

Les inégalités spatiales, reflet

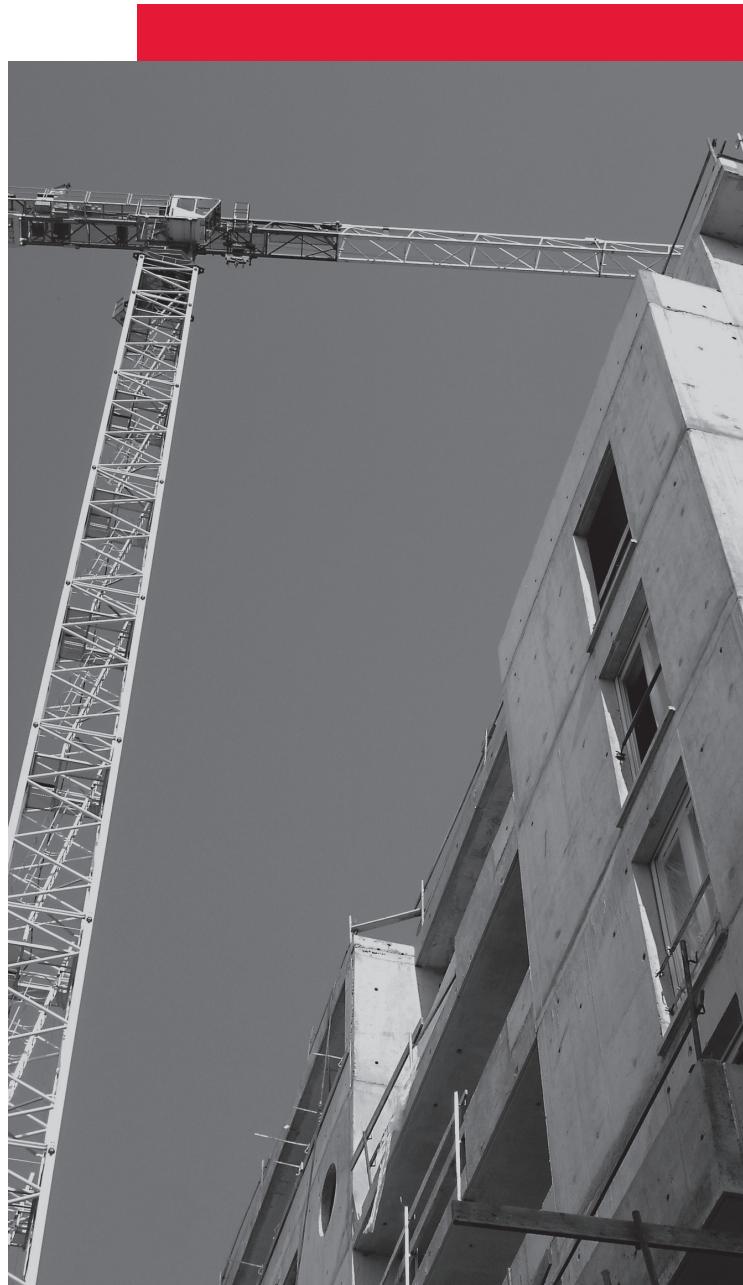
Les écarts de richesse entre régions, départements et communes ont connu une baisse constante. Cependant il subsiste d'importantes inégalités spatiales, que les politiques publiques n'ont su contrecarrer malgré leur caractère injuste.

Noam LEANDRI,
secrétaire général
de l'Observatoire
des inégalités

Les inégalités de revenu, d'accès aux services essentiels, de couverture des besoins fondamentaux, etc., se sont fortement réduites en France depuis cinquante ans grâce à un modèle social performant. Les inégalités territoriales ont suivi cette même tendance, même si l'on en note encore, notamment en ce qui concerne l'accès aux services, heurtant ainsi la valeur républicaine d'égalité. Les degrés de richesse locale mesurés par le PIB sont disparates. L'Ile-de-France domine toutes les autres régions tant dans l'absolu - 30 % du PIB national - qu'en valeur relative - le PIB par habitant est 1,7 fois supérieur à la moyenne, en province. Ces inégalités s'expliquent d'abord par des histoires locales ainsi que par les cycles de vie des activités qui y sont situées. Par exemple, les industries en déclin sont concentrées dans le Nord et l'Est de la France, ce qui rend ces régions moins attractives. Par conséquent, le dynamisme économique diverge également entre régions : 0 % entre 2000 et 2009 en Champagne-Ardenne et Franche-Comté, contre 19 % en Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.

Le PIB ne constitue pas cependant une donnée totalement pertinente pour apprécier les différences de richesses locales : plus de la moitié du PIB est redistribué en France, et il existe des biais liés à l'implantation des sièges sociaux tel les entreprises de vente par correspondance dans le Nord, ou les banques à la Défense, mais aussi la base de sous-marins nucléaires à Brest, qui augmentent le PIB fictivement, alors que les habitants de Nanterre ou les Bretois ne figurent pas parmi les plus riches

de France. D'autre part, les moyennes par habitant cachent des disparités importantes de distribution. Les niveaux de vie qui intègrent l'impact des impôts directs et les prestations sociales fournissent une vision plus réaliste de la richesse locale, et réduisent l'effet des valeurs



extrêmes. Ainsi fait, les écarts sont sensiblement réduits : le niveau de vie médian en Ile-de-France est supérieur d'un tiers seulement à celui de la région la plus modeste, le Nord-Pas-de-Calais.

L'offre de services publics est inégalement répartie. On compte

des inégalités sociales



La politique de la ville peut difficilement se résumer à autre chose qu'un plan, alors que sur le front du logement, c'est du concret. A cet égard les communes réfractaires ne jouent pas le jeu du logement social, imposé par la loi SRU de 2000, sans que l'Etat n'intervienne.

cent enfants de moins de 3 ans va de dix-neuf (Haute-Corse) à quatre-vingt-un (Sarthe), alors que leur présence conditionne surtout, pour les femmes, la conciliation entre vie professionnelle et personnelle.

Décryptage des inégalités territoriales

Ces ratios cachent pour partie des besoins, sur place, différents. Plus d'un quart de la population a plus de 60 ans dans le Sud, le Centre et l'Ouest de la France. Mais la présence de personnes âgées qui demandent, il est vrai, plus de soins médicaux n'explique pas à elle seule la plus grande concentration de professions médicales dans le Sud, et non dans le Centre.

Même publics, de nombreux services sont payants et donc guidés par des objectifs de rentabilité. L'offre de services répond aussi à une demande solvable et de préférence dans des zones urbaines et attractives. La proportion de cadres ou de diplômés de l'enseignement supérieur est à son plus haut dans les grandes agglomérations, tandis que la part d'ouvriers et d'adultes sans diplôme est très importante dans Nord, l'Est et la Normandie. De la même manière, l'attractivité des territoires coupe la France en deux, entre le Nord-Est, qui perd de la

population, et le Sud-Ouest, qui en gagne chaque année.

Les inégalités entre quartiers d'une même ville ou entre communes d'une même agglomération sont aujourd'hui plus marquées qu'entre grandes régions françaises. Cette ségrégation sociale est causée par les prix de l'immobilier et la localisation du parc social, qui ont repoussé les classes moyennes et modestes loin des centres-villes et des bassins d'emploi, dans des zones mal desservies par les transports collectifs. Les « quartiers sensibles » sont la forme la plus typique de ségrégation spatiale. Le taux de chômage et de retard scolaire dans les zones urbaines sensibles est le double de celui des autres quartiers : le taux de pauvreté y était d'un tiers en 2007, soit le triple de la moyenne nationale. Et l'égalité des chances y est bafouée : le diplôme protège moins contre le risque de chômage, les diplômés du supérieur connaissent, eux aussi, un taux de chômage doublé.

Une inefficacité des politiques publiques

La redistribution fiscale, les prestations sociales et les mécanismes de péréquation⁽¹⁾ ont favorisé l'égalisation des niveaux de vie entre les territoires. La réduction de l'effet redistributif des impôts a certes diminué la redistribution des revenus entre les régions riches et celles plus défavorisées. A l'opposé, les impôts locaux sont antiredistributifs : les communes riches (entreprises, ménages aisés) taxent moins leurs habitants (exemple, Paris). On devrait donc se réjouir de la suppression de la taxe professionnelle car cela permettra aux autres départements de bénéficier indirectement de la richesse produite dans des départements fortement

Les niveaux de vie qui intègrent l'impact des impôts directs et les prestations sociales fournissent une vision plus réaliste de la richesse locale, et réduisent l'effet des valeurs extrêmes.

quatre médecins pour mille habitants en Ile-de-France, contre seulement 2,6 pour autant d'habitants en Picardie. Sans parler des spécialités, parfois absentes, dans ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui les déserts médicaux. De la même manière, le nombre de places d'accueil pour

(1) En 2001, la péréquation corrigeait 40 % des inégalités de potentiel fiscal constatées entre les communes. Source : « Rapport au Plan », « Evolution des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales », Guy Gilbert et Alain Guengant, 2004.

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2853-tl.asp>.

(3) Seules quatre communes soumises sur dix respectent, en 2006, la loi SRU, selon la Fondation Abbé Pierre. Une sur dix n'a financé aucun logement social.

(4) Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

(5) En 2009, « *Un tiers de la dépense fiscale totale a été reversé aux 20 % des ménages déclarant les plus aisés, contre 6 % aux 20 % des ménages déclarants les moins aisés* », pour les travaux réalisés en 2008, selon l'Insee.

Les services publics de santé, l'éducation et le logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveaux de vie entre individus.

dotées en entreprises, comme à Paris ou à la Défense.

En plus du système d'impôts et de prestations, on oublie souvent que les services publics de santé, l'éducation et le logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveaux de vie entre individus, d'après l'Insee. Il ne faut pas non plus négliger les services non individualisables tels que la police, les tribunaux ou les pompiers, que ne pourraient peut-être pas se payer des régions peu peuplées mais propices aux incendies. L'effet correcteur des inégalités assuré par les services publics démontre toute l'importance qu'il y a à maintenir une accessibilité pour tous les citoyens, et veiller à ne pas exclure les habitants des quartiers défavorisés ou des campagnes.

Malheureusement, le bilan de la politique de la ville est accablant. Les rapports dressent toujours le même constat, les plans se suivent et se ressemblent. Le dernier rapport⁽²⁾ du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques

publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, rendu par deux parlementaires de la majorité et de l'opposition, le 21 octobre dernier, ne peut que constater une fois de plus l'absence d'amélioration. A dire vrai, la politique de la ville peut difficilement se résumer à autre chose qu'un plan, alors que sur le front du logement, c'est du concret. Or des communes réfractaires ne jouent pas le jeu du logement social⁽³⁾, imposé par la loi SRU⁽⁴⁾ de 2000, sans que l'Etat n'intervienne. Même les bonnes idées pour accroître la mixité sociale ne sont pas reprises, à l'instar de celle proposée par le Conseil d'Etat qui recommandait, dans son rapport 2009, d'appliquer les quotas de 20 % de logements sociaux par immeuble, et plus au niveau de la commune. On peut néanmoins mettre au crédit des derniers gouvernements – une fois n'est pas coutume – l'effort sans précédent de production de logements sociaux (trois cent soixante-dix-sept nouveaux logements depuis 2002).

L'éducation est le principal vec-

teur de l'égalité des chances, mais elle est battue en brèche. Plusieurs rapports et études montrent que l'assouplissement de la carte scolaire a réduit la mixité scolaire. Les moyens affectés aux zones d'éducation prioritaires (Zep) n'ont pas été à la hauteur des besoins, surtout humains, d'enseignants expérimentés, alors qu'un élève sur cinq est scolarisé dans ces zones. La pertinence d'un tel ciblage territorial des moyens devrait être cependant interrogée, alors qu'il y a plus d'enfants pauvres hors des Zep qu'à l'intérieur. Enfin, la condamnation programmée des maternelles et des réseaux d'aides spécialisées aux enfants en difficulté (Rased) dessert avant tout les enfants de milieux modestes.

Pour finir, l'épisode de la taxe carbone nous rappelle que les impôts sur l'énergie (TIPP) pénalisent davantage des ménages ruraux et les ménages aux revenus modestes. Les aides fiscales aux équipements verts ont bénéficié principalement aux plus aisés⁽⁵⁾. ●

Et les départements d'outre-mer ?

Lorsqu'il est question d'inégalités territoriales, les territoires ultramarins (Dom) ne sont généralement pas traités avec le territoire métropolitain. S'il est vrai qu'ils appartiennent au territoire national au même titre que n'importe quel autre département, leur distance géographique, culturelle et leur contexte socio-économique font d'eux des cas à part. Ils font d'ailleurs l'objet de politiques publiques, voire d'un ministère, spécifiques. La comparaison est en effet difficile entre les Pyrénées-Atlantiques, à la frontière de l'Espagne,

et la Guyane, dont le territoire à la frontière du Brésil représente un tiers du territoire métropolitain, mais dont les deux tiers sont interdits d'accès. Le principal enjeu pour les Dom est l'insertion économique dans leur espace régional : le niveau de richesse des Dom détone dans le paysage : même inférieur de moitié au niveau métropolitain, le PIB par habitant de la Guyane est cinq fois supérieur à celui de l'Etat du Nordeste au Brésil. De même, le PIB par habitant à la Réunion représente vingt-deux fois celui de Madagascar. Ces territoires attirent l'immigration d'autant

plus facilement que les frontières sont poreuses, ce qui tend à renforcer les inégalités entre les fonctionnaires métropolitains ou locaux, qui bénéficient d'importantes primes, et les poches de paupérisation de sans-papiers. Enfin, la mémoire de l'esclavage et les velléités autonomistes hantent encore ces anciennes colonies, dès qu'il s'agit d'aborder la question des inégalités et de la redistribution. Certes les Dom profitent de l'Etat-providence français, mais cela relève d'un choix géopolitique de l'Etat français plus que d'une volonté sociale.