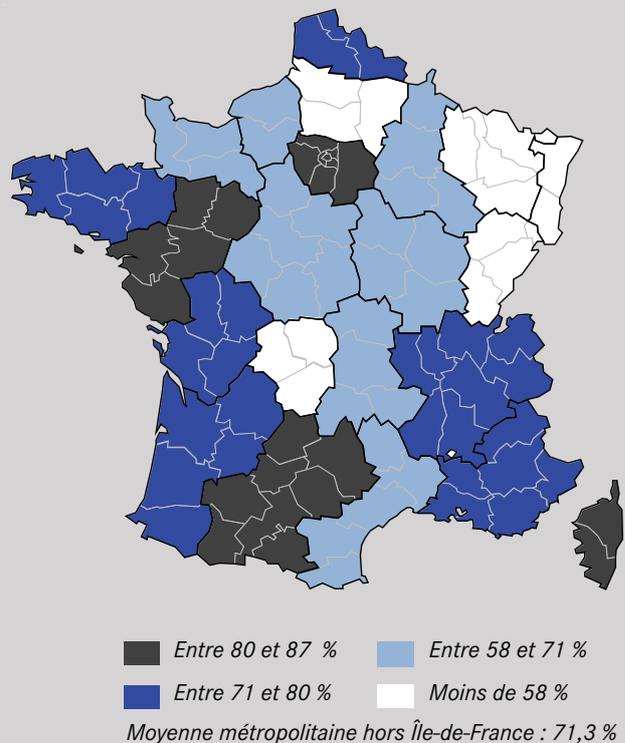


Source : A. Keogh d'après données INSEE, comptes régionaux, base 2010.

En France métropolitaine, l'Île-de-France domine toutes les autres régions : sa part de PIB est en effet de 30,4 % en 2012. Les trois plus grosses régions (Île-de-France, Rhône-Alpes et PACA) représentent à elles seules près de la moitié (48 %) du PIB métropolitain. Certes, ces trois régions sont les plus peuplées mais elles ont aussi les niveaux de PIB par habitant les plus élevés.

Sur la période 1990-2012, la croissance en valeur du PIB par habitant est hétérogène suivant les régions. Les régions Corse, Île-de-France, Midi-Pyrénées ou Pays de la Loire sont très dynamiques en termes de PIB par habitant. Les cinq régions connaissant les taux de croissance de PIB par habitant les plus faibles (moins de 58 %) sur la période sont la Franche-Comté, la Picardie, la Lorraine, l'Alsace et le Limousin, sans doute pénalisées par leur spécialisation sectorielle.

### 2. Croissance cumulée du PIB par habitant entre 1990 et 2012, en %



Source : A. Keogh d'après données INSEE, comptes régionaux, base 2010.



**conseil d'analyse  
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

**Présidente déléguée** Agnès Bénassy-Quéré

**Secrétaire générale** Hélène Paris

**Conseillers scientifiques**

Jean Beuve, Clément Carbonnier,  
Jézabel Couppey-Soubeyran,  
Manon Domingues Dos Santos

**Assistante de recherche**

Alice Keogh

**Membres** Agnès Bénassy-Quéré, Antoine Bozio,  
Pierre Cahuc, Brigitte Dormont, Lionel Fontagné,  
Cecilia Garcia-Peñalosa, Philippe Martin,  
Pierre Mohnen, Xavier Ragot, Jean Tirole,  
Alain Trannoy, Étienne Wasmer, Guntram Wolff

**Correspondante**

Anne Perrot

**Les Notes du Conseil d'analyse économique**  
ISSN 2273-8525

**Directrice de la publication** Agnès Bénassy-Quéré

**Rédactrice en chef** Hélène Paris

**Réalisation** Christine Carl

**Contact Presse** Christine Carl

christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47