Les inégalités socio-spatiales en France et en Allemagne

Fondation Jean Jaurès EDITIONS

ÉTUDE

Les inégalités socio-spatiales en France et en Allemagne

Hervé Le Bras
Philipp Fink
Martin Hennicke
Heinrich Tiemann
Achille Warnant

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Fondation Jean Jaurès EDITIONS

AVANT-PROPOS

GILLES FINCHELSTEIN
directeur général de la Fondation Jean-Jaurès

THOMAS MANZ
directeur du bureau parisien de la Fondation Friedrich-Ebert

La France et l'Allemagne vivent, on le sait, des réalités économiques, politiques et institutionnelles très différentes. État jacobin d'un côté, fédéral de l'autre. Culture présidentielle quasi monarchique ici, culte du compromis parlementaire là-bas. Économie lestée d'un chômage systémique à l'ouest du Rhin, quasi plein emploi sur la rive d'en face. Mais en dépit de ces divergences fondamentales, les mêmes périls semblent nous guetter. À Paris comme à Berlin, l'ombre des forces populistes d'extrême droite se fait chaque jour, après chaque élection, plus menaçante. Pour mieux les empêcher d'avancer, il faut avant toute chose comprendre leur origine. Il s'agit donc ici de répondre à une seule question : d'où ces mouvements tirent-ils leur force actuelle ? La cartographie des résultats électoraux effectuée au lendemain des derniers scrutins laissait deviner de fortes corrélations entre la prévalence de ces votes de colère et certaines inégalités socio-spatiales. Notre travail le confirme.

Il trouve son origine dans la volonté de la Fondation Friedrich-Ebert d'enrichir la réflexion menée en Allemagne, au printemps 2019, au sein de la commission gouvernementale « L'égalité des conditions de vie », dont l'objectif, pour le gouvernement allemand, était de répondre aux inégalités croissantes des conditions de vie en Allemagne. Il donnait ainsi, pour la première fois, la priorité à la lutte contre les inégalités. Tout naturellement, dans le cadre de la longue coopération entre nos deux fondations, il nous est

apparu pertinent de procéder à ce même travail en France pour obtenir une photographie des inégalités qui y sont à l'œuvre. Ce sont ainsi les situations politique, économique, et sociale de nos deux pays qui sont mises en lumière afin que, sur cette base, soient proposées des solutions politiques concrètes pour plus d'égalité.

En France comme en Allemagne, on observe ainsi des phénomènes identiques : après plusieurs décennies de baisse continue, les inégalités sont reparties à la hausse depuis les années 1990. Ainsi, alors que le patrimoine immobilier et financier de l'ensemble des Français a doublé entre 1998 et 2012, celui des 20 % les plus pauvres a en réalité diminué. Dans les deux pays, tandis que certaines zones sont en plein essor, d'autres – du fait du chômage, de la pauvreté, de l'absence de diplômés, de la monoparentalité, du vieillissement et, surtout, du recul des services publics – sont menacées d'un décrochage de long terme. Derrière les rassurantes moyennes nationales, les réalités régionales et locales analysées ici laissent entrevoir des disparités grandissantes qui jettent une lumière crue sur le risque, des deux côtés du Rhin, d'une rupture de la communauté de destin entre citoyens d'une même nation.

Face à ce processus de délitement, l'État n'est pas inactif. Il fait même en réalité déjà beaucoup. Notre étude rappelle en effet l'ampleur exceptionnelle des politiques de protection sociale et des mécanismes de redistribution mis en place depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les territoires prospères et à forte densité, il faut le souligner, assument leur devoir de solidarité avec les zones en difficulté. Mais peut-être l'État veut-il justement en faire trop. Les déséquilibres locaux mis en lumière par notre étude illustrent ainsi le besoin pour celui-ci de déléguer plus de pouvoir aux échelons intermédiaires, mieux à mêmes d'orienter et d'affiner la redistribution en fonction des besoins des territoires. Pour reprendre la marche de la réduction des inégalités, c'est de cette nouvelle étape de la décentralisation à engager dont il faut désormais débattre.

UNE FRANCE INÉGALITAIRE

Hervé Le Bras est démographe et historien. Directeur d'études à l'EHESS et directeur de recherches émérite à l'Ined, il a publié plusieurs ouvrages sur les inégalités dont : *Le mystère français* (avec Emmanuel Todd, Seuil, 2013), *L'Atlas des inégalités* (Autrement, 2014) ou encore *Se sentir mal dans une France qui va bien* (Aube, 2019). Il est l'auteur de la première partie.

Achille Warnant est doctorant en géographie à l'EHESS. Il a participé au cycle de réflexion sur les villes petites et moyennes mené à la Fondation Jean-Jaurès entre septembre 2017 et janvier 2019. Il est l'auteur de la seconde partie.

INTRODUCTION

La crise des « gilets jaunes » a surpris le gouvernement français et l'opinion par sa durée inhabituelle. Une année durant, les manifestants ont battu le pavé chaque samedi et commis des violences. Ce qui avait été déclenché par l'instauration d'une taxe supplémentaire sur le carburant a révélé un malaise territorial bien plus profond. Les habitants ont exprimé un sentiment d'exclusion dû à leur éloignement des services publics ou privés et à l'absence de considération de la part du pouvoir. Dans l'un des pays les plus centralisés au monde, qui possède une forte et ancienne tradition jacobine, voire monarchique, qui pratique la plus importante redistribution de tous les vingt-huit pays de l'Union européenne, qui devrait donc être celui qui maîtrise le mieux son territoire, les inégalités spatiales sont devenues criantes. Deux ensembles de faits sont apparus préoccupants. D'abord, la complexité des disparités sociales et économiques entre les territoires à différentes échelles, qui fera l'objet d'une première partie de ce rapport ; ensuite, la relative faiblesse territoriale de l'action publique, qui sera examinée dans la seconde partie.

Au contraire de l'Allemagne où la différence entre l'Est et l'Ouest domine, de l'Italie, de l'Espagne et du Portugal où le contraste majeur oppose le Nord au Sud, on verra dans la première partie que la France est traversée par de multiples lignes de fracture à chaque échelle, qu'elle est morcelée ou, pour reprendre le terme de l'ouvrage de Jérôme Fourquet, qu'elle est « en archipel[1] ». L'analyse des conséquences politiques d'une telle situation, notamment de la montée du populisme, en est rendue plus compliquée, comme on le constatera.

1. Jérôme Fourquet, *L'Archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, Paris, Seuil, 2019.

La faiblesse des budgets locaux, qui sera illustrée dans la seconde partie, ne permet pas de lutter efficacement contre les inégalités spatiales. La répartition des investissements ou des équipements des collectivités territoriales n'a guère de rapport avec celle des compétences dans la population ou celle des difficultés sociales. Tout au plus constatera-t-on la vertu financière des communes qui restent peu endettées.

LES INÉGALITÉS SOCIO-ÉCONOMIQUES EN FRANCE

Les inégalités spatiales en France varient considérablement selon l'échelle retenue. À celle des régions, elles opposent de vastes zones où les problèmes s'accumulent à d'autres vastes zones plus égalitaires. À l'échelle moyenne, celle des villes et des communes rurales des départements, d'autres différences apparaissent. Elles sont de deux sortes : grandes agglomérations contre espaces ruraux « non polarisés », d'une part, et zones rurales denses contre zones rurales en désertification, d'autre part. Plus finement, enfin, au niveau communal et infra-communal, les différences demeurent importantes au sein des grandes agglomérations.

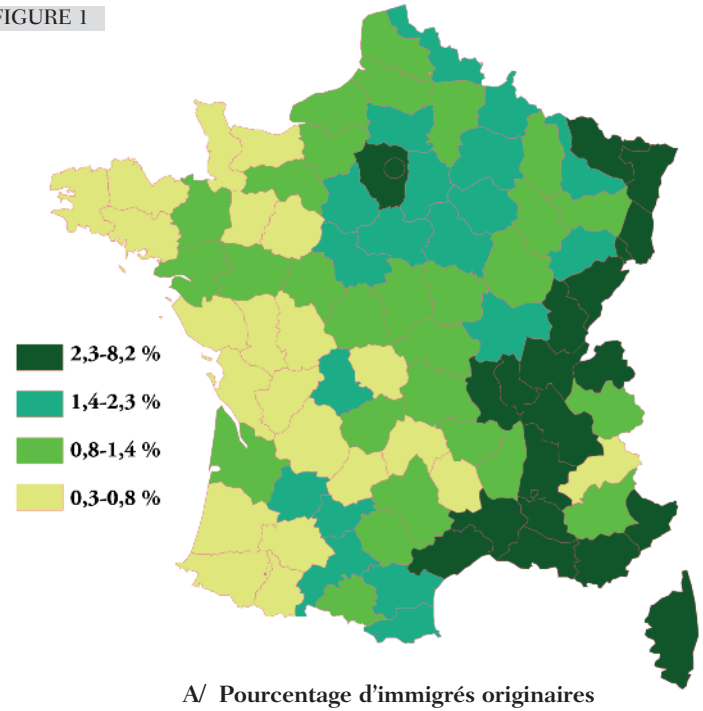
L'INFLUENCE DE L'ÉCHELLE : VOTE RN ET NOMBRE D'IMMIGRÉS

Pour préciser à quel point les changements d'échelle modulent la répartition des inégalités, on va prendre l'exemple de la relation entre la présence des immigrés et le vote d'extrême droite. Alors qu'en Allemagne, clairement, les partis populistes de droite (Afd) et de gauche (Die Linke) obtiennent leurs meilleurs scores sans l'ancienne RDA où les immigrés sont les moins nombreux et les revenus les plus faibles, la configuration française est plus compliquée.

À l'échelle des régions, les votes en faveur du Rassemblement national (RN) correspondent relativement bien aux régions où les immigrés sont en plus forte

proportion dans la population (la corrélation est en effet légèrement positive avec r = 0,114). Le nombre d'immigrés vivant à l'Est et sur les bords de la Méditerranée, deux des bastions du RN, est élevé tandis qu'au contraire, dans un grand Ouest et au Sud-Ouest, ce parti recueille ses plus mauvais résultats. Lorsqu'on passe à l'échelle plus fine des départements, la corrélation disparaît (r = -0,027). Les deux phénomènes semblent n'entretenir aucun rapport, ce qui ressort de la comparaison de leur répartition sur le territoire (figure 1). Par exemple, les immigrés sont très peu nombreux dans le Pas-de-Calais ou dans la Haute-Marne, deux départements du Nord-Est où le RN obtient ses meilleurs résultats. Inversement, ses scores sont parmi les plus faibles dans plusieurs départements proches de Paris où les immigrés constituent une fraction importante de la population.

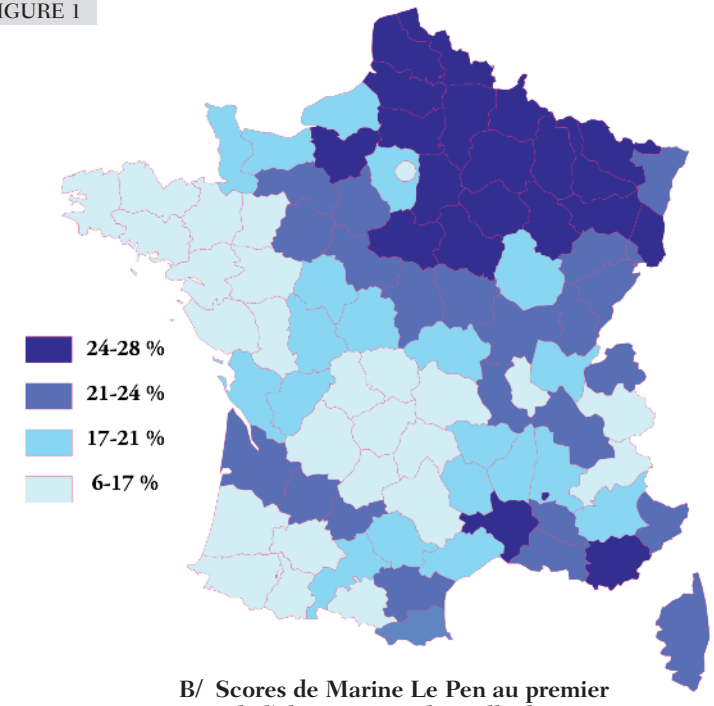
FIGURE 1



A/ Pourcentage d'immigrés originaires du Maghreb et de Turquie en 2011

Enfin, lorsqu'on descend au niveau communal, là où les immigrés sont les moins nombreux les votes à l'extrême droite sont les plus importants. On peut le vérifier de deux manières, d'abord en comparant l'intensité de ce vote à la proportion d'immigrés selon la taille de la commune. On voit sur la figure 2 que le vote est d'autant plus élevé que la commune est plus petite, alors qu'inversement la proportion d'immigrés décroît rapidement avec la taille de la commune. La corrélation entre les deux courbes est, cette fois, très négative (r = -0,950). Une telle différence entre les corrélations à différentes échelles est un bon exemple de ce que W.S. Robinson a qualifié de « tromperie écologique » (*ecological fallacy*). Un autre facteur à petite échelle se manifeste avec la distance au centre des grandes agglomérations, comme le montre la juxtaposition de la carte de la proportion d'immigrés et celle de la fréquence du

FIGURE 1

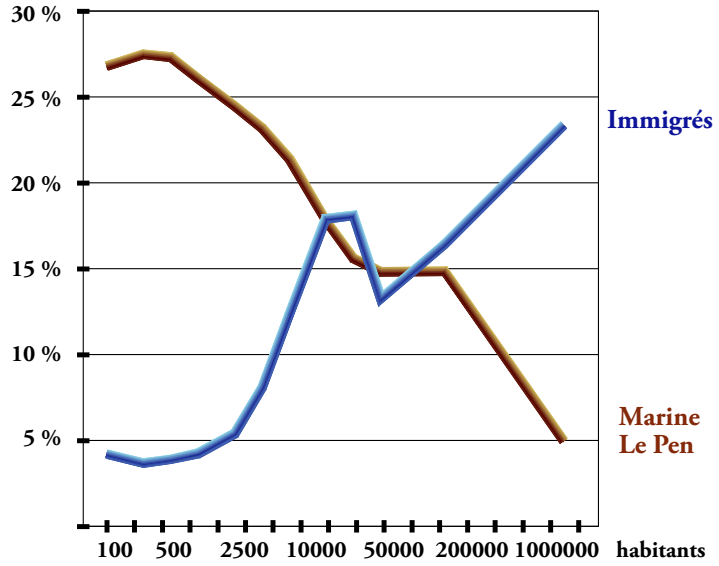


B/ Scores de Marine Le Pen au premier tour de l'élection présidentielle de 2012

vote RN dans la région parisienne (figure 3). Les deux cartes sont inverses l'une de l'autre. Au centre de l'agglomération, le vote RN est très faible (5 % des suffrages exprimés au premier tour de l'élection présidentielle de 2017, à Paris) et les immigrés parmi les plus fréquents (23 % de la population). Plus on s'éloigne de la capitale, plus le vote RN croît et plus le pourcentage d'immigrés décroît.

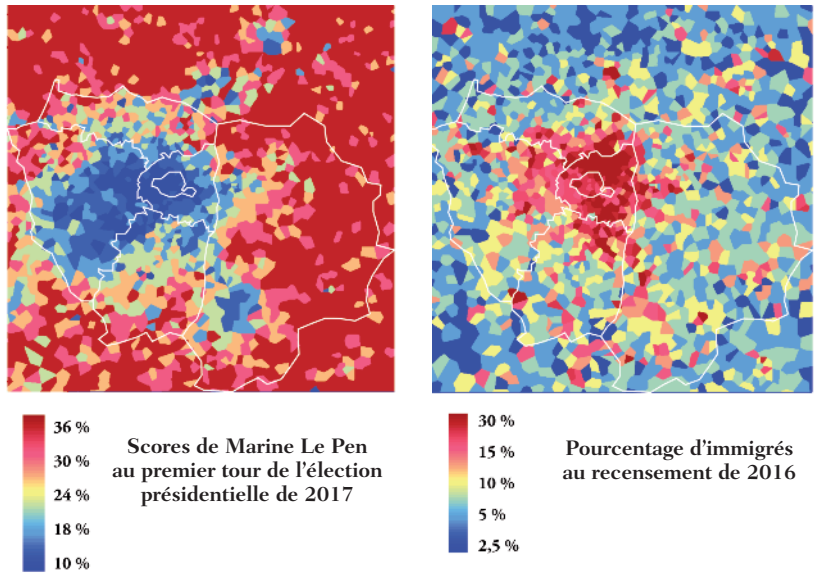
FIGURE 2

Pourcentage d'immigrés dans la population et scores de Marine Le Pen selon le nombre d'habitants de la commune



Au terme de cette petite expérience, on voit que la relation entre les deux phénomènes diffère radicalement selon l'échelle choisie, ce qui signifie que plusieurs facteurs interviennent ou se combinent. Les différences régionales, dont on verra plus loin qu'elles sont d'ordre social, sont modulées par l'éloignement des centres et la dimension des communes ainsi que par l'existence d'espaces peu peuplés, donc par des facteurs plus locaux. Tantôt l'un, tantôt l'autre de ces niveaux est pertinent selon le type d'inégalité étudié.

FIGURE 3



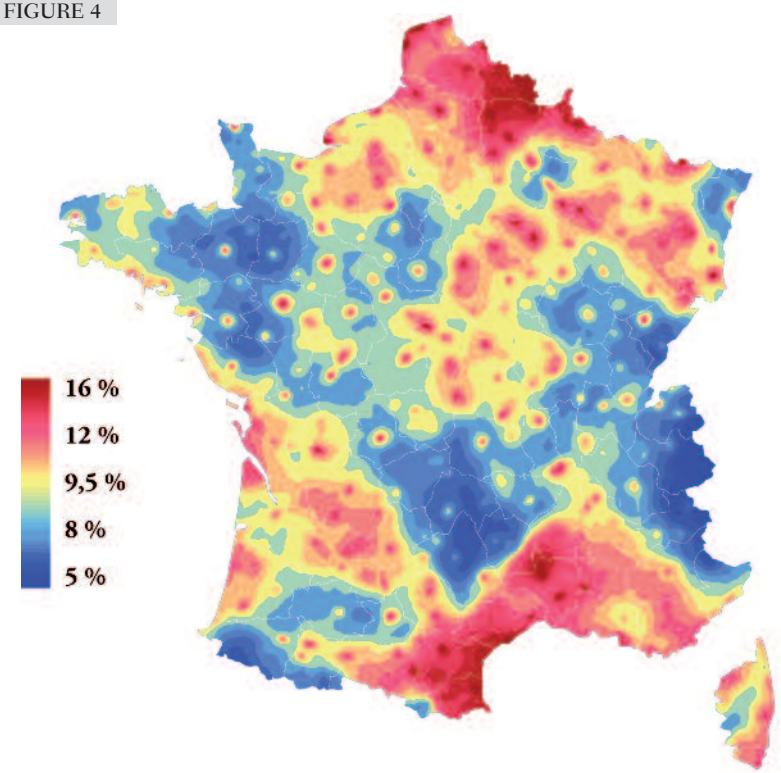
DISPARITÉS RÉGIONALES

Les inégalités peuvent être considérées aux deux extrémités de l'échelle sociale. Souvent, il ne s'agit pas d'une configuration à somme nulle : la distribution spatiale des problèmes rencontrés au bas de l'échelle sociale n'est pas l'inverse de celle des conditions favorables en haut de l'échelle. Chacune des deux obéit à une logique particulière qui s'exprime à un niveau différent. Pour le bas de l'échelle sociale, certaines régions accumulent tous les problèmes tandis que d'autres échappent à presque tous. Peu de régions se situent dans une situation intermédiaire. Pour le haut de l'échelle sociale, il faut descendre au niveau des agglomérations et des zones rurales, comme on le verra ensuite.

On a représenté sur la figure 4 les distributions de cinq difficultés rencontrées au niveau des communes : le chômage, l'absence de diplôme des jeunes, le degré de pauvreté, la proportion de familles monoparentales et l'indice d'inégalité des revenus disponibles (Gini).

Les cinq cartes se ressemblent beaucoup. Les difficultés sociales se concentrent dans le Nord-Est au-dessus d'une ligne Caen-Belfort, sur cent kilomètres de profondeur du rivage méditerranéen avec une accentuation dans sa partie occidentale (le Languedoc) et sur la vallée de la Garonne de Toulouse

FIGURE 4

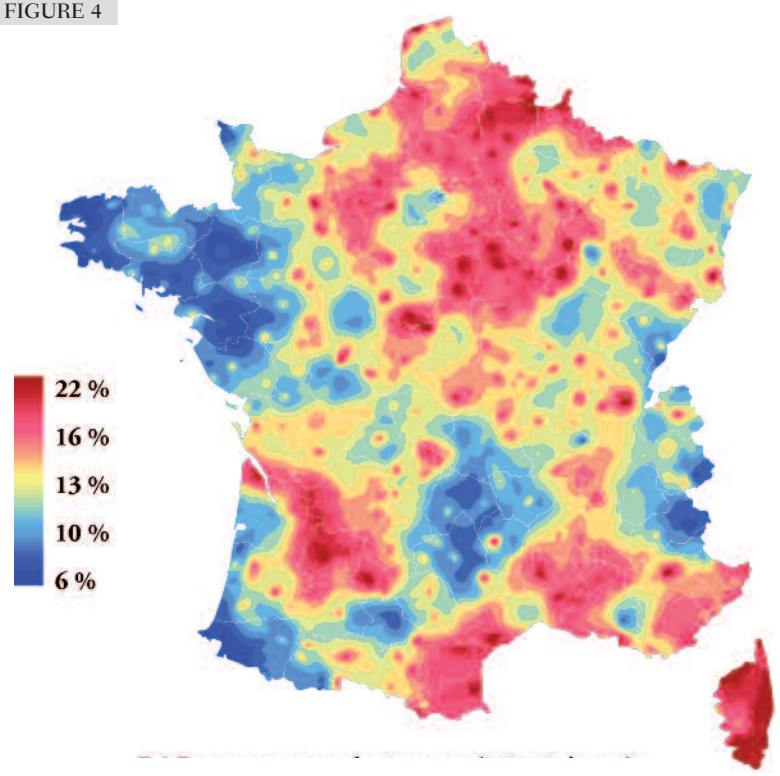


A/ Taux de chômage de la population active en 2015

à l'Océan. Peu de territoires inclus dans ces zones échappent aux difficultés : la zone de production du champagne, au sud de Reims, la partie nord de l'Alsace. Inversement, dans un grand Ouest, dans le Massif central, au sud de la Garonne et dans la grande région lyonnaise, les difficultés sont nettement moindres, avec peu de différences d'une carte à l'autre.

Il est assez normal que les distributions des cinq indicateurs se ressemblent car ils ne sont pas indépendants les uns des autres. Ils forment un système. En effet, l'absence de diplôme conduit souvent au chômage et le chômage est une

FIGURE 4

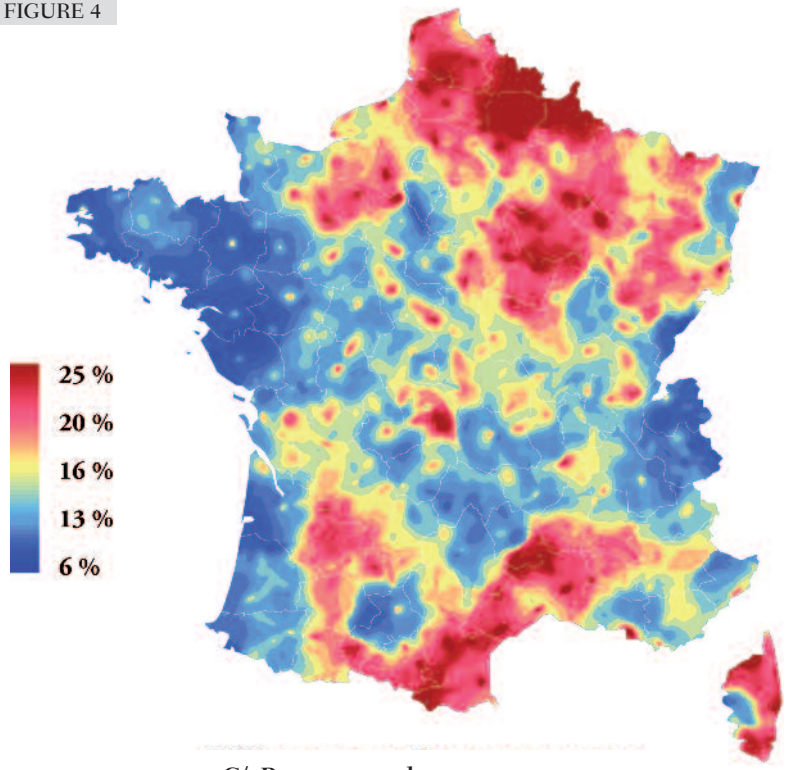


B/ Pourcentage de jeunes (25-34 ans) sans diplôme en 2016

cause de fragilisation des unions, donc de divorce et de fréquence des familles monoparentales. Ces trois facteurs sont, à leur tour, l'une des principales causes de la pauvreté, particulièrement les familles monoparentales. La présence d'une proportion importante de pauvres augmente l'inégalité, donc l'indice de Gini.

Puisque les cinq cartes se ressemblent beaucoup, on peut fabriquer une synthèse de manière simple en ramenant chacun des indicateurs à une même dispersion et à une moyenne nulle (normalisation) et en prenant dans chaque commune la somme des cinq indicateurs ainsi normés. Le résultat de l'opération

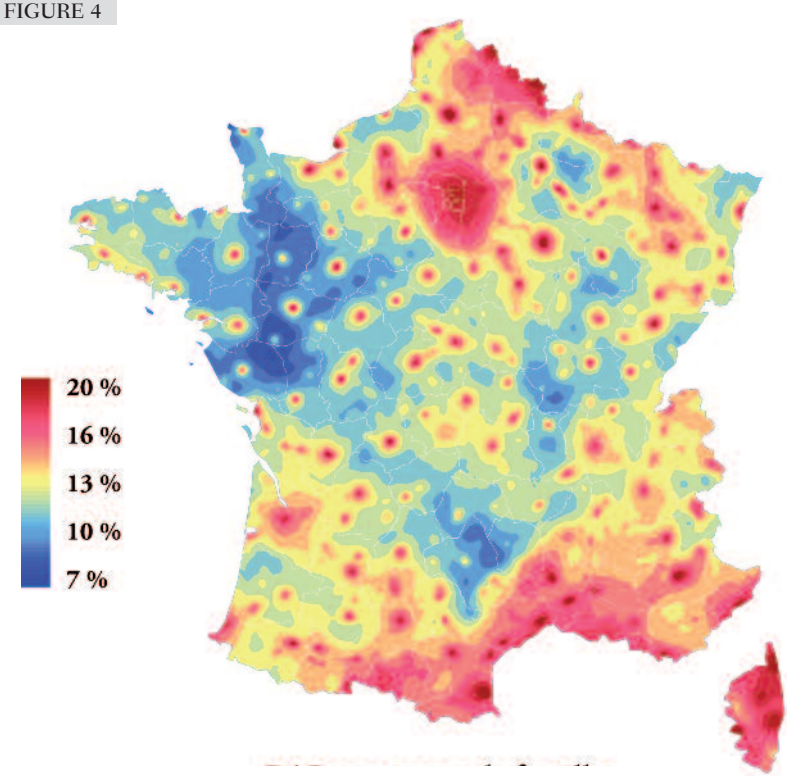
FIGURE 4



C/ Pourcentage de personnes sous le seuil de pauvreté (à 60%) en 2015

est représenté sur la figure 5. La ressemblance entre la carte des problèmes sociaux et celle des votes en faveur du FN est frappante comme on peut le constater sur la même figure. Ce sont exactement les mêmes régions qui sont concernées dans les deux cas : Nord-Est du pays, bordure méditerranéenne et vallée de la Garonne. Les différences sont minimes et locales. Tout au plus peut-on noter que les exceptions de la région de production du champagne et de l'Alsace ne se retrouvent pas sur la carte du vote RN comme si une contagion les avait poussées à ressembler à leur voisinage. Le vote RN est aussi un peu

FIGURE 4

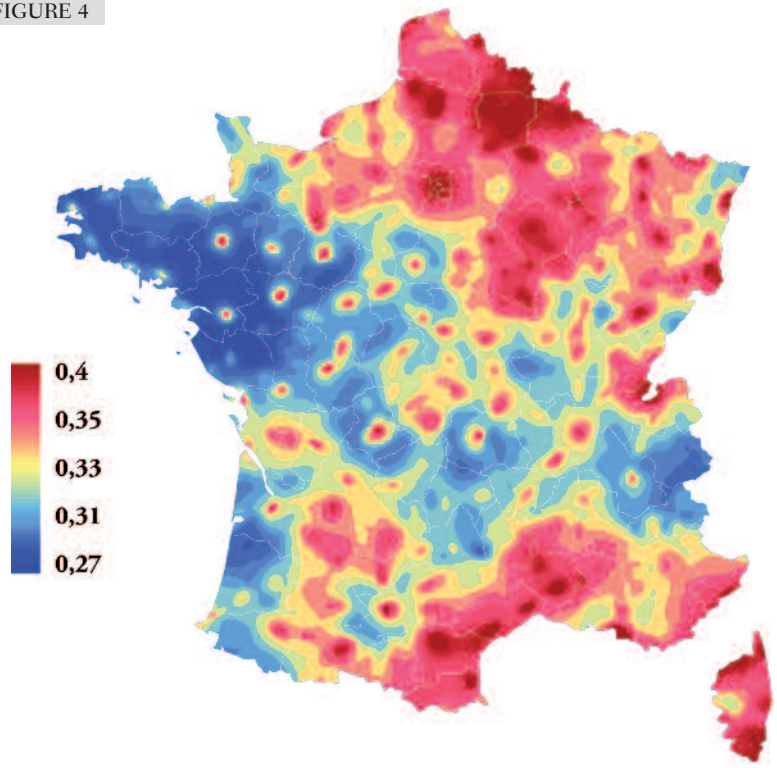


D/ Pourcentage de familles monoparentales en 2016

plus limité dans la vallée de la Garonne, pour la même raison de contagion par un environnement moins porté vers ce parti.

Mais il existe une différence majeure entre les deux cartes. Elle concerne les villes et plus particulièrement les plus importantes qui réagissent à l'inverse des zones rurales : les problèmes y sont plus graves que sur le reste du territoire et le vote RN beaucoup plus faible. Les villes concentrent, en effet, les inégalités et la pauvreté, mais aussi le chômage et les familles monoparentales. On retrouve le constat fait au début de ce rapport sur la relation entre immigration et vote RN.

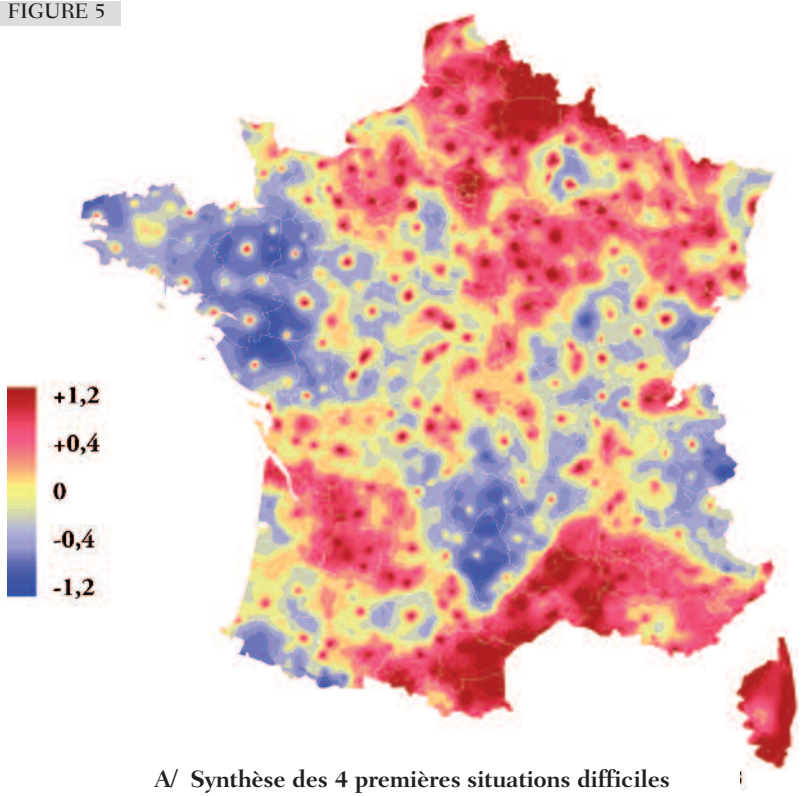
FIGURE 4



E/ Indice d'inégalité de Gini en 2016

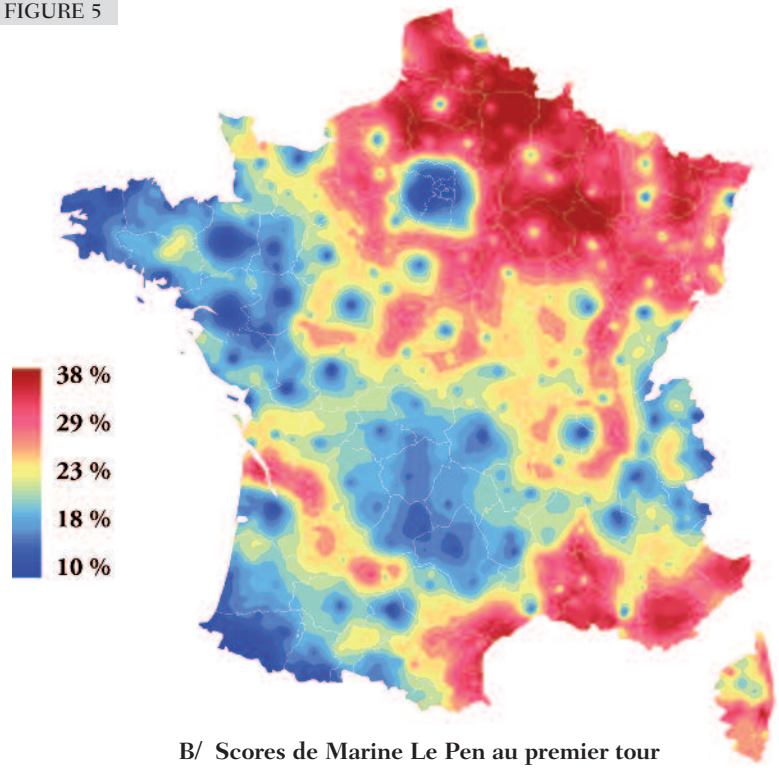
Si les inégalités sont plus fortes dans les villes, c'est parce que les classes supérieures y sont plus présentes. Les pauvres étant aussi plus nombreux, inévitablement, l'inégalité telle que la mesure l'indice de Gini, ou le rapport du quintile supérieur au quintile inférieur, est plus élevée. Ceci conduit à examiner la seconde opposition territoriale majeure, celle qui existe entre les grandes agglomérations et le monde rural.

FIGURE 5



A/ Synthèse des 4 premières situations difficiles

FIGURE 5



B/ Scores de Marine Le Pen au premier tour de l'élection présidentielle de 2017

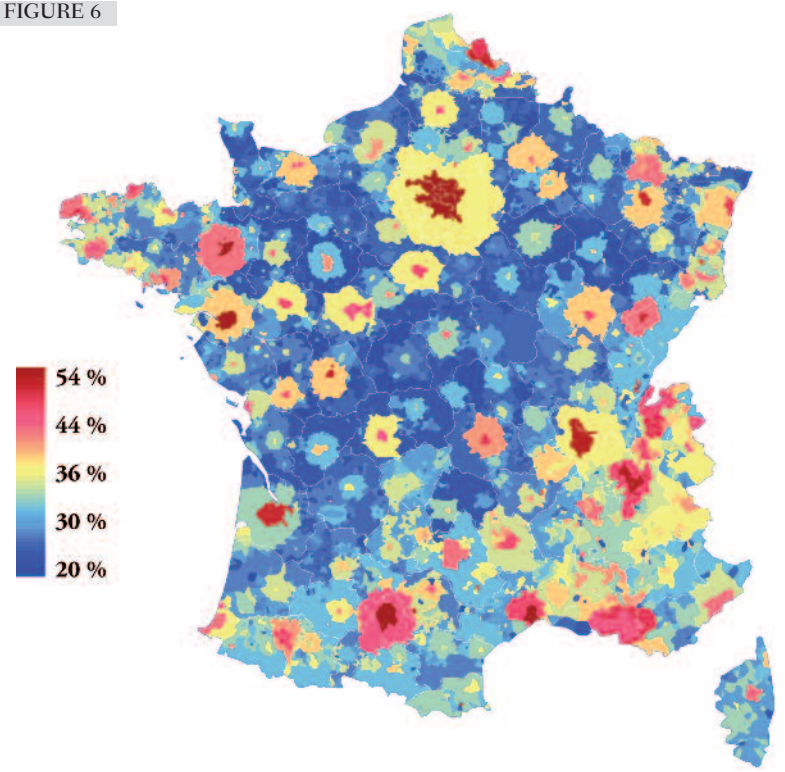
DOMINATION DES GRANDES VILLES

On préfère parler de ville plutôt que d'agglomération car la spécificité des écarts que l'on va maintenant constater tient au cœur des agglomérations, donc à la ville centre. Une première carte montre l'ampleur de la concentration des compétences dans les grandes villes (figure 6). Elle a été établie en distinguant les pôles urbains, leurs couronnes et le reste de l'espace de chaque département constitué par les communes hors pôle ou multipolarisées selon la terminologie de l'Insee. Rappelons que cette segmentation des communes est fondée sur le

nombre d'actifs des communes et leur voisinage avec les centres. Pour les pôles, et les couronnes, on a retenu le pourcentage de personnes ayant effectué des études universitaires. Pour les autres communes, essentiellement rurales, on a pris la moyenne par département.

Les écarts sont importants entre des zones rurales où moins de 20 % de la population a poursuivi ses études après le bac et les grands centres où cette proportion dépasse 50 %. Une hiérarchie des pôles apparaît nettement avec, en tête du niveau d'éducation, Paris, Lyon, Grenoble, Montpellier, Toulouse,

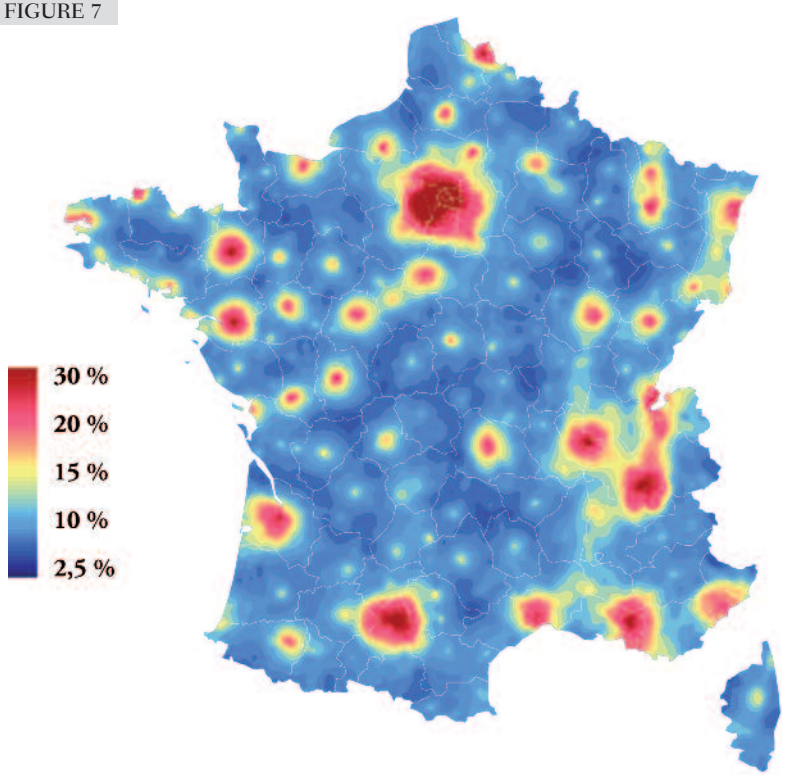
FIGURE 6



Proportion de personnes ayant suivi des études universitaires dans la population de plus de 20 ans non scolarisée (2016)

Bordeaux, Nantes, Rennes, Strasbourg et Lille puis, à peu de distance, des villes universitaires : Poitiers, Orléans, Rouen, Aix, Dijon, Nancy, Besançon, Clermont. Cette situation tient à l'importance des universités établies de longue date ainsi qu'à l'existence de centres de recherche et de fonctions administratives supérieures, plus qu'au volume de la population. Par exemple, des villes moins pourvues dans ces domaines ont une population moins diplômée. Il suffit de comparer Nîmes à Montpellier, Mulhouse à Strasbourg, Le Havre à Rouen. On constate aussi que les couronnes urbaines comptent une plus faible proportion de diplômés que les centres, souvent 15 à 20 % de moins, cependant nettement au-dessus des communes « hors pôle ». Malgré tout, les villes moyennes, celles

FIGURE 7

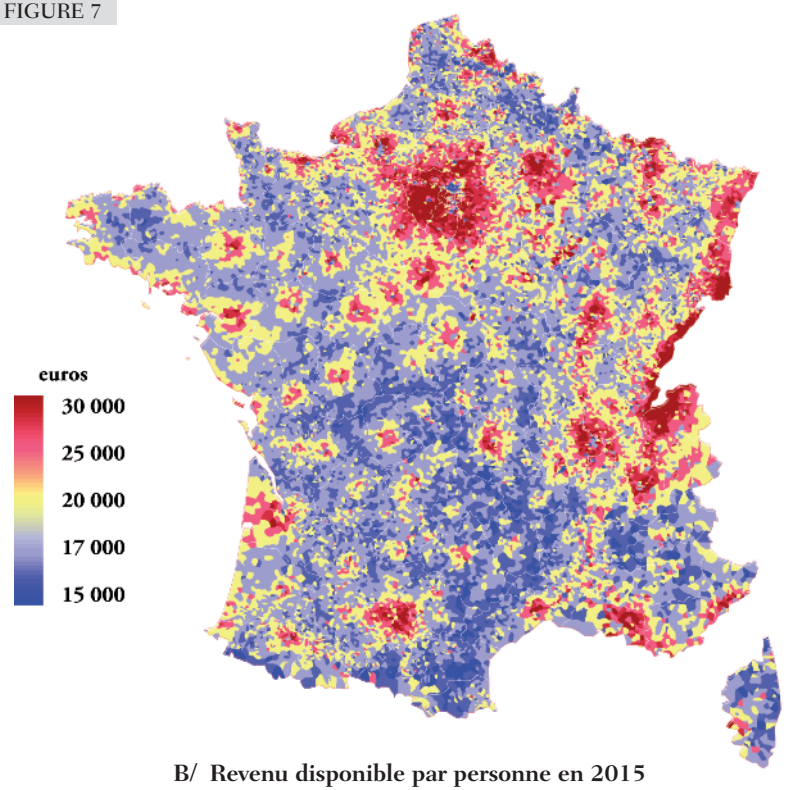


A/ Pourcentage de cadres en 2015 dans la population active (25-54 ans)

que l'Insee désigne comme des pôles secondaires, ont encore une proportion de diplômés un peu plus élevée que les espaces ruraux proches. Seuls les petits pôles, donc de petites villes, sont défavorisés, même par rapport à leur environnement proche. Ils apparaissent sous forme de points en bleu foncé sur la carte.

La différence de niveau d'éducation entre les grands centres et leurs environs ruraux se retrouve pour d'autres caractères liés à la présence ou l'absence de classes supérieures. Sur la figure 7, on a représenté la proportion des cadres et professions libérales dans la population active, le revenu médian des communes, la proportion de jeunes âgés de vingt à vingt-quatre ans dans la population. Ces

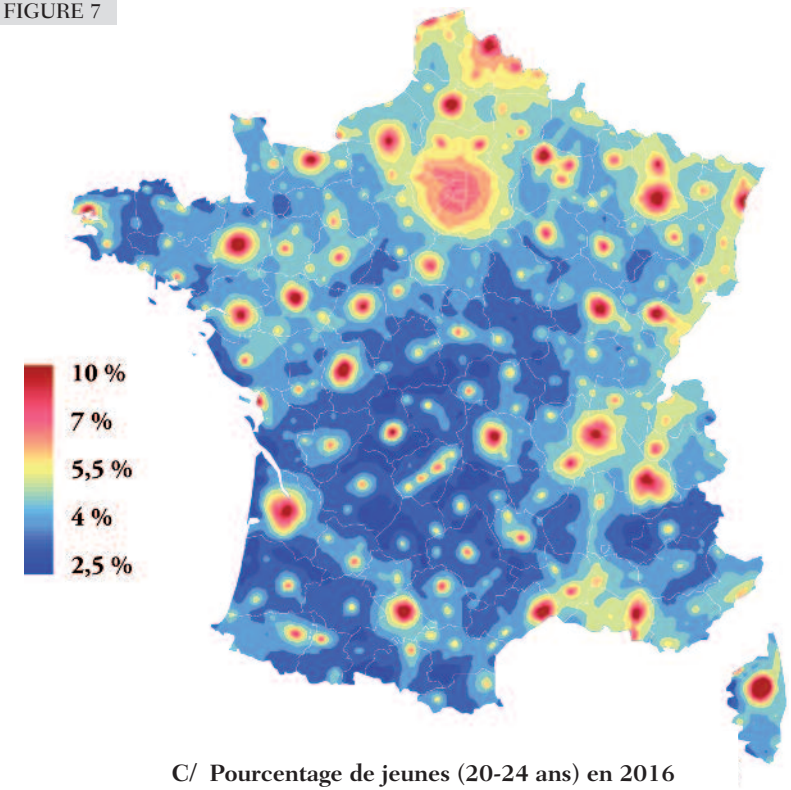
FIGURE 7



B/ Revenu disponible par personne en 2015

trois distributions suivent une géographie presque identique à celle des diplômés, ce qui est logique, puisque les cadres ont un niveau d'études et des revenus plus élevés que la moyenne. La concentration des jeunes dans le centre des grandes agglomérations est aussi liée à ces facteurs, mais dépasse la simple population étudiante. Passer quelques années en centre-ville est devenu un rite de la jeunesse d'autant plus que l'âge à l'obtention d'un emploi stable et de la fondation d'une famille a beaucoup reculé, s'établissant maintenant autour de trente ans alors qu'il se situait vers vingt-cinq ans dans les années 1970. Une quatrième carte indique la proportion d'ouvriers qui est l'exact inverse de celle des cadres. Plus on s'éloigne des grands centres, plus les ouvriers constituent une part importante de la population. Cela est encore plus net quand on considère les

FIGURE 7

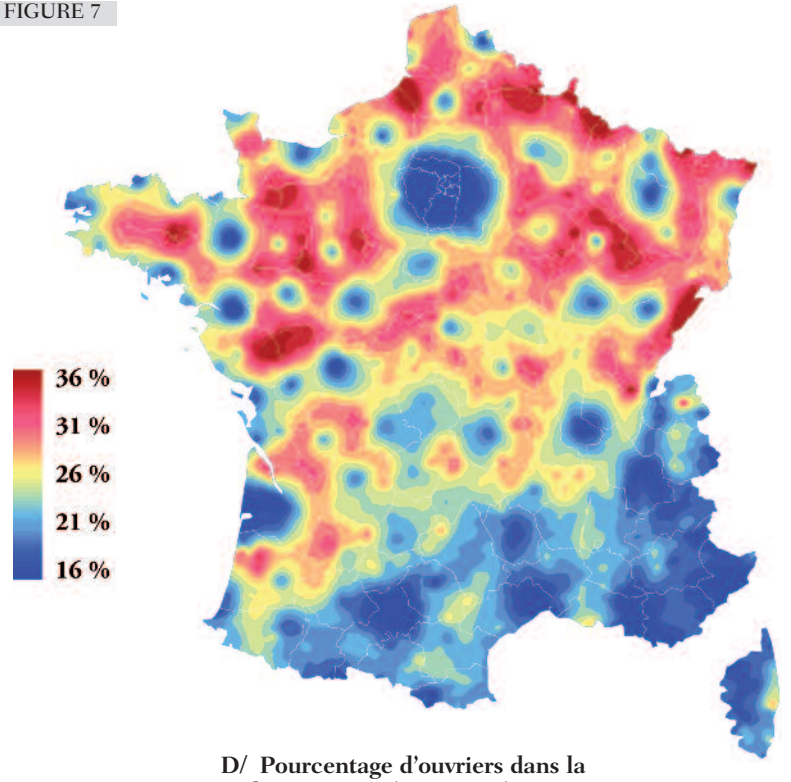


C/ Pourcentage de jeunes (20-24 ans) en 2016

seuls ouvriers du bâtiment et de l'industrie, soit 40 % de l'ensemble des ouvriers et ceux qui correspondent le mieux à la condition traditionnelle de l'ouvrier.

Une confirmation de la position éminente des grandes villes et de leur agglomération est fournie par une étude de l'hebdomadaire économique *Challenges* du 14 novembre 2019 consacrée au « classement des métropoles ». Comme on le voit sur la figure 8 qui reproduit le classement, neuf des dix premières métropoles sont les villes qui possédaient la plus forte proportion de diplômés, citées plus haut. Les quatre suivantes étaient citées parmi celles de second rang. La seule discordance concerne Nice et Aix-Marseille qui sont effectivement moins bien classées quant à la proportion de leurs diplômés.

FIGURE 7



D/ Pourcentage d'ouvriers dans la population active (25-54 ans) en 2015

FIGURE 8

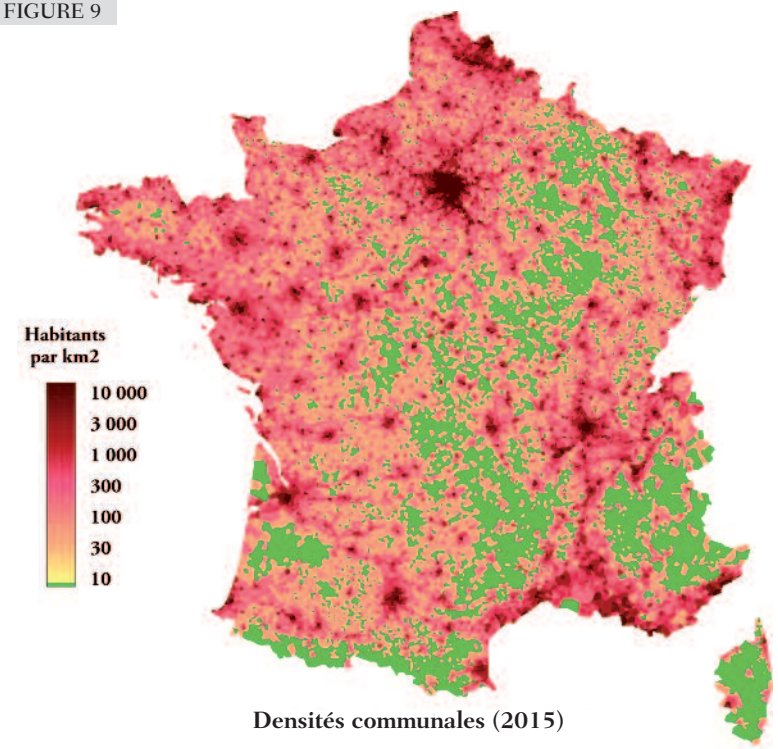
Aire urbaine	Démographie croissance entre 2011 et 2016	Etudiants part dans la population en 2016	Diplômés part des Bac +2 dans la population active en 2016	Recherche part des dépenses de de R&D dans PIB régional en 2016	Recherche nombre de brevets publiés selon le lieu de résidence de l'inventeur en 2017	Recherche nombre de cadres dans la fonction conception et recherche en 2016	Formation nombre d'établis. d'enseign. supérieur universitaire en 2018	Formation nombre d'écoles d'ingénieurs et d'écoles de commerce en 2018	Exportation montants exportés depuis le département en millions d'euros en 2018	Très haut débit part des locaux éligibles dans la ville centre en 2017
Toulouse	1,5 % (3)	13,4 % (7)	72 % (1)	18 % (10)	588 (3)	42 672 (2)	66 (1)	25 (4)	39 432 (1)	50,5 % (6)
Lyon	1,1 % (6)	12,4 % (11)	56 % (6)	22 % (5)	593 (2)	43 662 (1)	49 (4)	39 (1)	15 106 (6)	77,3 % (1)
Bordeaux	1,6 % (1)	13,1 % (8)	55 % (7)	19 % (8)	260 (6)	17 503 (5)	49 (4)	27 (3)	7 060 (9)	61,2 % (3)
Lille	0,5 % (9)	15 % (3)	54 % (8)	28 % (2)	215 (7)	16 722 (7)	60 (2)	33 (9)	24 133 (2)	23,3 % (1')
Grenoble	0,4 % (11)	13,7 % (6)	64 % (3)	22 % (5)	954 (1)	22 835 (3)	30 (9)	12 (8)	11 433 (7)	55 % (15)
Rennes	1,4 % (3)	14,8 % (4)	59 % (5)	19 % (8)	209 (8)	11 847 (9)	33 (8)	20 (13)	4 911 (10)	39,3 % (9)
Montpellier	1,6 % (2)	16 % (2)	70 % (6)	18 % (10)	160 (11)	11 725 (10)	24 (13)	20 (3)	1 893 (15)	65,5 % (2)
Aix-Marseille	0,4 % (1)	11,9 % (14)	48 % (11)	28 % (2)	338 (5)	21 772 (4)	54 (3)	21 (5)	15 838 (5)	31,3 % (12)
Nantes	1,5 % (11)	12,3 % (12)	60 % (4)	35 % (1)	199 (9)	17 183 (6)	20 (15)	19 (8)	10 524 (8)	32,1 % (11)
Strasbourg	0,6 % (3)	12,5 % (10)	50 % (9)	11 % (13)	145 (12)	11 464 (11)	42 (6)	14 (9)	20 639 (4)	41,2 % (8)
Nice	0 % (7)	10,2 % (15)	46 % (14)	28 % (2)	167 (10)	14 167 (8)	38 (7)	12 (11)	3 415 (12)	58 % (4)
Clermont-Ferrand	0,6 % (14)	12,9 % (9)	48 % (12)	22 % (5)	398 (4)	7 820 (12)	26 (12)	6 (14)	3 543 (7)	19,5 % (15)
Nancy	0,5 % (9)	16,1 % (1)	48 % (10)	11 % (13)	55 (15)	4 800 (13)	27 (11)	13 (10)	2 517 (11)	37,6 % (10)
Dijon	0,3 % (3)	13,9 % (5)	47 % (13)	2 % (15)	109 (14)	4 282 (15)	28 (10)	5 (15)	3 270 (13)	47,6 % (7)
Rouen	0,3 % (13)	12,1 % (13)	38 % (15)	18 % (10)	131 (13)	4 382 (14)	22 (14)	9 (13)	21 585 (13)	24,7 % (13)
Paris	0,4 %	11,5 %	69 %	17 %	825	278 959	-	-	-	77,9 %

On pourrait penser que la diversité et l'inégalité territoriale en France se résument à ces deux axes majeurs, la différence entre les régions examinée dans le premier paragraphe et celle entre les métropoles et les espaces ruraux qui vient d'être analysée. Or, un troisième type de différence apparaît quand on s'intéresse à d'autres caractères. Il tient pour l'essentiel à la faible densité et à ses conséquences historiques.

LA FRANCE DU VIDE

À une échelle plus réduite, l'occupation de l'espace crée une troisième opposition entre une France désertifiée et une France dense. Le terme de « désert » avait été employé avec succès en 1947 par Jean-François Gravier pour stigmatiser la domination de Paris sur le reste de la France. Ensuite, dans les années 1980, les géographes, en particulier Roger Brunet, ont popularisé l'expression de la « diagonale du vide » pour décrire cette partie de la France qui non seulement était dépeuplée mais perdait le peu de la population qui lui restait. Sur la carte des densités, cette France du vide apparaît nettement. On a colorié en vert les zones où la densité communale était inférieure à dix habitants par kilomètre carré (figure 9).

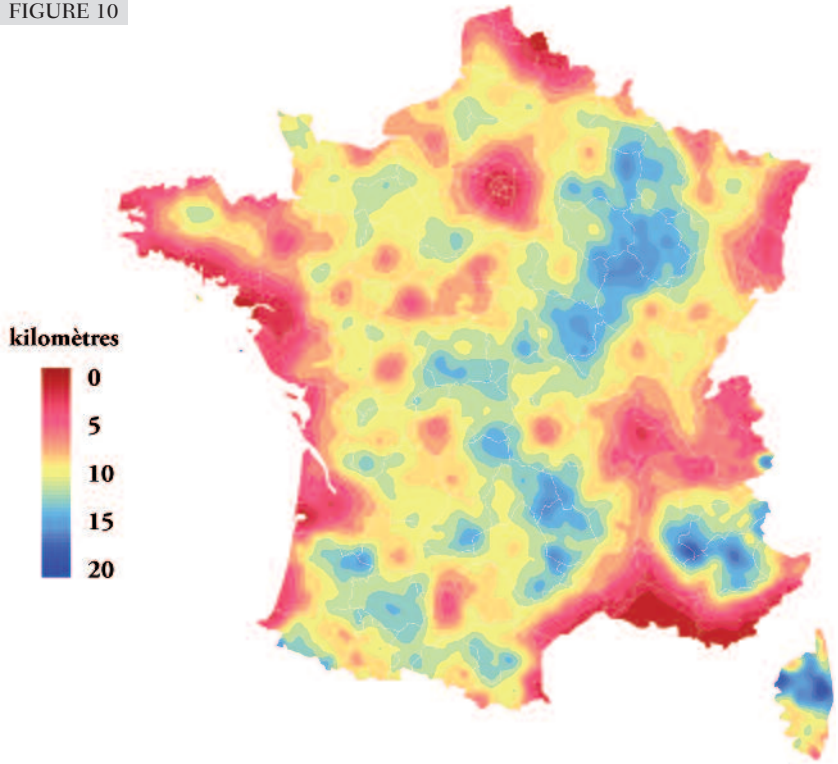
FIGURE 9



Densités communales (2015)

On voit qu'elles forment effectivement une diagonale un peu zigzagante partant des Ardennes et aboutissant au sud de l'Aveyron. S'y adjoignent les zones montagneuses des Alpes, des Pyrénées et les plantations des Landes. Mais, la diagonale du vide est la plus vaste et la plus importante car elle ne se limite pas à des périphéries, mais, en traversant l'espace français, sépare deux masses de population, celles de l'Ouest et celles de l'Est. La diagonale du vide hésite entre deux grandes architectures ou deux grands systèmes urbains, comme on le voit sur la figure, celui qui comprend le Nord, Paris, l'Ouest et le Sud-ouest et celui qui longe la frontière Est et s'étend le long de la Méditerranée.

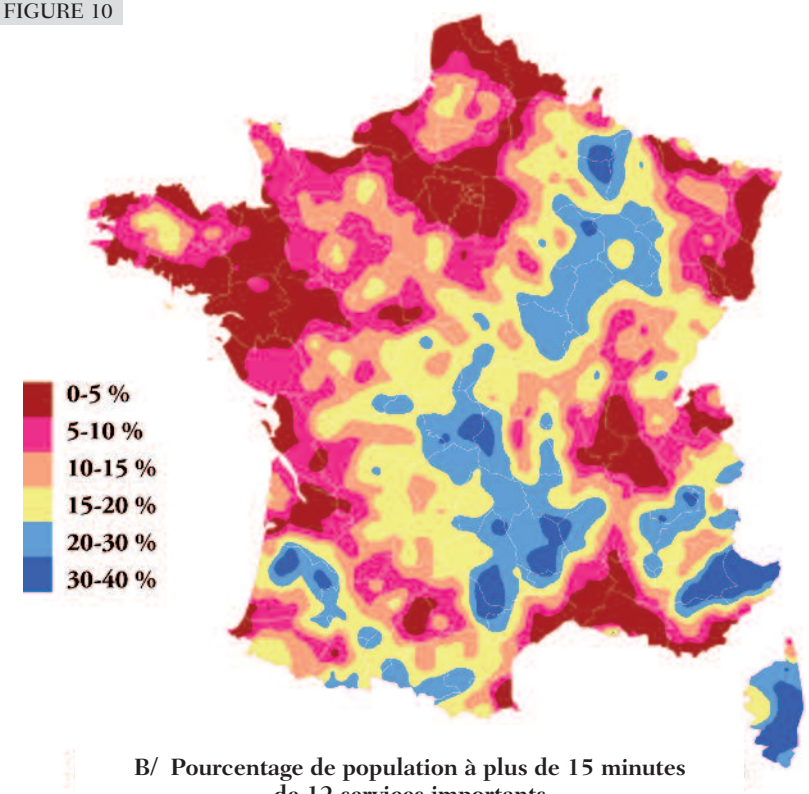
FIGURE 10



A/ Distance au plus proche médecin en 2018

Plusieurs indicateurs montrent l'importance de cette sorte de no man's land. Assez logiquement, dans ces secteurs peu denses, l'éloignement du plus proche médecin et plus largement d'un ensemble de services est important, comme le montrent les deux cartes du haut de la figure 10. Du coup, et compte tenu de la rareté de la population, cette dernière continue de décroître comme le montre la troisième carte. Pour des raisons moins évidentes, la mortalité est aussi plus forte le long de la diagonale. La quatrième carte montre, en effet, qu'aux régions où la mortalité est plus élevée pour des causes connues, le Nord, avec les séquelles de l'industrie, et la façade ouest à cause de l'alcoolisme, s'ajoute cette diagonale.

FIGURE 10

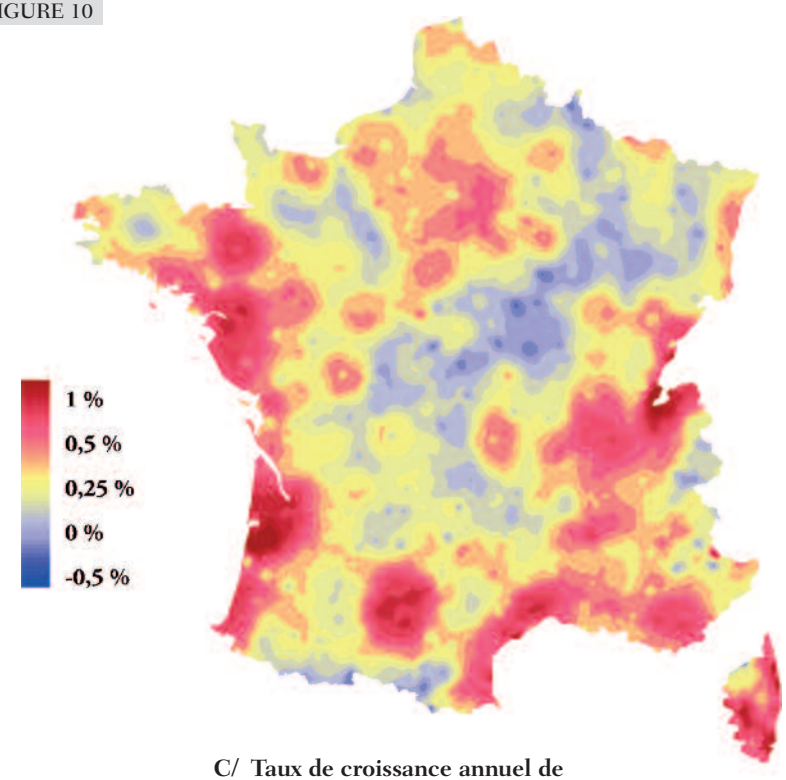


B/ Pourcentage de population à plus de 15 minutes de 12 services importants

La population de la diagonale du vide ne reste pas insensible à ces difficultés causées par la faible densité. Elle s'est soulevée plus que le reste de la France lors de la crise des « gilets jaunes », comme on le voit sur la figure 11 où l'on a reporté la proportion de la population qui avait annoncé la veille sa participation à la première mobilisation, la plus suivie, celle du 17 novembre 2018.

La combinaison ou la superposition des régions à problèmes identifiés dans le premier paragraphe et de ceux de la diagonale du vide rend bien compte d'autres indicateurs, en particulier la faiblesse de l'emploi féminin et l'importance du chômage des jeunes (figure 12). Dans les deux cas, en effet, l'éloignement et

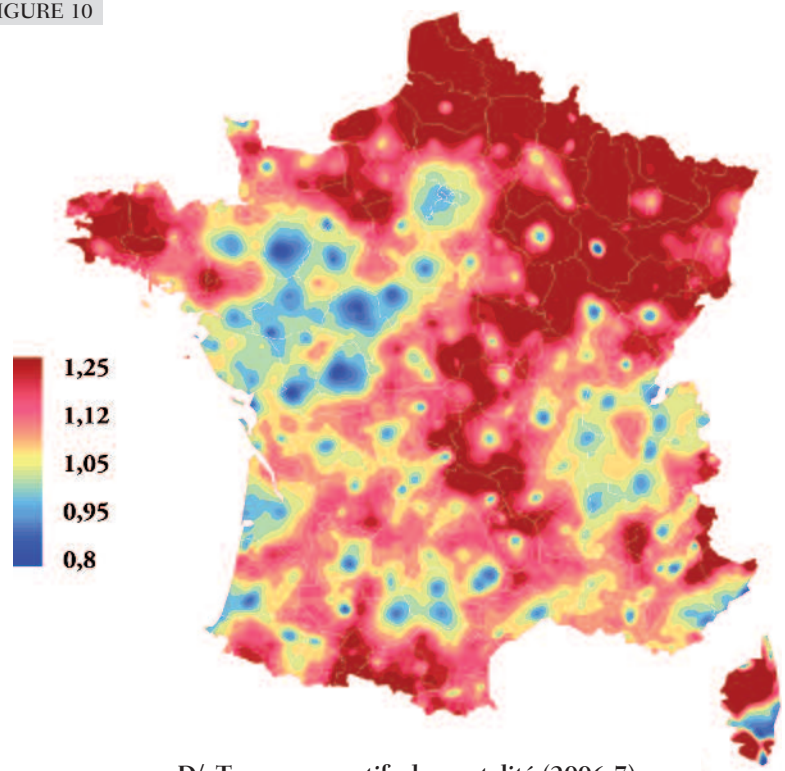
FIGURE 10



C/ Taux de croissance annuel de la population entre 2010 et 2015

les difficultés de circulation rendent plus difficiles la recherche d'un emploi et son exercice. Cette difficulté s'ajoute aux problèmes sociaux discutés dans le premier paragraphe. La carte du chômage des jeunes combine effectivement plusieurs caractères : le comportement dans les communes hors pôle ou multipolarisées a été lissé de manière à éviter les fluctuations du hasard. En revanche, les communes des pôles et de leur couronne ont été individualisées, ce qui permet d'entrevoir l'hétérogénéité de ces concentrations. Pour le taux d'emploi des femmes, au contraire, c'est la valeur moyenne de cet indicateur qui a été attribué à toutes les communes du pôle ou de sa couronne. Cela permet de constater un contraste entre les pôles et leurs couronnes où le taux d'emploi

FIGURE 10



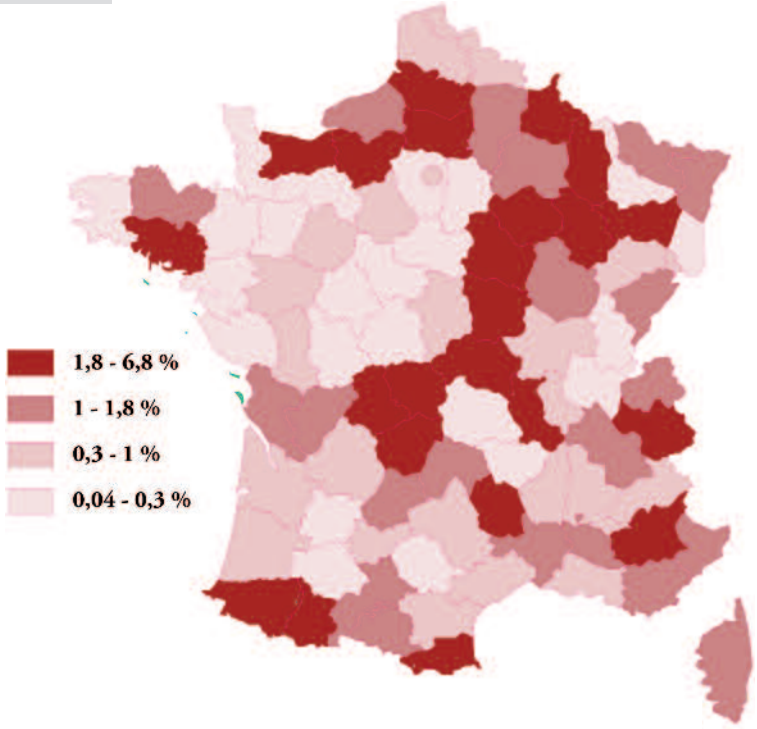
D/ Taux comparatifs de mortalité (2006-7)

est toujours plus élevé, ce qui tient à la structure démographique, les ménages biactifs se concentrant dans les couronnes pour des raisons de dimension du logement familial.

AUTRES GÉOGRAPHIES

Nombre de caractères importants échappent aux trois distributions types aperçues jusqu'ici. La distribution des personnes âgées en est un bon exemple.

FIGURE 11

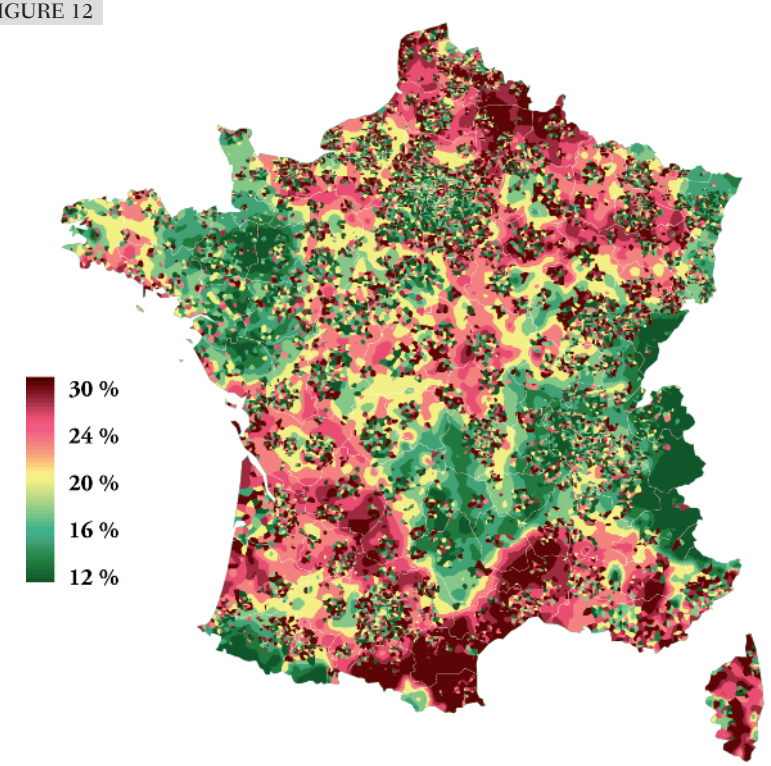


Pourcentage de gilets jaunes (déclarés sur internet) dans la population, le17 novembre 2018

Sur la figure 13, on voit que les régions les plus vieillies sont le grand Sud-Ouest, la Bretagne, la Basse-Normandie, la Bourgogne et les Alpes. La représentation adoptée ici traite à part les pôles et couronnes urbaines. Les grands pôles ressortent nettement avec le plus faible vieillissement, puis leurs couronnes (Bordeaux, Nantes, Rennes, Paris, Toulouse, Montpellier, Lille, Strasbourg, notamment). En revanche, les petits pôles abritent souvent une proportion de personnes âgées supérieure à leur proche environnement (ce sont les petites taches brunes sur les cartes).

Le vieillissement de la population locale dépend de trois causes de long terme : le niveau de la fécondité, celui de la mortalité et le solde migratoire. Or,

FIGURE 12

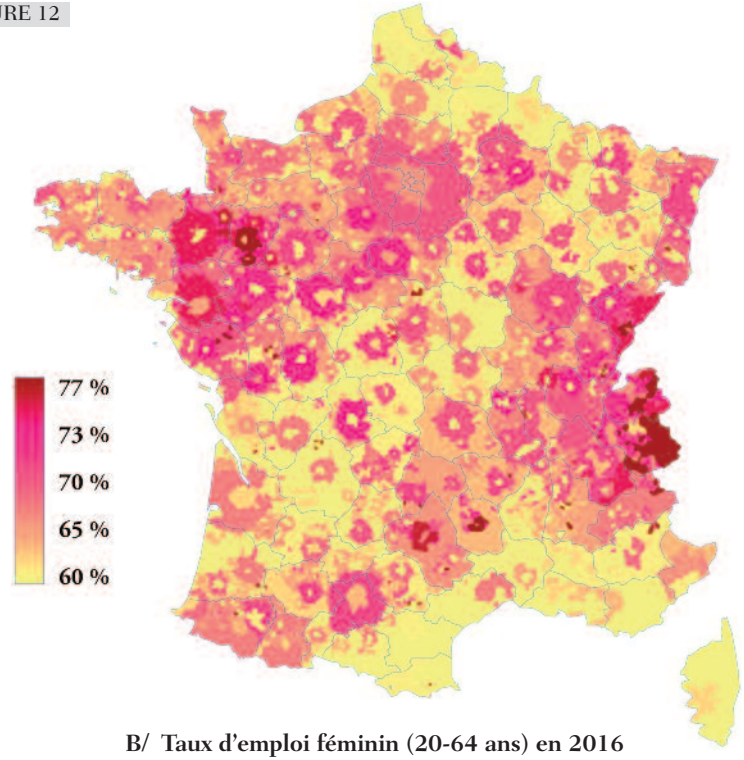


A/ Taux de chômage des jeunes (18-24 ans) en 2015

la fécondité est historiquement faible dans un grand Sud-Ouest et la mortalité elle aussi, deux causes qui concourent au vieillissement. Au contraire, pour la Bretagne et la Normandie, le vieillissement est la conséquence de l'émigration passée des jeunes. Dans le Nord-Est, forte fécondité et mortalité élevée se conjuguent pour limiter le vieillissement. Des trois facteurs de différenciation spatiale discutés plus haut, seule l'opposition entre les pôles et l'espace rural joue ici un rôle. Encore faut-il les nuancer avec le comportement différent des grands pôles, de leurs couronnes et des petits pôles.

Deux autres exemples importants n'ont pas non plus de correspondance avec ce qui précède, bien que leur répartition géographique soit structurée. Le premier montre la répartition des soldes migratoires entre 2010 et 2015 (figure 14).

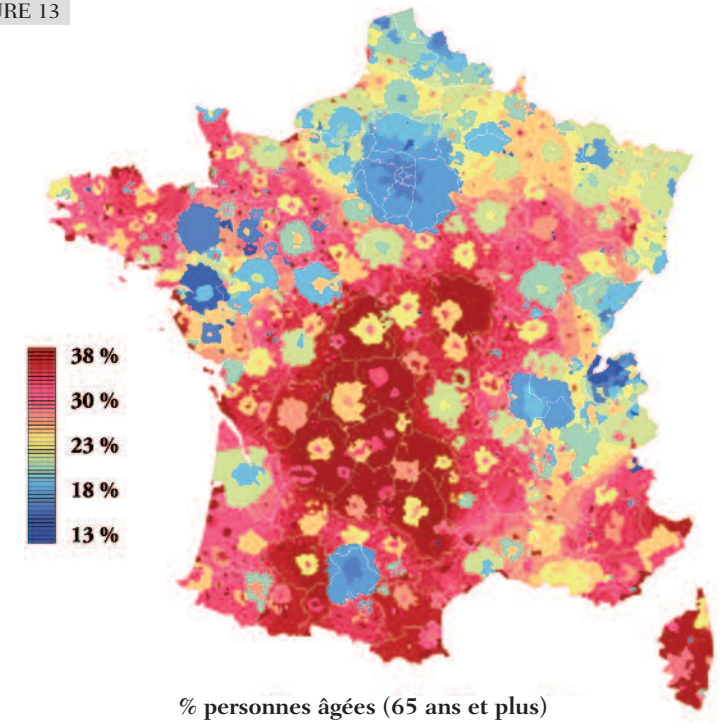
FIGURE 12



B/ Taux d'emploi féminin (20-64 ans) en 2016

On pourrait penser que la situation locale de l'économie et du marché de l'emploi plus particulièrement oriente les déplacements et surtout leur solde. Il n'en est rien. Les soldes négatifs l'emportent dans un large secteur nord limité par une ligne Saint-Malo-Saumur-Belfort, à l'exception des départements bordant l'Île-de-France et de la vallée de la Loire. Les zones rurales sont déficitaires autant que la plupart des pôles urbains, y compris celui qui a pour centre la capitale. Au contraire, avec une assez grande homogénéité, les territoires au sud et à l'ouest du secteur déficitaire connaissent des soldes migratoires positifs. Les exceptions assez rares concernent des villes moyennes ou petites ainsi qu'Aix-Marseille et Grenoble. Le Languedoc est le cas le plus paradoxal : alors que les problèmes sociaux y sont les plus graves de France – chômage,

FIGURE 13

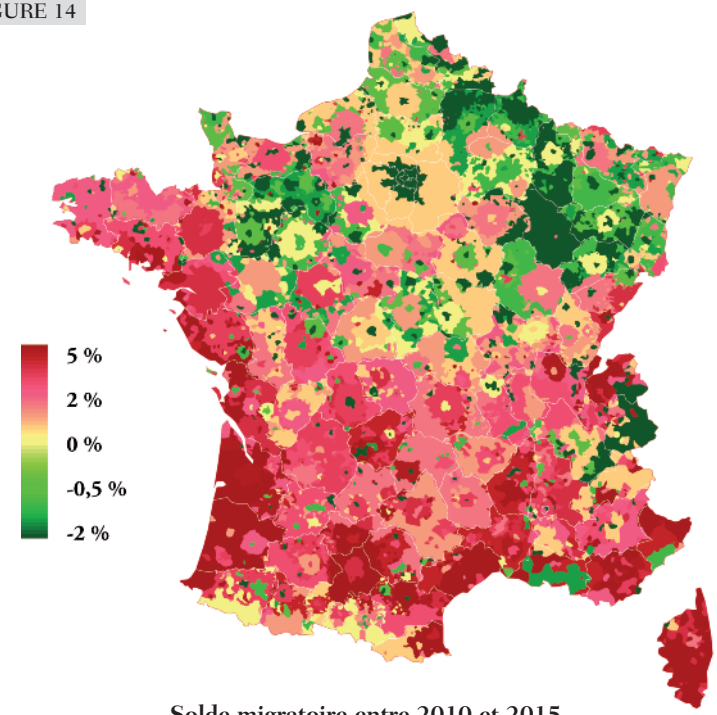


% personnes âgées (65 ans et plus) dans la population totale en 2015

éducation insuffisante, inégalités en particulier –, le solde migratoire est le plus élevé de toutes les régions. Une partie du solde migratoire s'explique par les migrations de retraite, en particulier sur la façade atlantique, mais la majeure partie ne s'explique pas par les indicateurs utilisés jusqu'ici. Pour comprendre le paradoxe, on évoque souvent le climat, ce que l'on nomme un peu pompeusement « l'héliotropisme ». C'est plus un mot qu'une explication sérieuse.

Une dernière carte peut plonger un peu plus encore dans la perplexité. Il s'agit de l'accroissement du revenu déclaré entre 2001 et 2015, donc sur une période assez longue pour que des fluctuations passagères n'influent guère le résultat (figure 15). Or, les plus fortes hausses se sont produites dans des zones

FIGURE 14

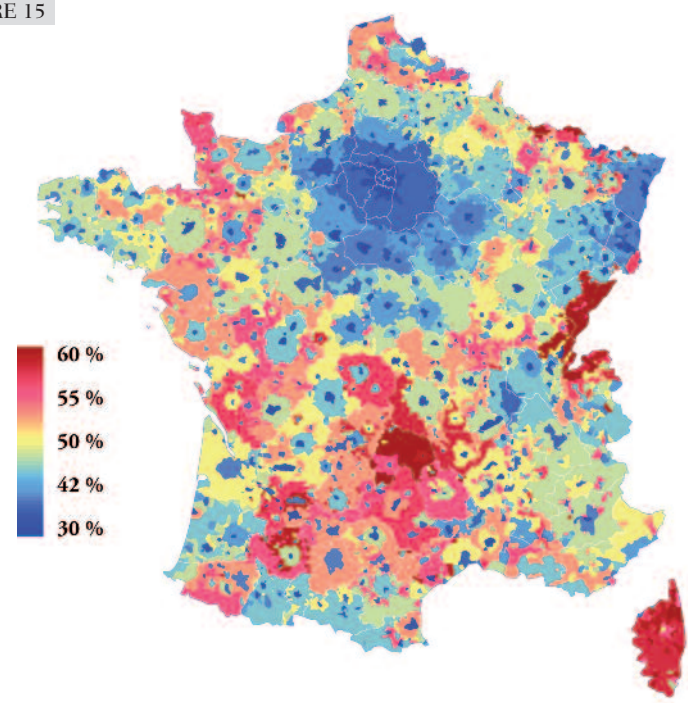


Solde migratoire entre 2010 et 2015 en % de la population totale

rurales éloignées de la capitale ou des plus grandes villes, par exemple, dans le Cantal, l'Aveyron, le Gers, la Manche, la Mayenne. Les plus faibles accroissements se situent au contraire dans une vaste région parisienne, dans la région lyonnaise, en Alsace, toutes les régions les plus dynamiques économiquement.

Les écarts sont importants. Par exemple, le revenu médian à Paris est passé de 20 150 euros à 22 390 euros au cours de cette période de quatorze ans. Dans le même temps, le revenu médian du Cantal a bondi de 12 280 euros à 19 240 euros. Dans l'ensemble, les pôles urbains ont progressé moins que leur couronne et les deux, moins que la moyenne nationale. Certains cas locaux comme l'est des départements du Doubs et de l'Ain ainsi que le nord de la Meurthe-et-

FIGURE 15

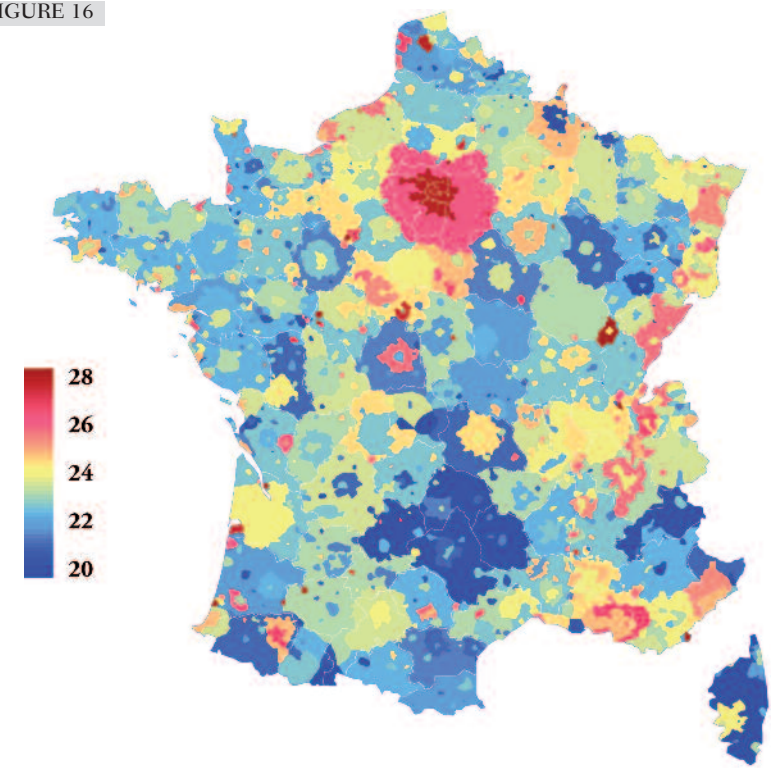


Hausse du revenu des individus entre 2001 et 2015 (en %)

Moselle s'expliquent par la présence de nombreux travailleurs transfrontaliers car les revenus en Suisse et au Luxembourg ont augmenté plus vite que les revenus français, mais, pour le reste du territoire, on peut parler de convergence des revenus. Les disparités de revenu se sont tassées. Cela paraît difficile à croire lorsque la crise des « gilets jaunes » a insisté au contraire sur la perte de pouvoir d'achat dans les territoires éloignés des grandes agglomérations. Si cette explication était juste, ce sont les habitants des grandes villes et de leur périphérie qui auraient dû manifester, au regard de leurs plus faibles gains de revenu.

Un dernier exemple, celui des salaires, donne la mesure de la complexité des différences territoriales. Comme le salaire moyen en un lieu donné dépend de

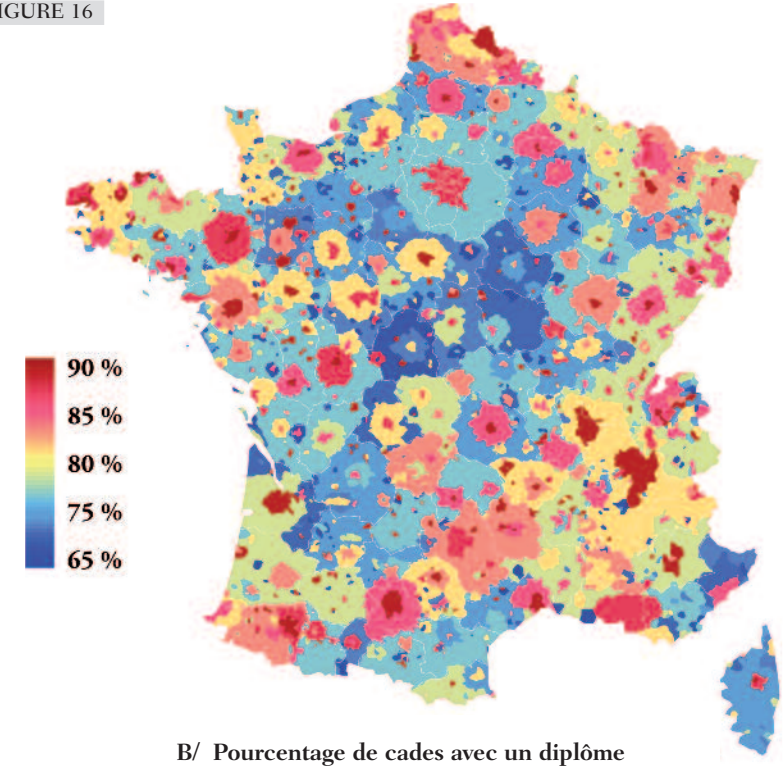
FIGURE 16



A/ Salaire horaire moyen en 2015 en euros (cadres)

la composition sociale, on a pris celui d'une catégorie sociale particulière, les cadres et professions libérales, de manière à réduire le biais. La figure 16a montre le niveau de salaire horaire en 2015 à l'échelle des pôles urbains, de leurs couronnes et du reste du territoire. La carte est horriblement compliquée. Certes, le salaire est nettement plus élevé dans la nébuleuse parisienne et légèrement plus élevé dans les espaces métropolitains (Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Aix Marseille, Lyon, Strasbourg, Clermont) mais de peu pour Rennes, Dijon ou Lille. Si l'on tient vraiment à déceler des régularités, on peut remarquer que le salaire est plus élevé dans les zones qui se portent le mieux économiquement : région parisienne, frontière est de la Moselle à la Savoie, région Rhône-Alpes, sud de

FIGURE 16



B/ Pourcentage de cades avec un diplôme de l'enseignement supérieur en 2015

la Provence. Inversement, les salaires sont plus faibles dans un large Sud-Ouest, particulièrement dans les villes petites et moyennes comme Auch, Agen, Brive, Bergerac, Rochefort. Plus au nord, les salaires demeurent faibles hors des pôles urbains mais se relèvent dans la plupart des villes telles que Laval, Chartres, Amiens, etc. La différence entre les pôles et leurs couronnes est très variable. Paris l'emporte sur sa couronne, mais mais c'est aussi le cas pour Grenoble, Marseille, Clermont, Troyes, Quimper.

On peut penser que les différences viennent de l'hétérogénéité de la catégorie de l'Insee, « cadres et professions libérales ». Un moyen de le vérifier consiste à cartographier le niveau de diplôme des cadres. Sur la figure 16b, on indique quelle proportion d'entre eux a poursuivi des études supérieures. Le pourcentage varie de 65 à 90 %. La géographie qui apparaît a peu de rapport avec la précédente, contrairement à ce qu'on attendait. Le résultat, plus régulier, suit assez strictement la hiérarchie urbaine. Le niveau de diplôme est plus élevé dans les pôles que dans leurs couronnes et dans celles-ci plus que dans les communes hors pôles. Il apparaît aussi des différences régionales plus marquées que sur la précédente carte. Le niveau universitaire des cadres est plus faible dans un très vaste bassin parisien, se prolongeant vers le Poitou et les Charentes d'un côté, vers la Bourgogne de l'autre, comme si Paris avait pompé les ressources humaines. Au-delà, le niveau remonte, surtout dans les couronnes urbaines et les zones rurales, au Nord, en Bretagne et Basse-Normandie, au sud de la Garonne et du Massif central et surtout dans tout le Sud-Est et une large bande de la frontière est. L'argument économique d'une relation entre niveau d'éducation, productivité et salaire est donc mis à mal sur le territoire français, comme, précédemment, l'influence du chômage sur les soldes migratoires.

LA QUATRIÈME ÉCHELLE : AU SEIN DES AGGLOMÉRATIONS

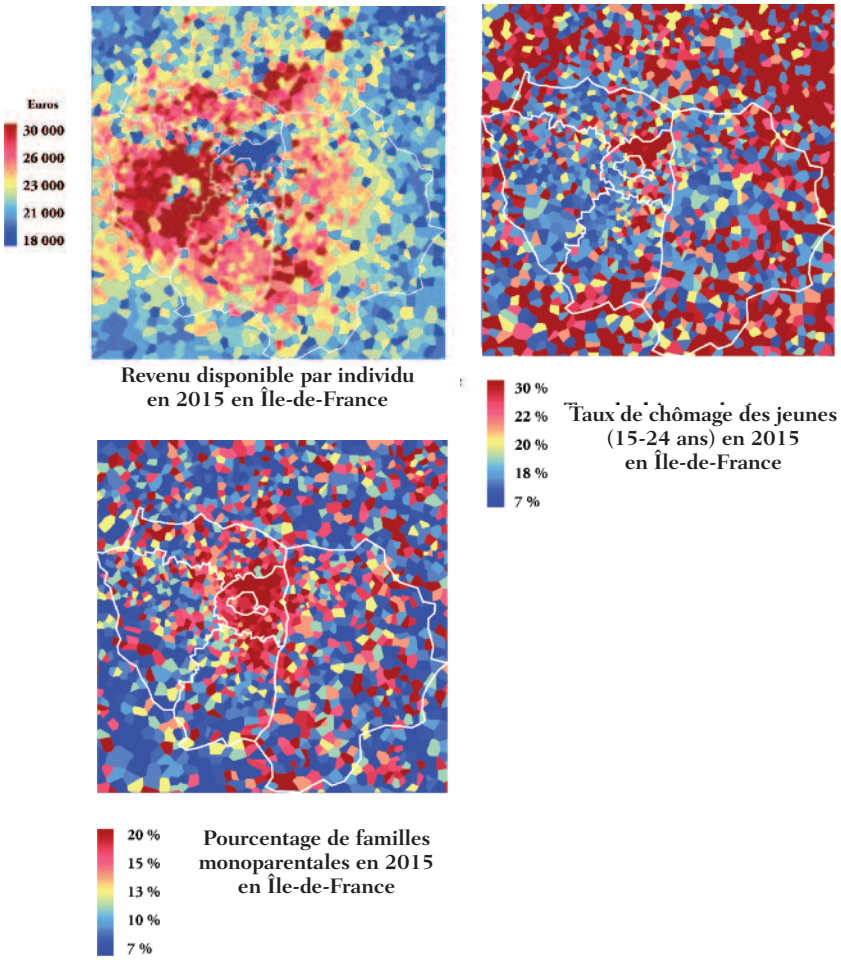
Les cartes précédentes, fabriquées par lissage ou regroupant toutes les communes d'un même pôle urbain et celles de sa couronne, gomment les différences locales et donnent une impression d'homogénéité. C'est bien sûr faux. Si l'on dessine la carte de trois des indicateurs des problèmes sociaux étudiés dans le premier paragraphe, commune par commune, en Île-de-France où le pôle urbain et sa couronne occupent presque tout le territoire, de grandes différences apparaissent.

Les cartes de l'intensité du chômage des jeunes, celle de la fréquence des ménages monoparentaux et celle de la pauvreté dans les communes d'Île-de-France sont représentées sur la figure 17. Elles montrent de grands écarts. On peut les commenter en séquence, en commençant par la pauvreté : élevée à l'est de Paris et de sa couronne, puis faible autour et remontant vite dès que l'on arrive aux frontières de la région et même dans la moitié est de la Seine-et-Marne. La distribution du taux de chômage des jeunes conserve la même structure mais avec un changement dans l'étendue des zones : rétrécie à l'est de Paris pour les taux élevés, agrandie jusqu'aux limites de la région pour les taux faibles, puis, au-delà, retour des taux élevés. La proportion de familles monoparentales est uniformément élevée au centre de l'Île-de-France, dans Paris et sa première couronne, puis elle devient rapidement faible y compris quand on dépasse les limites de l'Île-de-France sans jamais reprendre de l'importance.

Le cas de l'Île-de-France n'est pas particulier. Les mêmes structures s'observent autour de tous les grands pôles urbains. On peut s'en rendre compte en comparant les revenus médians en Île-de-France et dans la région lyonnaise (les deux départements du Rhône et de la Loire). Sur les deux cartes de la figure 18 qui sont à la même échelle, on remarque d'abord la disproportion de richesse entre la première et la seconde agglomération française. On constate aussi que les structures sont assez semblables avec des revenus élevés à l'ouest de la ville centre, déjà plus faibles dans cette dernière et décroissant ensuite en cercles

concentriques jusqu'aux valeurs les plus faibles. Le léger regain de revenus au sud-ouest de Lyon correspond à la ville de Saint-Étienne. Si l'on compare les revenus dans l'Île-de-France aux trois cartes précédentes qui montraient les

FIGURE 17



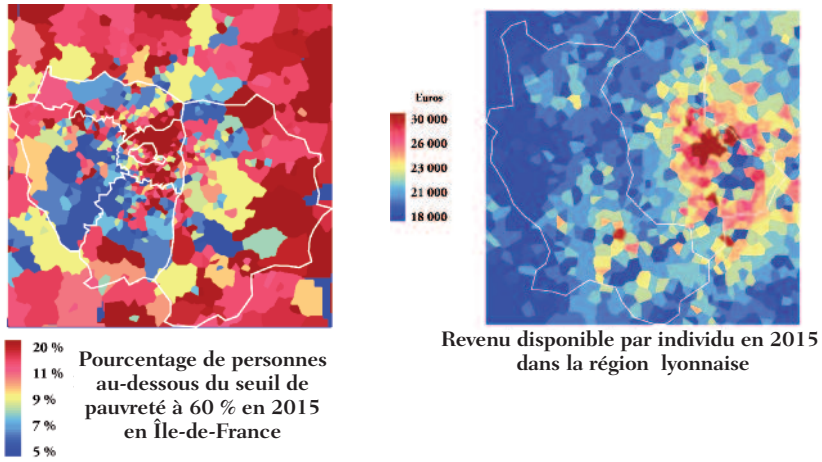
Revenu disponible par individu en 2015 en Île-de-France

Taux de chômage des jeunes (15-24 ans) en 2015 en Île-de-France

Pourcentage de familles monoparentales en 2015 en Île-de-France

problèmes dans la même région, on voit qu'il n'y a pas opposition exacte. La carte des revenus n'est pas l'inverse de celle des problèmes sociaux, ce que l'on avait déjà noté à l'échelle de la France entière.

FIGURE 18



Pourcentage de personnes au-dessous du seuil de pauvreté à 60 % en 2015 en Île-de-France

Revenu disponible par individu en 2015 dans la région lyonnaise

Revenu médian en 2015 dans l'agglomération parisienne et dans la région lyonnaise

CONCLUSION

Les inégalités se développent à plusieurs échelles. On pourrait descendre plus bas que la commune et passer à l'îlot, et même à l'immeuble. Dans un livre consacré à la ségrégation, Norbert Elias a montré qu'à deux rues ouvrières parallèles d'une petite ville anglaise aux mêmes maisons mitoyennes correspondaient deux univers sociaux bien différents. Pour employer une image des mathématiques, les inégalités sont fractales. Les écarts que la moyenne a gommés à une échelle donnée réapparaissent à l'échelle suivante. Ceci pose un problème redoutable aux politiques de réduction des inégalités car les mesures sociales sont toujours prises en moyenne, c'est-à-dire à une certaine échelle administrative, l'État, la région, le département, la commune. Des nombreuses cartes précédentes, on déduit qu'une politique jacobine à la française ne peut venir à bout des inégalités. Il semble nécessaire de donner plus de pouvoirs aux échelons intermédiaires, par exemple de pouvoir réglementaire, d'autant que si l'action de l'État réduit nettement les inégalités sociales comme on va le rappeler dans la seconde partie, cela ne signifie pas nécessairement la réduction des inégalités territoriales. La question est d'autant plus cruciale que si certaines inégalités correspondent à des découpages politiques comme on l'a vu à propos du RN et comme par symétrie on le montrerait pour La République en marche, dans l'ensemble, les courants politiques et les inégalités territoriales restent déconnectés.

LES EFFETS DE LA REDISTRIBUTION DES RICHESSES EN FRANCE

Après deux décennies de baisse des inégalités dans les années 1970 et 1980, les écarts de niveaux de vie tendent à s'accentuer depuis les années 1990. Le rapport entre les revenus moyens des plus riches et ceux des plus pauvres est ainsi passé de 6 (un écart de 38 000 euros) à 7,5 (un écart de 53 000 euros) entre 1998 et 2012. Sur une période équivalente, alors que le patrimoine immobilier et financier a doublé en moyenne pour l'ensemble des Français, celui des 20 % les plus pauvres a diminué. Les 10 % des ménages les mieux dotés détenaient ainsi chacun près de 600 000 euros d'actifs contre moins de 4 500 pour les 10 % les plus pauvres.

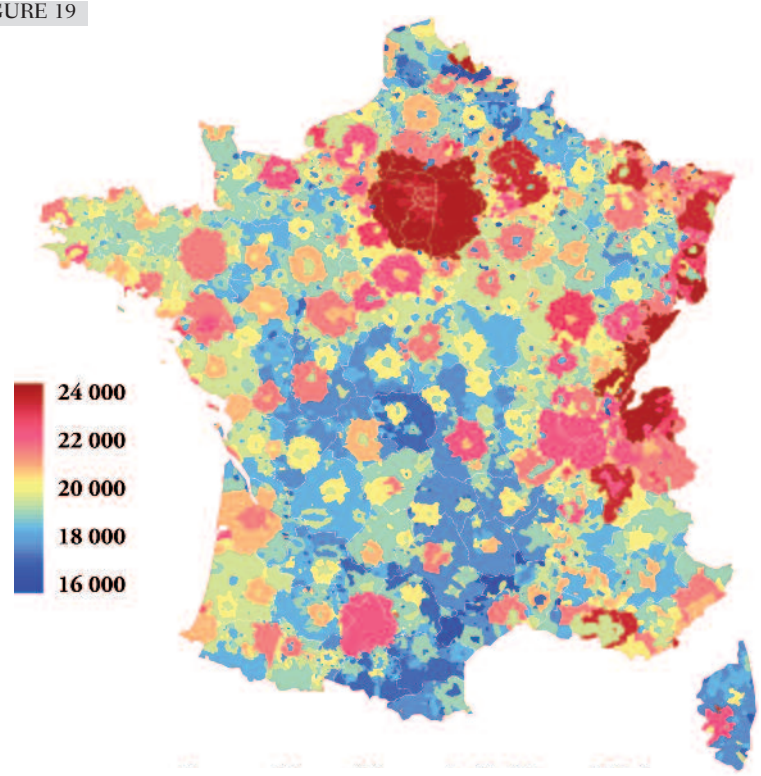
UN SYSTÈME FORTEMENT REDISTRIBUTIF…

Cet état des lieux ne doit pas nous faire oublier qu'il existe, en France, de puissantes soupapes de sécurité. Hérité des travaux du Conseil national de la Résistance, le modèle social français est un système mixte qui conjugue logique assurantielle et logique assistancielle. Cela signifie que les individus sont protégés contre les risques qui peuvent les affecter au cours de leur vie (vieillesse, maladie, chômage, accident du travail) grâce, d'une part, à l'acquittement de cotisations sociales qui leur ouvrent des droits et, d'autre part, à des dispositifs d'aides sociales, financées par l'impôt, destinés à garantir des ressources minimales à tous. Ainsi, chaque année, en France, 1 000 milliards d'euros de taxes, d'impôts et de cotisations sociales sont prélevés puis redistribués par les administrations

publiques, soit 46 % du PIB (450 milliards en impôts, 365 milliards de cotisations sociales, etc.). En matière de redistributions, la France fait ainsi nettement plus que ses voisins européens (+4,5 points).

En période de récession, ce système de protection sociale constitue un puissant « bouclier » contre la pauvreté et les inégalités avec de fortes incidences territoriales. De fait, les redistributions des territoires à forte densité vers les territoires à faible densité sont extrêmement élevées en France, de même que les redistributions des territoires les « mieux lotis » vers ceux qui connaissent de plus grandes difficultés (figure 19).

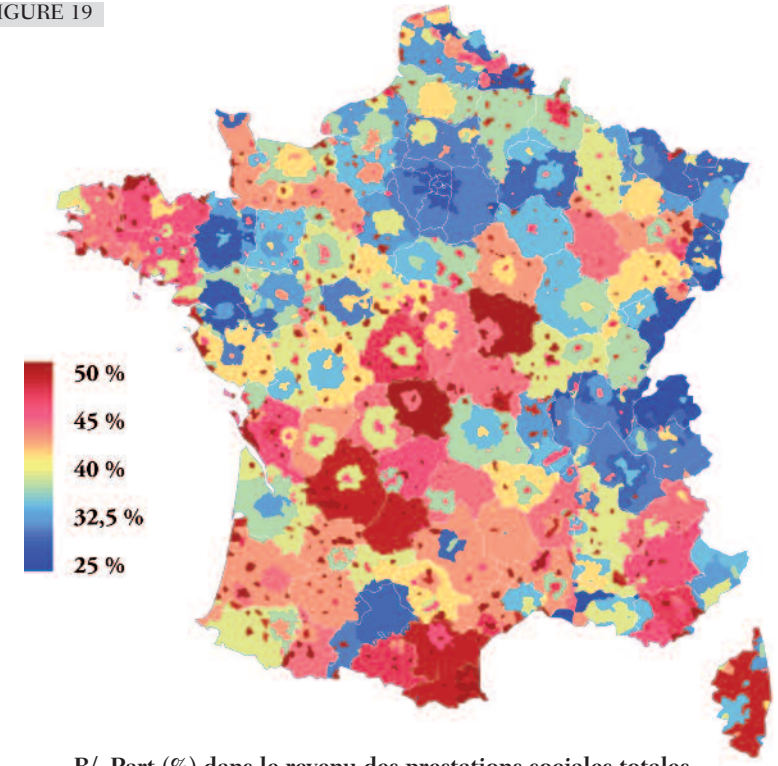
FIGURE 19



A/ Revenu disponible par individu en 2016 (en euros)

Ainsi, l'économiste Laurent Davezies estimait qu'en 2012 l'Île-de-France redistribuait vers la province 5 % de son budget, soit environ 25 milliards d'euros[1]. Un chiffre plus important encore, selon l'économiste, si on y ajoute les dépenses relatives à la Sécurité sociale (« ce simple mécanisme, qui transfère des dizaines de milliards d'euros des espaces "riches" vers les espaces "pauvres" permet d'assurer un équilibre de développement territorial peu signalé par la littérature »).

FIGURE 19



B/ Part (%) dans le revenu des prestations sociales totales (retraite, famille, logement, minima, chômage) en 2016

1. Laurent Davezies, *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil, La République des idées, 2012.

Cette solidarité, sociale et territoriale, est d'abord le fait de l'État et des administrations de sécurité sociale, la France restant, sans surprise, un pays fortement centralisé. Ainsi, alors que les dépenses publiques représentent près de 1 260 milliards d'euros en comptabilité nationale en 2016 (dont 31 milliards d'euros rien qu'en crédits d'impôts), soit 56,4 % du PIB, les dépenses des administrations publiques se répartissent de la façon suivante (ces chiffres varient en fonction des années et en fonction des modes de calculs) :

– les administrations publiques centrales, qui regroupent l'État et ses services déconcentrés ainsi que les organismes divers d'administration centrale (ODAC) : 425 milliards d'euros (33,5 %) ;
– les administrations de sécurité sociale (ASSO), qui regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale ainsi que les régimes de retraite complémentaire et l'assurance chômage : 590 milliards d'euros (46,6 %) ;
– les administrations publiques locales (APUL), constituées par l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) ainsi que diverses administrations locales : 230 milliards d'euros (19,9 %).

Depuis une dizaine d'années cependant, encouragés par les institutions européennes, ces mécanismes de solidarités sont remis en cause par les politiques de réduction des dépenses publiques et par le retrait (relatif) de l'État des territoires, ce dont témoigne la mise en place de différents programmes, inspirés du « new public management » (nouvelle gestion publique), tels la Révision générale des politiques publiques (RGPP), la Modernisation de l'action publique (MAP) ou bien le programme Action publique 2022 (AP22). La nécessité « d'adapter la présence des services publics aux territoires n'est pas nouvelle mais le mouvement que l'on observe depuis bientôt deux décennies est d'ampleur inégalée ». Comme le remarquent Thibault Courcelle, Ygal Figalkow et François Taulelle, dans un ouvrage récent consacré au sujet, celui-ci a modifié en profondeur les cartes hospitalières, judiciaires, scolaires, postales, de la gendarmerie, des services fiscaux, des gares ferroviaires, etc.

2. Thibault Courcelle, Ygal Fijalkow, François Taulelle (dir.), *Services publics et territoires. Adaptations, innovations et réactions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017.

Partout en France, « on observe des fermetures, des délocalisations, une présence réduite, des redéploiements et des regroupements de services » alors qu'il s'agit d'un domaine sensible « où la perception peut avoir des effets dévastateurs sur les populations concernées[3] ». Entre 1980 et 2013, le recul concerne « les écoles primaires et maternelles, avec une disparition dans une commune sur quatre (- 24 %), les bureaux de poste (- 36 %) des communes, les perceptions (- 31 %), les gendarmeries (- 13%), les gares (- 28 %), les maternités (- 48 %) et les hôpitaux (- 4%) » affectant en premier lieu les petites communes rurales, les bourgs et les petites villes[4]. D'un côté, « la modification d'un bien public et du régime de propriété des fournisseurs de services publics donne l'impression d'un désengagement de l'État ou d'une dépossession d'un bien public au profit d'intérêts privés ». De l'autre, « les réorganisations verticales et horizontales des services, justifiées par les coûts élevés de leur maintien et, concomitamment, par la dégradation de la qualité du service dans des zones où ils sont peu fréquentés, entraînent au mieux des réductions d'effectifs et au pire des fermetures et donc des disparitions de services[5] ». Car ces mécanismes ont un coût important pour les finances publiques qui, en raison du ralentissement structurel de la croissance depuis les années 1970 et plus encore depuis 2008, oblige les pouvoirs publics à recourir à l'emprunt et, en parallèle, à réduire leurs dépenses. « Au vu de la situation actuelle, il paraît justifié de se fixer pour objectif de réduire le poids des dépenses publiques de 3 points de PIB en cinq ans, de façon structurelle […]. Cet objectif permet à la fois de dégager des marges de manœuvre en matière de recettes publiques, en autorisant leur baisse […], tout en assurant la soutenabilité à long terme de la dette publique de la France, en installant celle-ci sur une trajectoire descendante de près de 100 points de PIB aujourd'hui jusqu'à un niveau compris entre 70 et 75 points de PIB à horizon 2040 », explique ainsi une note de France Stratégie, consacrée à la réduction des dépenses publiques, publiée en 2019[6].

3. *Idem.*
4. Aleksandra Barczak et Mohamed Hilal, « Quelle évolution de la présence des services publics en France ? », in Thibault Courcelle, Ygal Fijalkow, François Taulelle (dir.), *Services publics et territoires. Adaptations, innovations et réactions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017.
5. Aleksandra Barczak et Mohamed Hilal, art. cit., 2017.
6. Christophe Gouardo et Fabrice Lenglart, *Où réduire le poids de la dépense publique* ?, France Stratégie, janvier 2019.

… QUI PEINE À CONTENIR LES INÉGALITÉS TERRITORIALES ET MANQUE DE LISIBILITÉ

Au-delà de leurs coûts, les mécanismes de solidarités, sur lesquels repose ce « bouclier », ont perdu de leur lisibilité. « Depuis une trentaine d'années, explique le sociologue François Dubet, auteur de plusieurs ouvrages sur le sujet, nous avons construit des politiques sociales de plus en plus fractionnées, de plus en plus singulières et de plus en plus particulières, et cette évolution a complément fait éclater le sentiment de solidarité[7]. » Autrement dit, plus personne ne sait exactement ce à quoi il contribue, ni pourquoi. Dans ce contexte, le « ras-le-bol fiscal » gagne du terrain dans le débat public, comme a pu l'illustrer le mouvement des « gilets jaunes » ou, avant lui, celui des « bonnets rouges » en Bretagne.

Certes, la montée de l'individualisme n'est pas récente. Ce processus est engagé depuis au moins les années 1970, voire au-delà. « Satisfaire les contribuables qui, dans certaines communes, sont à la limite de la pression fiscale tolérable, satisfaire en même temps les collectivités locales dont les besoins en équipements sont considérables et qui souhaitent des ressources accrues, n'est pas un mince problème », notait ainsi, dès 1967, Jacques Limouzy, député du Tarn, devant la représentation nationale[8]. Toutefois, moins « flamboyante », renvoyant à une compétition accrue entre individus, cette accentuation des individualismes constitue un défi sans précédent pour notre modèle social, ce qui implique de réinventer de nouvelles formes de solidarités.

7. François Dubet, *Le Temps des passions tristes. Inégalités et populisme*, Paris, Seuil, La République des idées, 2019.
8. La Banque Postale, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018), Contributions directes (vol. 1)*, juin 2019.

METTRE L'ÉTAT AU SERVICE DES TERRITOIRES, POUR DES FORMES NOUVELLES DE SOLIDARITÉS

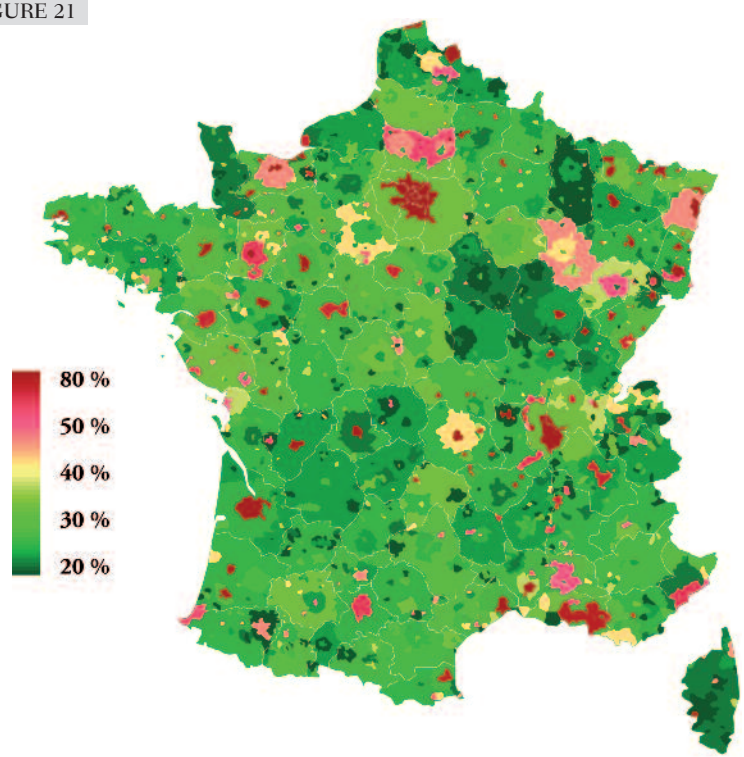
On déduit de l'ensemble de ces analyses qu'une politique jacobine à la française ne peut venir à bout des inégalités. En raison de la réorganisation des processus de production mais également de l'évolution des modes de vie, l'État ne peut plus assumer seul cette responsabilité. Pour cette raison, il semble nécessaire de donner plus de pouvoirs aux échelons intermédiaires, par exemple de pouvoir réglementaire. Une telle voie, si elle se confirmait, devrait s'orienter vers une décentralisation asymétrique favorisant une adaptation des compétences dévolues aux collectivités locales à la réalité économique, sociale, géographique de chaque région ou sous-région ; ce serait là une étape nouvelle de la décentralisation mais aussi de la distribution des pouvoirs en France.

Cela ne signifie pas qu'il faut tendre, pour autant, vers une forme de balkanisation du territoire, mais vers une évolution du rôle de l'État qui, de social, doit devenir compensateur ou redistributeur. Laissant aux échelons inférieurs la tâche d'organiser finement la lutte des inégalités, il doit s'attacher à garantir la péréquation entre les territoires en réformant, si nécessaire, ces critères d'attribution, et en accentuant, au besoin, les montants alloués à ces fonds. Il doit également garantir l'égalité d'accès de tous à un Internet performant qui, de plus en plus, constitue un levier déterminant de développement pour les territoires. Essentiel pour les entreprises (télétravail, vente à distance, etc.), l'accès à un Internet de qualité est aussi un élément déterminant de la transformation des services publics, en particulier dans les territoires où ces derniers sont de plus en plus éloignés des usagers. Le plan « France très haut débit », lancé par le gouvernement en 2013, doit permettre de couvrir l'intégralité du territoire français d'ici 2022 mais, comme l'illustre la carte de la figure 21, les inégalités en la matière restent pour l'heure particulièrement fortes entre la « France des villes » et la « France des champs ».

Les collectivités territoriales doivent donc être davantage associées, dans ce schéma, à l'action de l'État dans la lutte contre les inégalités et mieux considérées

par le pouvoir central. Leurs moyens, humains et financiers, demeurent limités au regard de ceux de l'État. Il n'en reste pas moins qu'elles continuent de réaliser 70 % de l'investissement public selon l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL, 2019), qu'elles assurent le fonctionnement de très nombreux services publics partout sur le territoire national, et qu'elles ont, dans l'ensemble, une bonne situation financière. Malgré la forte baisse des dotations entre 2014 et 2017, l'épargne brute des collectivités locales, avec 39,4 milliards d'euros, en hausse de 8,5 % en 2018, est à son plus haut niveau historique et leurs recettes continueraient de croître (+ 3,1 %) en lien avec le dynamisme des droits de mutation, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et des

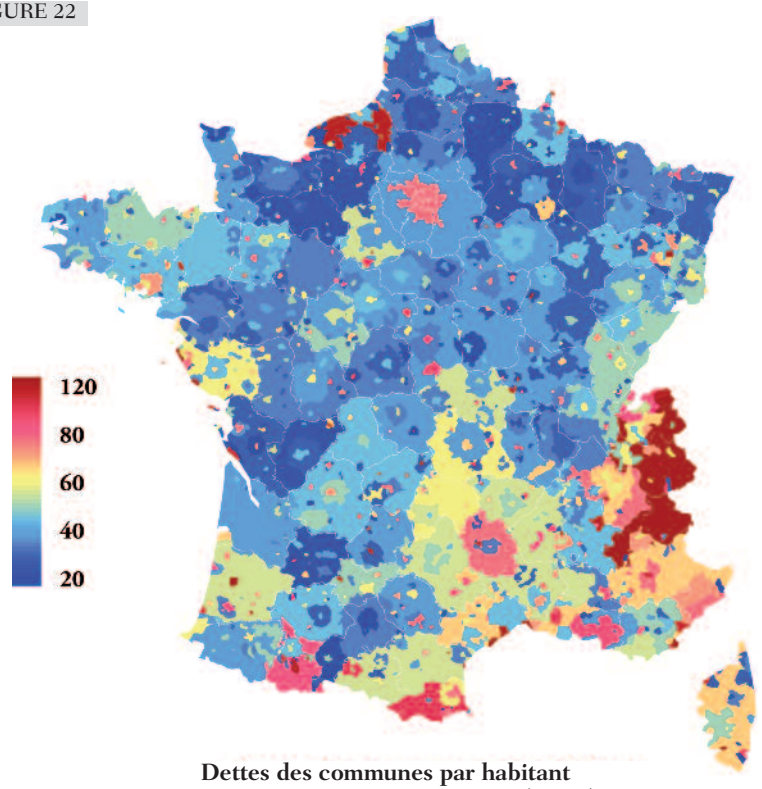
FIGURE 21



Pourcentage de bâtiments disposant d'un haut débit (> 30 méga) en 2017

bases des taxes des ménages entraînant une accélération de la reprise des dépenses d'investissement (+ 9,2 % à 58,2 milliards d'euros)[9]. En outre, la capacité de désendettement des collectivités reste satisfaisante alors que la dette locale se stabilise en valeur (+ 0,5 %, 175,6 milliards d'euros). Celle du bloc communal est de 5,6 ans, celle des départements de 4,2 ans et celle des régions de 4,9 ans. Ces niveaux varient cependant fortement en fonction des territoires, comme en témoignent les figures 23 et 24, tant en termes de recettes (en

FIGURE 22



Dettes des communes par habitant en moyenne entre 2014 et 2018 (euros)

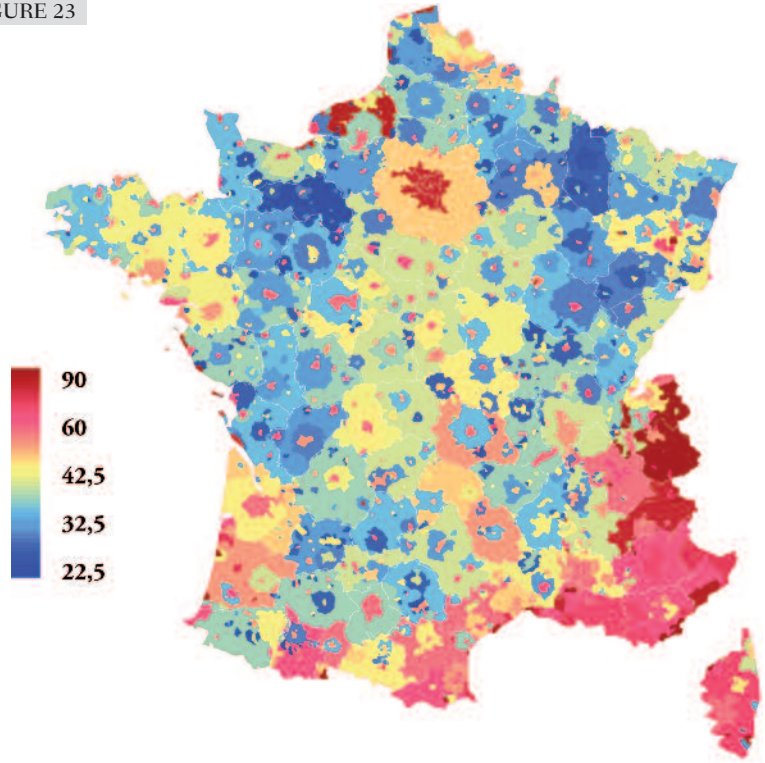
9. La Banque Postale, *Note de conjoncture sur les finances locales : tendances 2019 par niveau de collectivités locales*, septembre 2019, disponible en ligne.

fonction de l'attractivité des territoires) que de dépenses (en fonction de l'évolution démographique, du poids des dépenses d'aide sociale ou des dépenses liées au tourisme en raison du surcroît de charges généré par l'afflux saisonnier de population).

Néanmoins, deux problèmes se posent actuellement.

1) D'abord, si, pour réduire les inégalités, l'État alloue une partie de son budget aux collectivités via des dotations (versements globaux), des subventions (versements particuliers) et des impôts partagés, la baisse de ces transferts

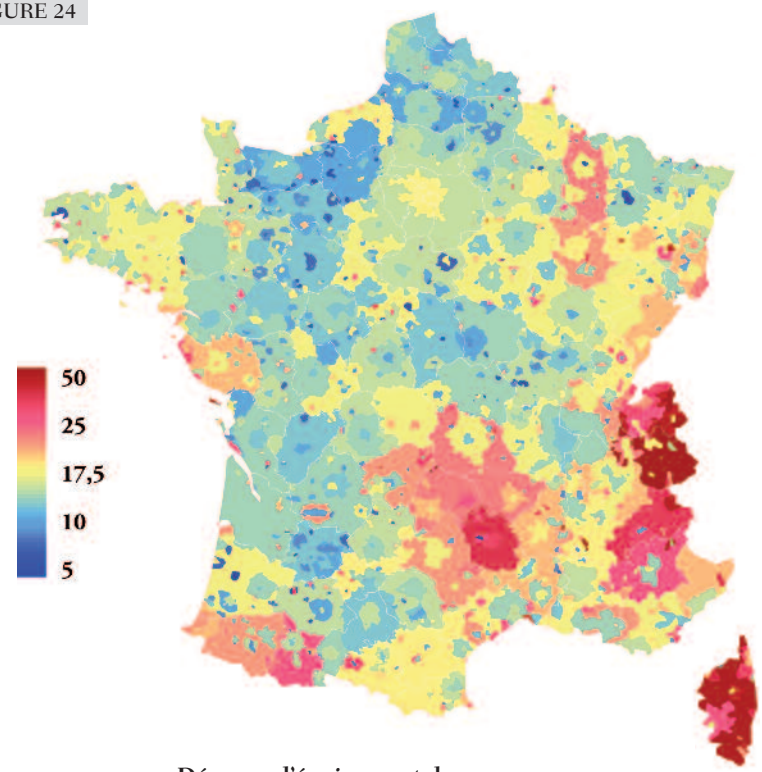
FIGURE 23



Dépenses de fonctionnement des communes par individu (moyenne 2014-2018) en euros

financiers affaiblit la capacité d'action des collectivités et creuse les disparités (la dotation globale de fonctionnement qui représente aujourd'hui 30 milliards d'euros sur les 110 versés chaque année par l'État aux collectivités a diminué de 11 milliards d'euros entre 2013 et 2017). Car, soulignent Claire Delpech et Françoise Navarre, toutes deux membres du Réseau Finances locales, la dotation par habitant étant très variable d'une collectivité à l'autre, selon des critères de densité et de richesse notamment (entre 40 euros et 1 300 euros en Île-de-France), une baisse proportionnelle touche davantage les collectivités urbaines pauvres : « Aveugle aux situations locales, la baisse des dotations affecte de la

FIGURE 24



Dépense d'équipement des communes par habitant (euros) en moyenne entre 2014 et 2018)

même façon les collectivités fortement dépendantes des dotations de l'État comme celles qui le sont moins, disposant de ressources fiscales plus importantes et plus dynamiques[10]. » La Cour des comptes ajoute, de son côté, que « c'est d'ailleurs au regard de cette forte différenciation des situations locales [qu'elle a] estimé dans ses précédents rapports annuels que le dispositif de régulation des finances locales, fondé sur la baisse programmée de ses concours financiers de l'État, devait tenir davantage compte des niveaux de ressources et de charges des collectivités, afin d'individualiser les efforts de gestion demandés aux collectivités[11] ».

2) Ensuite, la fiscalité locale reste limitée en comparaison de la fiscalité nationale (5,8 % du PIB contre 7,1 % pour la moyenne des pays de l'OCDE et cela avant même la suppression de la taxe d'habitation qui ouvre une période d'incertitude pour les collectivités) et est profondément inégalitaire. Injuste socialement pour les ménages, elle est souvent inéquitable pour les territoires ; la fiscalité locale tenant rarement compte des capacités contributives des ménages dans le montant de l'imposition. En l'état, l'écart se creuse entre la demande sans cesse croissante en équipements collectifs, issue de l'émergence de nouveaux besoins, l'exigence collective d'une plus grande transparence et un mode de financement resté quant à lui archaïque et peu performant.

Pour ces raisons, dans un souci de lutter plus efficacement contre les inégalités et d'œuvrer à plus de justice sociale, nous croyons nécessaire de :

– repenser le rôle joué par l'État dans l'aménagement du territoire : le retrait de l'État ne doit plus se faire aux dépens des territoires les plus fragiles ; les systèmes de péréquations, financière et fiscale, doivent être mieux adaptés à la réalité des territoires et de leurs habitants ;
– accélérer le déploiement de la fibre optique et du très haut débit dans l'ensemble du pays : afin de garantir à tous un égal accès à un Internet performant en vue d'accompagner le développement des entreprises partout sur le territoire national et d'améliorer l'accès aux administrations ;

10. Claire Delpech, Françoise Navarre, « Finances publiques locales et enjeux territoriaux », Association d'économie financière, *Revue d'économie financière*, 2018/4 (n° 132), pp. 91-106.
11. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* (en ligne), Finances et comptes publics, Synthèse, Paris, 2018.

– redonner du poids aux collectivités : afin qu'elles puissent agir, au plus près du terrain et avec des moyens financiers adaptés, contre toutes les formes d'inégalités ;
– inventer de nouvelles formes de complémentarités et de coopérations territoriales : la solidarité ne doit pas être seulement financière. Des territoires doivent également pouvoir s'associer, sur le modèle des contrats de réciprocité mis en place par certaines métropoles en partenariat avec leurs hinterlands, pour porter des projets en commun permettant de lutter, là aussi, contre toutes les formes d'inégalités.

UNE ALLEMAGNE INÉGALITAIRE

Dr. Philipp Fink était conseiller en politique climatique, environnementale, énergétique et structurelle au département de politique économique et sociale de la Fondation Friedrich-Ebert et directeur du groupe de travail sur les politiques structurelles durables. Il dirige depuis le 1er juillet 2019 le bureau des pays nordiques de la fondation à Stockholm.

Martin Hennicke, ancien *Ministerialdirigent* (chef de service d'un ministère), a dirigé jusqu'en 2017 le département de planication politique de la chancellerie du Land de Rhénanie-du-Nord–Westphalie. Il est membre du groupe de travail sur les politiques économiques structurelles et durables de la Fondation Friedrich-Ebert.

Heinrich Tiemann, ancien secrétaire d'État, a occupé le poste de *Ministerialdirektor* (chef de direction d'un ministère) à la chancellerie fédérale et de secrétaire d'État dans différents ministères fédéraux. Il est membre du groupe de travail sur les politiques économiques structurelles et durables de la Fondation Friedrich-Ebert.

INTRODUCTION

JOHANNES DAMIAN
Conseiller en communication et questions politiques globales de la Fondation Friedrich-Ebert

Dr. PHILIPP FINK
Directeur du bureau des pays nordiques de la Fondation Friedrich-Ebert à Stockholm

MAX OSTERMAYER
Conseiller au département de politique économique et sociale de la Fondation Friedrich-Ebert

« L'Allemagne se porte bien, très bien même ».[1] Telle est depuis longtemps l'analyse presque univoque des responsables politiques, des spécialistes et des économistes. En effet, à première vue, l'Allemagne se porte bien : recul du chômage, industries innovantes, des taux de croissance dont, jusqu'à il y a encore peu de temps, la plupart de ses voisins européens n'osaient même pas rêver. Mais la bonne santé de l'économie ne profite pas à tous. La présente étude montre au contraire que les inégalités socio-économiques se sont accentuées ces dernières années en Allemagne. Pire encore : si quelques villes sont en plein essor, des régions entières sont menacées de décrochage sur le long terme.

Ni la forte croissance économique ni le recul du chômage n'ont permis de combler le véritable fossé existant entre les régions riches et les régions plus pauvres de l'Allemagne. L'écart entre les territoires dynamiques et les territoires défavorisés ne cesse de se creuser. Le mécanisme de compensation entre l'État fédéral et les Länder ne fonctionne plus.

1. Dieter Kempf, président de l'Association de l'industrie allemande (BDI), *Deutschland geht es gut - sehr gut sogar*, Capital.de, 12 janvier 2018.

Dans son étude intitulée « Une Allemagne inégalitaire : rapport sur les disparités socio-économiques 2019 », la Fondation Friedrich-Ebert dresse un état des lieux complet des inégalités régionales en Allemagne. Cette étude reprend en l'augmentant le rapport sur les disparités de l'année 2015.

Contrairement aux études récentes centrées sur une seule problématique (la pauvreté ou l'évolution démographique par exemple), l'équipe de l'Institut de recherche pour le développement régional et urbain (ILS) de Dortmund a réalisé sous la direction des professeurs Stefan Fina et Stefan Siedentop une analyse dite par segments reposant sur plusieurs indicateurs.

D'après cette étude, l'Allemagne est marquée par de fortes inégalités sociales et économiques. Plus de 13,5 millions d'habitant·e·s vivent dans des régions présentant de sévères problèmes structurels. Dans les régions dynamiques en plein essor, l'augmentation du coût de la vie et la saturation des infrastructures pèsent même sur les classes moyennes. A la clé, un délitement de la cohésion sociale.

Le populisme de droite connaît un fort engouement en particulier dans certaines des régions qui traversent une crise structurelle. Pour mettre fin à la crise de légitimité grandissante du système fédéral et des institutions démocratiques, la classe politique doit agir de toute urgence.

Avec son projet « Pour un lendemain meilleur », la FES contribue au débat sur la démocratie et la cohésion sociale en Allemagne. Cette étude en constitue

2. Selon la définition du rapport, le principe « d'égalité des conditions de vie » (gleichwertige Lebensverhältnisse) renvoie à un objectif d'équité relatif au choix du lieu de vie des citoyen·ne·s sur le territoire : « le fait de vivre dans une région plutôt que dans une autre ne doit pas porter préjudice aux citoyen·ne·s. Toutes les communes (…) doivent par conséquent pouvoir présenter un bon niveau d'attractivité, de qualité de vie et de développement économique, continuer à renforcer leurs atouts et garantir l'accès aux soins médicaux et aux services publics ».

3. En Allemagne, la « commune » (Kommune) est une appellation qui correspond à un certain niveau de l'organisation administrative allemande. Le périmètre des compétences communales englobe les petites communes (Gemeinden), les villes mais aussi les collectivités territoriales telles que les structures transcommunales appelées « arrondissements » (Kreise), lesquels peuvent être des « arrondissements ruraux » (Landkreise) ou des « villes-arrondissements » (Stadtkreise). Au niveau supérieur, on peut trouver les « régions administratives » ou « districts » (Bezirke), qui constituent dans certains territoires le niveau intermédiaire entre les « arrondissements » et le « Land ».

le point de départ. En complément de l'analyse proposée, des recommandations politiques concrètes seront formulées. Les auteur·e·s invitent la Commission gouvernementale sur l'égalité des conditions de vie[2], dont les conclusions ont été rendues à l'été 2019, à mettre au point une politique en faveur de la cohésion sociale. La lutte contre les inégalités appelle des solutions circonstanciées pour que les fonds puissent être alloués en fonction des besoins : à situation inégale, traitement différencié. De nouveaux leviers politiques seront ici nécessaires sans oublier le renforcement des communes[3] qui jouera un rôle déterminant. Ces dernières devront être dotées d'infrastructures techniques optimales et de moyens financiers et humains suffisants. L'État ne pourra en effet regagner la confiance des citoyen·ne·s que s'il démontre sa capacité à leur offrir des services publics de qualité.

DES CONDITIONS DE VIE INÉGALES EN ALLEMAGNE

L'économie allemande se porte bien. Pour mieux dire, les valeurs moyennes de l'économie allemande sont bonnes, alors que les inégalités augmentent. Le changement structurel sur le plan social et économique a exacerbé les effets de la mondialisation, de la numérisation et de l'évolution démographique. Dans de nombreuses régions d'Allemagne, à l'Ouest comme à l'Est, les déséquilibres économiques, sociaux et démographiques s'accumulent. Seule une approche globale pourra éradiquer ces difficultés et créer un climat favorable à l'égalité des conditions de vie. La sphère politique, les entreprises, les chercheurs et la société civile sont ici unanimes. En conséquence, le gouvernement fédéral a créé l'année dernière une Commission gouvernementale sur l'égalité des conditions de vie. Celle-ci a présenté pendant l'été 2019 une stratégie politique de lutte contre les disparités socio-économiques.

Commission gouvernementale sur l'égalité des conditions de vie

Le gouvernement fédéral a créé le 18 juillet 2018 la Commission gouvernementale sur l'égalité des conditions de vie. À partir d'une vision commune de l'égalité des conditions de vie, la Commission recommande des mesures qui tiennent compte des différentes tendances régionales et de l'évolution démographique du pays. Cette commission formule d'une part des propositions pour améliorer la situation financière des communes (encours de dettes des collectivités territoriales – Altschulden –, crédits de trésorerie) et d'autre part des recommandations pour mettre en place un système d'aide pour l'ensemble du pays, incluant notamment la recherche et l'innovation, la formation et les qualifications. La commission soumet également des propositions permettant

de développer des lieux d'habitation, de travail et de vie attractifs ainsi qu'un réseau dense d'infrastructures accessibles à tous. Enfin, elle propose des pistes de réflexion pour encourager la cohabitation des jeunes et des personnes âgées et promouvoir le bénévolat. L'ensemble de ces conclusions doivent permettre, d'ici la fin de l'actuelle législature et au-delà, des avancées notables et concrètes en faveur d'une égalisation des conditions de vie.

Le ministère de l'Intérieur et des Travaux publics siège à la tête de la commission. Le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture ainsi que le ministère de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse en assurent la co-présidence. D'autres ministères fédéraux sont membres de cette commission, notamment le délégué du gouvernement fédéral pour la Culture et les Médias, le délégué fédéral pour les questions migratoires, les personnes réfugiées et l'intégration ainsi que le délégué fédéral aux nouveaux Länder. Enfin, tous les Länder ainsi que les trois associations communales (le Landkreistag [association des arrondissements], le Städtetag [association des villes] et le Städte- und Gemeindebund [association des villes et des communes]) sont membres de la commission.

LES DISPARITÉS RÉGIONALES : RETOUR SUR UN PROBLÈME BIEN CONNU

Les structures économiques et sociales évoluent très rapidement. Le « rapport sur l'aménagement du territoire de l'année 2011 » du gouvernement allemand (portant sur des données datant d'avant 2010) fait état de disparités socio-géographiques très nettes entre le Sud et le Nord, mais surtout entre l'Ouest et l'Est (BBSR 2012). Ce rapport tire la conclusion suivante : la répartition spatiale de l'activité économique, de l'emploi et de la situation sociale en Allemagne est marquée par des inégalités croissantes. Aujourd'hui, le poids économique d'une région est encore plus déterminant pour son développement qu'il y a vingt ans. Alors que les régions riches prennent de l'avance, les arrondissements et les régions souffrant de faiblesses structurelles se retrouvent souvent piégés dans le cercle vicieux de l'endettement, de la croissance faible,

du chômage et du dépeuplement (Fink/Tiemann 2017). L'étude de la Fondation Friedrich-Ebert (FES) intitulée « Une Allemagne inégalitaire : rapport sur les disparités socio-économiques 2015 » avait également déjà illustré avec force la géographie des inégalités en Allemagne (Albrech et al. 2016).

Principales conclusions de l'étude « Une Allemagne inégalitaire : rapport sur les disparités socio-économiques 2015 »

Après analyse des données collectées avant 2012, il était apparu nettement que la croissance économique et la création d'emplois se concentraient de plus en plus sur un nombre restreint de régions. Les régions en plein essor économique formaient sur la carte de l'Allemagne un C avec un point, partant des régions métropolitaines de Hambourg, Brême, Hanovre et Wolfsbourg jusqu'à la région centrale du Neckar dans le Bade-Wurtemberg et Munich, en passant par les régions de la Ruhr, du Rhin-Main et du Rhin-Neckar. Berlin formait le point.

Le Sud avait déjà consolidé son avance sur le Nord et l'Ouest. L'Est, quant à lui, restait à la traîne. Certaines régions dans l'Ouest et le Nord de l'Allemagne étaient frappés par un taux de chômage et un niveau de pauvreté des enfants élevés ainsi qu'un endettement des communes toujours plus important, réduisant la marge de manœuvre des communes et limitant leurs investissements.

L'étude de 2015 montre par ailleurs que les anciennes régions industrielles de l'Ouest et les régions rurales périphériques avaient tendance à être plus touchées par les disparités. Leurs infrastructures étaient de nettement moins bonne qualité, l'émigration était plus forte qu'ailleurs en Allemagne et leur contribution à la prospérité économique du pays était sensiblement inférieure à celle des arrondissements situés en périphérie de Hambourg, Berlin, Francfort, Stuttgart et Munich. Les agglomérations ont crû davantage grâce à l'afflux de jeunes travailleurs très qualifiés.

Les régions affichaient également des écarts de compétitivité mesurables à la dotation en services d'avenir et innovants et/ou à la présence d'une industrie exportatrice, compétitive sur le marché international.

La croissance enregistrée ces dernières années n'a pas permis de réduire ces disparités. Au contraire, les inégalités existantes se sont accrues et les contrastes se sont accentués.

Le fossé entre communes pauvres et communes riches a continué de se creuser. Les évolutions de l'investissement public se sont fait l'écho des disparités régionales évoquées. Les communes du Bade-Wurtemberg et de la Bavière ayant engagé de lourds investissements, celles-ci se sont distinguées des communes aux investissements plus limités dans la majeure partie de l'Allemagne de l'Ouest. Les régions économiquement fragiles sont entrées dans un cercle vicieux : un manque de recettes conjugué à une augmentation des dépenses. La recrudescence des crédits de trésorerie dans les communes d'Allemagne de l'Ouest a empêché les villes et les arrondissements d'assurer le bon fonctionnement des services publics. À une densité de population plus faible et une situation financière fragile s'est ajoutée une mauvaise qualité des services, notamment des soins médicaux. À l'issue de cette étude, il est donc clairement apparu que l'Allemagne présentait de grandes disparités en matière de services publics. La répartition des richesses dans le pays était ainsi devenue très inégale.

Source : Albrech et al. 2016.

Le « rapport sur l'aménagement du territoire 2017 : état des lieux des services publics » du gouvernement fédéral s'est penché sur la problématique des services publics (BBSR 2017). Selon ce rapport, les défis à relever pour assurer le fonctionnement des services publics seront de plus en plus nombreux du fait des tendances démographiques : déclin, dépeuplement et vieillissement de la population. Les disparités régionales en matière de soins s'accentueront. L'urgence en la matière au vu de l'évolution démographique se fait particulièrement sentir en Allemagne de l'Est.

LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE ÉTAT FÉDÉRAL ET LÄNDER : L'OCCASION MANQUÉE

La réorganisation à partir de 2020 des relations financières entre État fédéral et Länder était l'occasion de lutter contre les disparités socio-économiques entre les différentes régions du pays. En 2013, la FES avait déjà soumis un plan pour que les communes des arrondissements défavorisés retrouvent leur

capacité d'action et échappent au cercle vicieux de l'endettement décrit plus haut (Eichel et al. 2013). À l'époque, les réflexions étaient nées de la volonté de faire du système de compensation entre les Länder et l'État fédéral un mécanisme de péréquation financière adaptée aux besoins avec pour objectif celui de répartir équitablement les charges et les obligations. Une réorganisation des revenus et une nouvelle répartition des responsabilités et des dépenses s'imposaient à cet égard. Ce nouveau mécanisme devait renforcer la compensation verticale entre l'État fédéral, les Länder et les communes. Il comprenait trois mesures :

- **L'assainissement des finances communales**
  Les communes devaient retrouver leur capacité de financer elles-mêmes la plus grande partie des activités locales. L'État devait participer, à hauteur d'une part bien plus importante qu'il ne le faisait auparavant, aux dépenses sociales telles qu'établies par le code social et financées par l'impôt. Un principe devait être rétabli : « Celui qui commande, paie ».
- **La couverture en services publics**
  Une nouvelle « mission d'intérêt commun sur les services publics régionaux » a été proposée. Son objectif : lutter contre les disparités régionales.
- **Le renforcement de la cohésion des territoires**
  Un concours d'idées organisé dans les régions devait favoriser et renforcer la coopération et le potentiel de développement local.

L'État fédéral et les Länder n'ont cependant pas saisi cette occasion de transformer durablement et radicalement les finances publiques au profit des Länder et des régions plus fragiles aussi bien économiquement que financièrement. Les relations financières entre l'État fédéral et les Länder ont perdu la notion de solidarité entre Länder avec la suppression *de facto* du système de péréquation horizontale, faisant place à un système de péréquation exclusivement verticale. Cette évolution a eu pour conséquence l'uniformisation du système fédéral. La réorganisation des relations financières entre État fédéral et Länder commencera à grever considérablement le budget de l'État à compter de 2020. L'État fédéral propose en effet aux Länder des prestations complémentaires assorties d'un allègement annuel d'environ 10 milliards d'euros. Ainsi, cette réforme améliore la situation de tous les Länder sans

toucher aux écarts entre eux. Les riches restent riches et les pauvres restent pauvres. Ce seront donc les mêmes Länder qui seront financièrement fragiles à l'avenir (Bauer et al. 2017 ; Südekum et al. 2017).

La croissance économique et les différents programmes récemment mis en place par l'État fédéral et les Länder – par exemple la loi sur l'incitation aux investissements des communes (qui prévoit un programme d'infrastructures et un programme de rénovation des établissements scolaires avec une dotation de 3,5 milliards d'euros chacun) – n'y changent rien. Ces mesures politiques ciblées ne sont efficaces qu'à court terme et sont sous-dimensionnées. Ces programmes pourront tout au plus atténuer les disparités qui se creusent mais n'agiront pas sur leurs causes structurelles.

UNE ALLEMAGNE INEGALITAIRE : UN TERRAIN PROPICE AU POPULISME DE DROITE

La mondialisation, la numérisation, l'évolution démographique et les changements culturels sont source d'incertitudes pour la population allemande. La croissance et les avantages liés au changement ne profitent qu'à une minorité de la population. Le changement structurel crée des gagnant·e·s et des perdant·e·s. Dans les arrondissements et les régions qui menacent d'être marginalisés sur le plan économique, la population n'a pas plus confiance dans le monde politique ni les institutions démocratiques. La peur de l'exclusion et de la marginalisation se diffuse tandis que les sentiments de frustration et d'incertitude ne cessent de croître. En conséquence, les électeurs se détournent des partis politiques traditionnels et doutent de l'efficacité du processus démocratique. L'inégalité manifeste entre les conditions de travail et de vie est l'une des causes – parmi d'autres – de la montée du populisme de droite (Giebler/Regel 2017 ; Manow 2018).

La controverse politique sur les gagnant·e·s et les perdant·e·s du changement structurel a attisé le débat sur les inégalités des conditions de vie.

Les potentialités offertes par une politique régionale à l'initiative des Länder ont été redécouvertes. La population a exigé une nouvelle politique régionale, structurelle et éducative.

C'est dans ce contexte de fractures économiques, sociales et politiques croissantes que la FES a choisi de présenter son étude « Une Allemagne inégalitaire : rapport sur les disparités socio-économiques 2019 ». Cette étude, qui repose sur les calculs de l'Institut de recherche pour le développement régional et urbain (ILS) de Dortmund, traite, à l'instar de la précédente, des tendances dans l'évolution des conditions de travail et de vie. La nouveauté de ce rapport réside dans la réflexion sur le lien entre les différents indicateurs retenus. Le « rapport sur les disparités socio-économiques 2019 » montre clairement que les conditions de vie de la population varient fortement selon les régions.

L'étude va une nouvelle fois au-delà du simple état des lieux. La FES propose des perspectives et des moyens de parvenir à des conditions de vie moins inégales et à une meilleure cohésion sociale. Par là-même, cette étude ravive un débat qui fait rage. L'étude « Une Allemagne inégalitaire : rapport sur les disparités socio-économiques 2019 » apporte en ce sens sa contribution au travail de la Commission gouvernementale sur l'égalité des conditions de vie.

L'ALLEMAGNE AUJOURD'HUI

Hausse des exportations, records en matière d'emploi, augmentation des revenus… La situation économique et sociale de l'Allemagne fait depuis plusieurs années l'objet d'éloges dans le débat public, en particulier en comparaison avec les autres États membres de l'Union européenne. Précision toutefois importante : en réalité, l'Allemagne se porte bien dans sa globalité seulement. À y regarder de plus près, au-delà des chiffres nationaux, c'est une autre image de la croissance et de la richesse qui se dessine. Le pays n'est pas homogène. Il existe plusieurs Allemagne, qui se distinguent considérablement par leur situation économique et sociale.

Les atouts et les points faibles de l'Allemagne sont complexes et peuvent être représentés grâce à des indicateurs. Ces indicateurs sont représentatifs de différentes problématiques (cf. annexes A et B). Ils permettent de rendre compte des différentes tendances dans le pays et de comparer les territoires analysés. Que signifient les résultats présentés dans la synthèse ? Dans quelles régions les tendances économiques et sociales négatives se figent-elles en un écheveau de difficultés ? En quoi les régions riches se distinguent-elles des régions plus fragiles ?

ANALYSE PAR SEGMENTS[1]

Pour répondre à ces questions, c'est une analyse dite par segments qui a été menée à partir d'indicateurs spécifiques. Plusieurs thématiques seront observées tandis que les villes-arrondissements et les arrondissements seront répertoriés selon cinq catégories de territoires présentant des caractéristiques similaires.

1. **Nombre de travailleurs très qualifiés** (économie, emploi et marché du travail) : la formation et la qualification conditionnent l'accès au marché du travail, en particulier aux emplois d'avenir et fortement rémunérés. Le taux d'actifs cotisant à la sécurité sociale titulaires d'un diplôme d'études supérieures (sur leur lieu de résidence) détermine dans quelle mesure la demande en emplois qualifiés sur le marché du travail correspond au nombre de travailleurs disposant de la formation requise. Plus ce taux est élevé, meilleures sont la structure du marché du travail et les perspectives d'avenir pour les travailleurs qualifiés et les entreprises.
2. **Pauvreté des personnes âgées et pauvreté des enfants** (perspectives d'éducation et d'avenir) : la pauvreté est un réel fardeau. Les enfants pauvres ont moins d'opportunités de réussir leur parcours scolaire et leur vie professionnelle. La carte des disparités présente le taux de bénéficiaires de prestations sociales parmi les enfants et les personnes âgées. Cela révèle le niveau réel de pauvreté dans les régions étudiées et le degré de dépendance au revenu minimum versé par l'État.
3. **Espérance de vie, distance d'un·e médecin généraliste et salaire brut** (richesse et santé) : l'espérance de vie est le résultat d'un mode de vie sain qui dépend grandement du niveau d'éducation, du revenu et de la situation sociale de chacun. Les données sur la distance d'un·e médecin généraliste rendent compte de la disponibilité des soins médicaux de base et des infrastructures qui se développent en fonction de la demande. L'accès aux soins devient un problème lorsque ces infrastructures disparaissent. Le salaire brut médian indique le revenu possible sur un marché du travail donné. Le salaire par lieu de résidence donne davantage de précisions sur le revenu des personnes contraintes d'effectuer des migrations pendulaires entre leur lieu de travail et leur domicile.
4. **Endettement des communes, participation aux élections et accès au haut débit** (intégration politique et sociale des individus) : il est difficile pour les communes très endettées d'entretenir et de développer leurs infrastructures techniques et sociales. En conséquence, leurs habitants souffrent d'un déficit en infrastructures, le fonctionnement de l'administration est plus laborieux et les communes disposent d'une marge de manœuvre réduite pour améliorer les facteurs d'attractivité territoriale. S'ensuit un faible taux de participation électorale, reflétant entre autres une crise de confiance dans l'État. Le déploiement d'un réseau de connexion à haut débit est un exemple du lien existant entre action de l'État, qualité des infrastructures et moyens d'intégration politique et sociale de la population. Une connexion internet accessible à tous permet en effet de réduire les disparités (en donnant par exemple la possibilité de travailler à distance).
5. **Solde migratoire (migration intérieure)** : la différence entre les arrivées et les départs rend compte du comportement migratoire d'une population donnée. Elle révèle les préférences quant au choix du lieu de résidence. Ces données permettent de savoir quelles conditions de vie les personnes recherchent. Ces chiffres sont faussés par l'immigration de réfugiés dans les régions observées. L'évaluation des données migratoires de cette étude ne prend donc pas en compte les nationalités présentant une forte proportion de demandeurs d'asile.

L'illustration 1 montre le résultat de cette évaluation sous forme de carte. À des fins d'interprétation, des titres évocateurs désignent les catégories de territoires tandis que les indicateurs sont synthétisés dans le tableau 1. Les symboles utilisés indiquent le degré d'intensité des avantages (fort avantage : ↑ ; avantage : ↗) ou des handicaps (handicap : ↘ ; fort handicap : ↓) par rapport à l'ensemble de l'Allemagne, le symbole 0 représentant la moyenne. Ainsi, un

1. Cette partie de l'étude repose sur les calculs de l'équipe de l'ILS Dortmund (Stefan Fina, Frank Osterhage, Jutta Rönsch, Karsten Rusche, Stefan Siedentop et Ralf Zimmer-Hegmann) et Rainer Danielzyk (Académie de recherche sur l'aménagement du territoire). Pour en savoir plus sur les indicateurs, les thématiques et la méthodologie, voir les annexes A, B, C et D, la page www.fes.de/ungleiches-deutschland/ et le résumé de l'étude « Une Allemagne inégalitaire : rapport sur les disparités socio-économiques 2019 : Informations complémentaires sur les tendances, les indicateurs et les analyses ».

faible taux de pauvreté des enfants indique une faible proportion d'enfants courant un risque de pauvreté : c'est un avantage, représenté par une flèche vers le haut. Au contraire, un niveau élevé d'endettement des communes est un handicap, représenté par une flèche vers le bas. La moyenne des indicateurs pour chaque catégorie de territoire est indiquée en gris entre parenthèses afin de pouvoir classer les résultats par catégorie grâce aux symboles. Le texte reprend cette classification et la complète avec d'autres caractéristiques.

CINQ PAYS DIFFÉRENTS POUR CINQ CATEGORIES DE TERRITOIRES

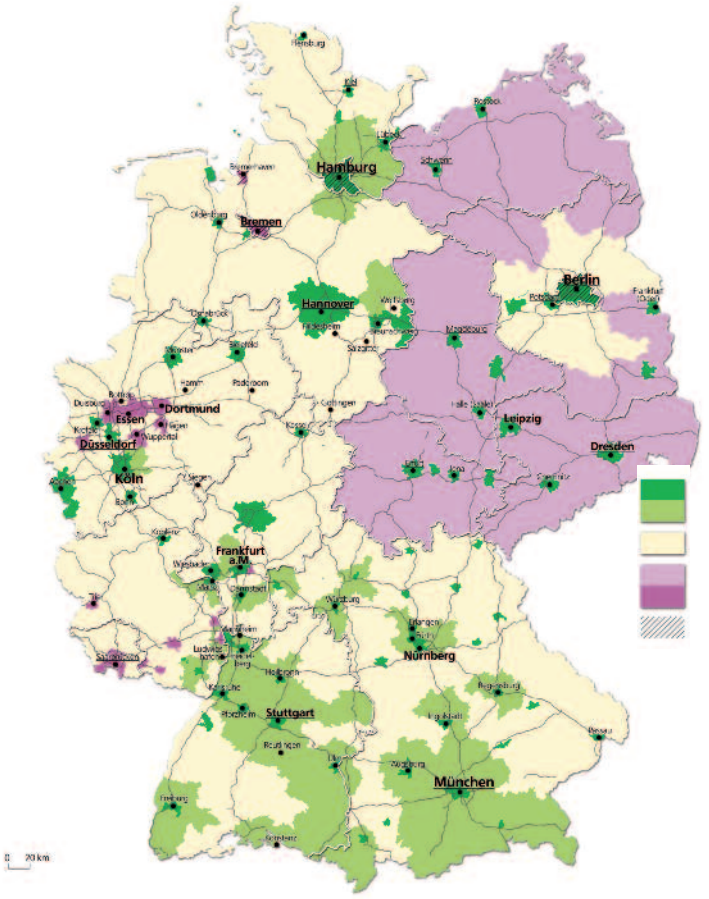
La carte des disparités (illustration 1) montre que l'Allemagne peut être divisée en cinq grandes catégories de territoires :

Le noyau dur de l'Allemagne (zone beige) compte 32,8 millions d'habitant·e·s (39,6 % des 82,8 millions d'habitant/e/s du pays) et 187 arrondissements (46,5 % des 402 villes-arrondissements et arrondissements). C'est de loin la plus grande catégorie de territoires, avec des valeurs situées pour la plupart dans la moyenne (cf. tableau 1).

Les moyennes et grandes villes dynamiques présentant un risque d'exclusion et **les périphéries et régions rurales riches** (zones vertes et vert clair) rassemblent les régions prospères de l'Allemagne, en particulier le Sud mais également des villes et des zones urbaines riches à l'Ouest et au Nord du pays, ainsi qu'à Berlin. Ces dernières années, ces régions ont consolidé leur avantage concurrentiel grâce à des investissements d'avenir. La carte fait cependant apparaître nettement le décrochage social croissant des ménages disposant d'un faible revenu dans les plus grandes villes. Cette tendance – source potentielle d'exclusion – résulte en grande partie de la hausse du coût de la vie et augmente le risque de pauvreté, allant jusqu'à menacer les classes moyennes. Un phénomène de migration des populations des grandes villes vers leur périphérie riche dans laquelle le risque de pauvreté est bien moindre est également observable.

ILLUSTRATION 1

Carte des disparités socio-économiques



Source : carte créée par les auteur.e.s. Bases de données : Agence fédérale pour l'emploi, Office fédéral de la statistique, Institut pour la recherche sur les travaux publics, les villes et l'aménagement du territoire, Ministère du Transport et des Infrastructures numériques, Thünen-Institut, portail Wegweiser Kommune de la fondation Bertelsmann, Centre de données de recherche des offices de la statistique de l'État fédéral et des Länder, Office fédéral de cartographie et de géodésie et GeoBasis-DE/BKG 2018.

En conséquence, le coût de la vie a également augmenté en périphérie des villes. Cette tendance résulte du déplacement des populations entre le centre-ville et la périphérie, dont les infrastructures entrent en tension. Ces deux catégories de territoires rassemblent 36,4 millions d'habitant·e·s (44 % de la population allemande) et 140 villes-arrondissements et arrondissements (34,8 % des arrondissements du pays).

Les régions urbaines traversant un changement structurel profond et **les régions rurales en proie à une longue crise structurelle** rassemblent les cantons allemands qui évoluent négativement (en rouge et rose). Les sources des problèmes structurels sont multiples : alors que les régions urbaines de l'Ouest doivent lutter contre le déclin des anciennes industries (p. ex. l'industrie minière et l'industrie lourde), les régions majoritairement rurales de l'Est souffrent des effets de la réunification allemande et de l'effondrement de pans entiers de l'économie ainsi que du marché du travail de l'ex-RDA. Les stratégies pourtant prometteuses déployées dans ces territoires n'ont pas permis d'ouvrir de nouvelles perspectives, en particulier sur le marché du travail. Ces régions rassemblent 13,6 millions de personnes (16,4 % de la population allemande) et 75 arrondissements (18,7 % des villes-arrondissements et arrondissements allemands). On observe dans ces deux catégories de territoires un déclin démographique continu. À la migration internationale s'ajoute la migration des habitant·e·s de ces régions vers les grandes et moyennes villes dynamiques présentant un risque d'exclusion et dans les régions rurales et périphéries riches.

La classification dans ces catégories de régions permet d'expliquer et d'évaluer l'impact des disparités socio-économiques sur les territoires. Elle permet également de déterminer l'efficacité des mesures politiques dans les catégories-types de territoires et dans les différents arrondissements. Le tableau 2 indique les plages de valeurs des indicateurs ainsi que le nom des villes-arrondissements et des arrondissements qui affichent les valeurs minimales et maximales de leur catégorie, de sorte que les arrondissements dans lesquels ont été enregistrées les valeurs extrêmes dans chaque catégorie peuvent être identifiés. Ainsi, le risque de pauvreté des enfants et des personnes âgées est

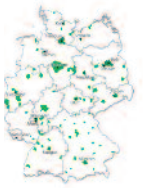
TABLEAU 1

Catégories de territoires selon les disparités socio-économiques en Allemagne

Grandes et moyennes villes dynamiques présentant un risque d'exclusion (78 arrondissements ; 22,7 millions d'hab.)

Ces locomotives de l'économie allemande se distinguent par des possibilités de revenus supérieures à la moyenne dans les emplois d'avenir, un nombre remarquable d'équipements et d'infrastructures et une participation des citoyen·ne·s aux élections correspondant à la moyenne nationale. L'habitant·e moyen·ne de ces régions bénéficie de meilleurs soins que dans la plupart des autres régions d'Allemagne mais est en concurrence croissante avec les nombreuses personnes qui affluent dans les grandes villes, attirées par ces atouts. Les ménages défavorisés, qui ont plus d'enfants, courent un risque grandissant d'exclusion et de décrochage. Ces territoires comportent plus de personnes âgées pauvres que les autres régions. Les indicateurs tels que l'espérance de vie et l'endettement varient fortement. La valeur médiane dans cette catégorie de territoires est proche de la moyenne de l'Allemagne.

Avantages et handicaps
Travailleurs TQ : ↑ (21,4 %)
Pauvreté des personnes âgées : ↘ (4,3 %)
Pauvreté des enfants : ↘ (18,0 %)
Espérance de vie : ↗ (80,6 J.)
Distance d'un·e médecin généraliste : ↗ (3,5 Min.)
Salaire : ↗ (3.213 EUR)
Endettement des communes : 0 (1.585 EUR)
Participation aux élections : 0 (74,4 %)
Accès au haut débit : ↑ (93,4 %)
Migrations : ↗ (97,6 personnes pour 100 000 hab.)



Régions rurales et périphéries riches (62 arrondissements ; 13,7 millions d'hab.)

Ces régions du Sud de l'Allemagne et des périphéries des grandes villes riches bénéficient d'une situation géographique historiquement avantageuse et de la proximité avec les bassins d'emploi les plus attractifs d'Allemagne. Le risque de pauvreté et l'endettement y sont bien plus faibles que la moyenne et le salaire brut, l'espérance de vie et la participation aux élections y sont les plus élevés d'Allemagne. Rien d'étonnant à ce que ces régions attirent de nombreuses personnes, même si des progrès concernant les infrastructures (accès au haut débit, distance d'un médecin généraliste) sont encore à faire. Grâce à leur faible endettement, les communes de ces territoires disposent, comparativement au reste du pays, de moyens importants pour moderniser leurs infrastructures. Leur proximité avec le marché de l'emploi des grandes villes et l'accessibilité des infrastructures assurent à leurs habitant·e·s une grande qualité de vie, qui toutefois dépend fortement de la mobilité dans ce pays des migrations pendulaires qu'est l'Allemagne.

Avantages et handicaps
Travailleurs TQ : 0 (15,8 %)
Pauvreté des personnes âgées : ↗ (1,9 %)
Pauvreté des enfants : ↑ (6,2 %)
Espérance de vie : ↑ (82,0 J.)
Distance d'un·e médecin généraliste : 0 (4,8 Min.)
Salaire : ↑ (3.534 EUR)
Endettement des communes : ↑ (931 EUR)
Participation aux élections : ↑ (80,2 %)
Accès au haut débit : 0 (82,3 %)
Migrations : ↑ (197,7 personnes pour 100 000 hab.)

Noyau dur de l'Allemagne (187 arrondissements ; 32,8 millions d'hab.)

Ces territoires affichent des chiffres qui se situent toujours dans la moyenne nationale, à une exception près : le taux de travailleurs très qualifiés y est le plus faible du pays. Les perspectives d'emploi d'avenir peuvent être menacées du fait de la distance croissante du marché de l'emploi des grandes villes. Par exemple, dans le Sud de l'Allemagne, ces territoires se trouvent plutôt dans des zones périphériques à proximité de la frontière avec la République tchèque et la Haute-Autriche. Cette catégorie de territoires est très présente en Allemagne de l'Ouest. Elle rassemble des régions rurales et urbaines, parfois très endettées. A l'Est, ce territoire est celui qui rassemble les travailleurs opérant des migrations pendulaires entre leur domicile et leur travail à Berlin. Le rayonnement de la capitale devrait y améliorer les perspectives d'avenir.

Avantages et handicaps
Travailleurs TQ : ↓ (10,2 %)
Pauvreté des personnes âgées : 0 (2,3 %)
Pauvreté des enfants : ↗ (10,4 %)
Espérance de vie : 0 (80,6 J.)
Distance d'un·e médecin généraliste : ↘ (5,7 Min.)
Salaire : 0 (3.183 EUR)
Endettement des communes : ↘ (1.734 EUR)
Participation aux élections : ↗ (76,6 %)
Accès au haut débit : ↘ (77,1 %)
Migrations : 0 (–17,4 personnes pour 100 000 hab.)

(fort avantage : ↑ ; avantage : ↗ ; moyenne : 0 ; handicap : ↘ ; fort handicap : ↓ ; Abréviations : hab. = habitant·e et TQ = très qualifiés)

Régions rurales en proie à une longue crise structurelle (53 arrondissements ; 8,1 millions d'hab.)

Les régions rurales des arrondissements de l'Est du pays sont encore fortement marquées par les conséquences de l'évolution démographique et connaissent un déclin de leur population. Ceci s'explique principalement par la mauvaise situation de l'emploi en comparaison avec le reste du pays. Conséquence : des revenus plus faibles et des travailleurs très qualifiés moins nombreux. Par ailleurs, les infrastructures ne se développent pas dans les proportions escomptées. L'accès aux médecins généralistes bien inférieur à la moyenne en est un exemple frappant. De plus, le projet urgent pour les particuliers et les entreprises d'accès au haut débit (> 50 Mbits) ne connaît pas d'avancée significative. Point positif cependant : ces communes sont rarement endettées et le taux de pauvreté des personnes âgées y est faible (pour le moment) du fait du grand nombre de femmes ayant acquis des droits à pension de retraite issus de leur emploi dans l'ex-RDA.

Avantages et handicaps
Travailleurs TQ : ↘ (10,5 %)
Pauvreté des personnes âgées : ↑ (0,9 %)
Pauvreté des enfants : 0 (15,5 %)
Espérance de vie : ↘ (79,8 J.)
Distance d'un·e médecin généraliste : ↘ (6,8 Min.)
Salaire : ↓ (2.464 EUR)
Endettement des communes : ↗ (1.053 EUR)
Participation aux élections :↘ (72,0 %)
Accès au haut débit : ↓ (59,0 %)
Migrations : ↘ (–213,4 personnes pour 100 000 hab.)

Régions urbaines traversant un changement structurel profond (22 arrondissements ; 5,4 millions d'hab.)

Cette catégorie rassemble quelques communes des anciennes régions industrielles de la Ruhr, de la Sarre et de Rhénanie-Palatinat ainsi que de Brême et Bremerhaven. La pauvreté des enfants et des personnes âgées y est particulièrement élevée mais les soins de santé y sont excellents. En moyenne, ces régions ont un solde migratoire négatif et les salaires se situent dans la moyenne du pays. La faible espérance de vie et le faible taux de participation aux élections sont le reflet de problèmes persistants. Fortement endettées, ces communes ont une marge de manœuvre réduite. Un élan positif dans la lutte contre le changement structurel est attendu dans les villes si tant est qu'elles retrouvent une capacité financière, que leur taux de pauvreté soit réduit et que l'on mette un terme à l'exode de leur population.

Avantages et handicaps
Travailleurs TQ : ↗ (13,4 %)
Pauvreté des personnes âgées : ↓ (5,1 %)
Pauvreté des enfants : ↓ (27,2 %)
Espérance de vie : ↓ (79,5 J.)
Distance d'un·e médecin généraliste : ↑ (3,0 Min.)
Salaire : 0 (3.190 EUR)
Endettement des communes : ↓ (6.373 EUR)
Participation aux élections : ↓ (71,8 %)
Accès au haut débit : ↗ (93,1 %)
Migrations : ↓ (–249,5 personnes pour 100 000 hab.)

(fort avantage : ↑ ; avantage : ↗ ; moyenne : 0 ; handicap : ↘ ; fort handicap : ↓ ; Abréviations : hab. = habitant·e et TQ = très qualifiés)

un problème qui concerne principalement les grandes villes : les valeurs extrêmes des grandes et moyennes villes dynamiques présentant un risque d'exclusion et des régions urbaines traversant un changement structurel profond sont proches (pauvreté des enfants : 31,9 % à Halle-sur-Saale et 39,5 % à Gelsen-kirchen ; pauvreté des personnes âgées : 8,8 % à Francfort-sur-le-Main et 8,9 % à Offenbach-sur-le-Main).

TABLEAU 2

Plages de valeurs des indicateurs dans chaque catégorie de territoires

Indicateur	Valeur	Grandes et moyennes villes dynamiques présentant un risque d'exclusion	Régions rurales et périphéries riches	Noyau dur de l'Allemagne	Régions rurales en proie à une longue crise structurelle	Régions urbaines traversant un changement structurel profond
Taux de travailleurs très qualifiés (en %)	Minimum	6,9 (Delmenhorst)	9,4 (Berchtesgadener Land)	6,0 (Wittmund)	7,3 (Prignitz)	7,3 (Pirmasens)
	Maximum	44,1 (Heidelberg)	29,0 (München, Landkreis)	19,3 (Göttingen)	14,7 (Meißen)	20,1 (Bochum)
Taux de pauvreté des personnes âgées (en %)	Minimum	1,1 (Gera)	0,9 (Eichstätt)	0,7 (Märkisch-Oderland)	0,5 (Greiz)	3,2 (Remscheid)
	Maximum	8,8 (Frankfurt am Main)	2,8 (Lindau/ Bodensee)	3,9 (Emden)	1,8 (Nordwest-mecklenburg)	8,9 (Offenbach am Main)
Taux de pauvreté des enfants	Minimum	8,1 (Ingolstadt)	2,0 (Pfaffenhofen an der Ilm)	2,5 (Unterallgäu)	7,5 (Eichsfeld)	13,5 (Trier, kreisfreie Stadt)
	Maximum	31,9 (Halle/Saale)	13,0 (Pinneberg)	24,7 (Salzgitter)	24,9 (Uckermark)	39,5 (Gelsenkir-chen)
L'espérance de vie en années	Minimum	78,0 (Flensburg)	80,9 (Nürnberger Land)	78,1 (Emden)	78,2 (Kyffhäuser-kreis)	77,3 (Pirmasens)
	Maximum	83,0 (München, Landeshauptstadt)	83,4 (Starnberg)	82,2 (Offenbach)	81,4 (Saale-Holz-land-Kreis)	80,8 (Offenbach am Main)
Distance d'un·e médecin généra-liste (en min. de trajet en voiture)	Minimum	1,8 (München, Landeshauptstadt)	2,5 (Main-Tanus-Kreis)	2,8 (Solingen)	4,2 (Zwickau)	2,0 (Gelsenkir-chen)
	Maximum	7,0 (Frankfurt/ Oder)	7,7 (Oberallgäu)	10,5 (Emden)	11,2 (Ostprignitz Ruppin)	4,6 (Pirmasens)
Salaire brut sur le lieu de résidence en EUR	Minimum	2.423 (Gera)	2.942 (Berchtes-gadener Land)	2.641 (Teltow-Fläming)	2.271 (Vorpom-mern-Rügen)	2.755 (Pirmasens)
	Maximum	4.169 (Erlangen)	4.126 (Main-Taunus-Kreis)	4.310 (Wolfsburg)	2.751 (Oder-Spree)	3.525 (Mülheim an der Ruhr)
Endettement des communes en EUR par habitant·e	Minimum	0 (Dresden)	227 (Biberach)	21 (Wolfsburg)	382 (Hildburg-hausen)	4.190 (Dortmund)
	Maximum	5.755 (Mainz)	4.594 (Hochtaunuskreis)	7.206 (Kusel)	2.367 (Mansfeld-Südharz)	9.998 (Pirmasens)
Participation aux élections en %	Minimum	65,7 (Branden-burg/Havel)	75,3 (Lörrach)	71,3 (Deggendorf)	64,4 (Salzland-kreis)	67,6 (Offenbach)
	Maximum	82,3 (Münster)	84,4 (Starnberg)	81,7 (Forchheim)	77,2 (Sächs. Schweiz/ Osterzg.)	77,5 (Mülheim an der Ruhr)
Ménages ayant accès au haut débit en %	Minimum	74 (Brandenburg/ Havel)	58 (Breisgau-Hochschwarzwald)	36 (Eifelkreis Bitburg-Prüm)	31 (Jerichower Land)	80 (Saarbrücken, Regionalverband)
	Maximum	100 (Regensburg, Rosenheim)	96 (Hochtaunus-kreis)	98 (Speyer, Frankenthal/Pfalz)	87 (Suhl)	97 (Herne, Pirma-sens, Gelsenkirchen)
Solde migratoire intérieur pour 100000 habitant·e·s	Minimum	–593 (Frankfurt/ Oder)	–147,3 (Aschaffen-burg, Landkreis)	–937 (Göttingen, Landkreis)*	–638 (Suhl)	–864 (Offenbach am Main)
	Maximum	1.433 (Leipzig)	569 (Herzogtum Lauenburg)	959 (Havelland)	320 (Rostock, Landkreis)	85 (Mülheim an der Ruhr)

* Conséquence possible du camp de transit de Friedland et de la réforme territoriale de 2016.

Source : tableau créé par les auteur.e.s.

ENTRE RICHESSE ET PAUVRETÉ

La polarisation sociale se retrouve également, de manière croissante, à l'échelle des villes. Alors que les quartiers les plus riches attirent toujours plus de ménages, ce sont avant tout les hauts revenus qui peuvent (encore) se permettre de payer des loyers élevés, tandis que les habitant·e·s des quartiers défavorisés s'appauvrissent. La pauvreté touche principalement les personnes âgées et les enfants de familles aux faibles revenus. Ces ménages sont particulièrement affectés par l'augmentation du coût de la vie. L'ampleur du risque de pauvreté pose un problème majeur pour l'avenir. La hausse des loyers est actuellement au cœur des débats : plus les loyers d'un quartier augmentent, plus les ménages à faibles revenus sont menacés d'exclusion.

Une évaluation a été réalisée à ce sujet, traitant de la répartition inégale des richesses et de la pauvreté. Le taux de pauvreté des personnes âgées et des enfants, le salaire brut sur le lieu du travail, le revenu disponible des ménages (c'est-à-dire l'ensemble des revenus d'un ménage, après versement des prestations sociales et imposition fiscale) ainsi que l'évolution des loyers ont été retenus dans cette évaluation comme autant d'indices de l'évolution du coût de la vie.

TABLEAU 3

La richesse en Allemagne

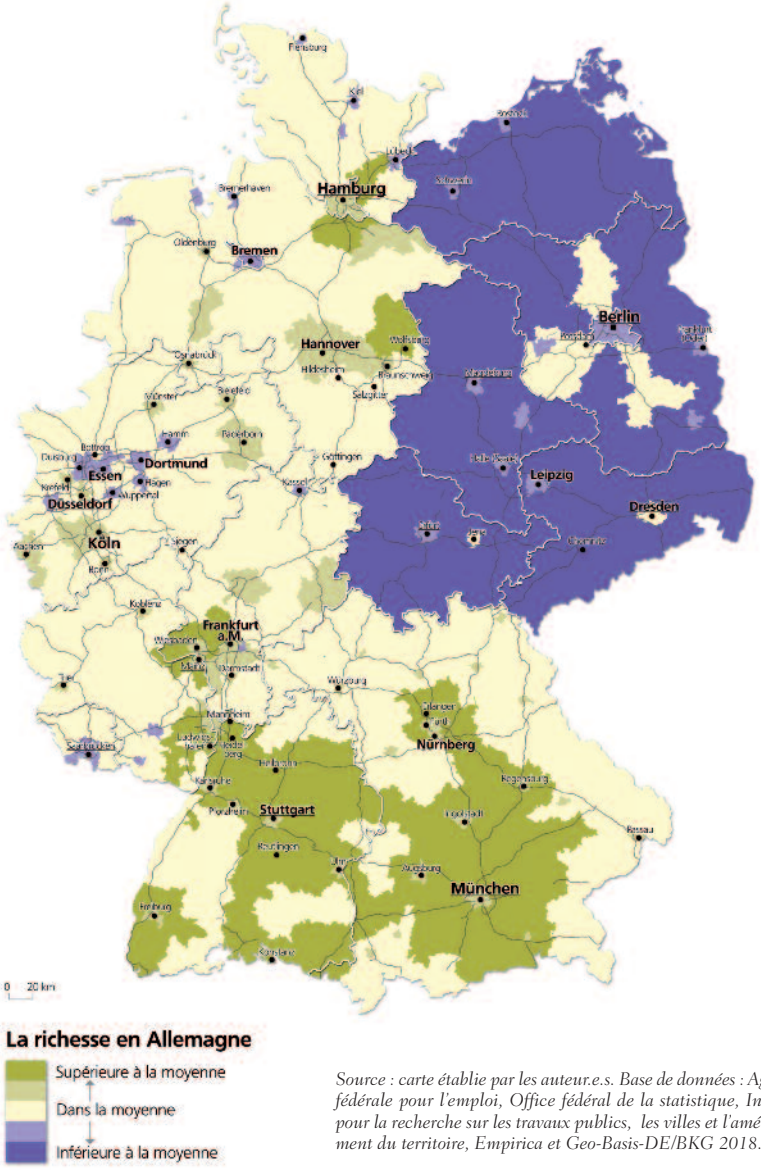
	Pauvreté des personnes âgées	Pauvreté des enfants	Salaire brut sur le lieu de résidence	Revenu disponible des ménages	Augmentation du coût de la vie
Catégorie 1	↗	↑	↑	↑	↓
Catégorie 2	↓	↘	↗	↗	↘
Catégorie 3	0	↗	0	0	0
Catégorie 4	↘	↓	↘	↘	↗
Catégorie 5	↑	0	↓	↓	↑

Symbole : fort avantage : ↑ ; avantage : ↗ ; moyenne : 0 ; handicap : ↘ ; fort handicap : ↓

Source : tableau créé par les auteur.e.s. Base de données : Agence fédérale pour l'emploi, Office fédéral de la statistique et Institut pour la recherche sur les travaux publics, les villes et l'aménagement du territoire.

ILLUSTRATION 2

Richesse et pauvreté en Allemagne



Source : carte établie par les auteur.e.s. Base de données : Agence fédérale pour l'emploi, Office fédéral de la statistique, Institut pour la recherche sur les travaux publics, les villes et l'aménagement du territoire, Empirica et Geo-Basis-DE/BKG 2018.

L'illustration 2 présente les catégories de territoires identifiées suite à ces observations :

– Les zones colorées en violet foncé sont les régions en difficulté par rapport à la moyenne nationale. Les zones colorées en violet clair sont les anciennes régions industrielles traversant un changement structurel (Ruhr, Sarre, zones portuaires) et de nombreuses grandes villes de l'Est. Même lorsque le coût du logement y augmente moins rapidement que dans le reste du pays, la pauvreté des enfants y est très marquée et les revenus particulièrement faibles.
– Le taux de pauvreté des personnes âgées exceptionnellement faible dans les régions rurales d'Allemagne de l'Est (en violet foncé) s'explique en grande partie par les droits à pension de retraite acquis par les femmes qui, dans cette région, travaillaient davantage que les femmes de l'ex-RFA.[2]
– Les zones colorées en vert foncé rassemblent les vastes régions riches du Sud de l'Allemagne et quelques arrondissements de l'Ouest et du Nord en périphérie des bassins d'emploi prospères et des bassins industriels compétitifs. Ces régions affichent des revenus moyens élevés, voire très élevés, un taux de pauvreté des personnes âgées et des enfants relativement faibles et une forte hausse du coût du logement (cf. tableau 2).
– Les zones colorées en vert clair rassemblent quelques arrondissements du Sud, de l'Ouest et du Nord de l'Allemagne touchés par un taux de pauvreté des enfants et des personnes âgées élevé. Les revenus et le coût du logement y sont plus faibles que dans les régions colorées en vert foncé. Les valeurs enregistrées dans les arrondissements et les villes- arrondissements colorées en beige se situent dans la moyenne nationale. La plupart des valeurs des indicateurs sont dans la moyenne, à l'exception du taux de pauvreté des enfants (moins élevé) et du coût du logement, qui connaît une moins forte augmentation.

Cette étude illustre les grandes tendances relatives aux écarts de richesse en Allemagne. Les vastes régions riches du Sud sont radicalement différentes

2. Cf. résumé de l'étude sur www.fes.de/ungleiches-deutschland/

des arrondissements défavorisés de l'Est, tandis que l'Ouest et la région de Berlin constituent le noyau dur du pays. Font exception à ce modèle global les régions des grandes villes d'Allemagne de l'Ouest, confrontées à des problèmes de pauvreté durables du fait du changement structurel industriel. L'augmentation du coût de la vie, représenté par l'évolution des loyers, est un facteur de risque de pauvreté qui touche même les grandes villes riches et peut être source d'exclusion sociale et spatiale.

UNE NOUVELLE POLITIQUE POUR L'ÉGALITÉ DES CONDITIONS DE VIE ET LA COHÉSION SOCIALE

L'étude montre que l'Allemagne est toujours marquée par une polarisation économique, territoriale, sociale et politique :

– La croissance économique et la politique de compensation mise en œuvre jusqu'à présent ne permettent manifestement pas de parvenir à l'égalité des conditions de vie. L'étude fait état de fortes disparités entre les régions sur le plan de l'emploi, de la richesse, des revenus, du risque de pauvreté, de l'espérance de vie et met en doute la capacité de l'État à inverser la tendance. Conséquence : l'Allemagne est marquée par de grands écarts de richesse.
– Plus de 69 millions d'habitant·e·s, soit plus de 83 % de la population, vivent dans de grandes et moyennes villes dynamiques caractérisées par une périphérie riche et dans des communes affichant des chiffres similaires aux moyennes nationales (« le noyau dur de l'Allemagne »). Il existe toutefois dans les régions riches un risque d'exclusion sociale et spatiale dû à l'augmentation du coût de la vie et à des infrastructures saturées. Plus de 13,5 millions d'habitant·e·s, soit 16,4 % de la population allemande, vivent dans des régions présentant de sérieux problèmes structurels. Ces régions sont marquées par un fort endettement des communes, un important déficit en infrastructures locales, des perspectives d'emploi et de revenus plus faibles et un risque plus élevé de pauvreté pour les enfants et les personnes âgées.
– Dans de nombreuses communes constituées de régions rurales périphériques et d'anciennes régions industrielles souffrant de faiblesses structurelles, l'État n'est pas en mesure d'inverser la tendance. En effet, ces régions sont surendettées et les investissements reculent depuis longtemps. Les migrations intérieures renforcent les disparités. Les régions périphériques

se vident, accentuant les disparités car les jeunes travailleurs qualifiés et les jeunes familles s'installent dans des régions en plein essor, garanties d'un marché du travail attractif. Dans nombre de ces régions dans lesquelles l'État ne peut rien faire, les habitant·e·s perdent confiance en la politique et en la démocratie.

Le monde politique néglige plus ou moins les conséquences des disparités économiques régionales sur la cohésion sociale, ne proposant depuis longtemps déjà que des réponses insuffisantes (Fink/Tiemann 2016, 2017). La coalition de la CDU/CSU et du SPD en tire aujourd'hui les conséquences. Elle a constitué à cet égard la Commission gouvernementale sur l'égalité des conditions de vie.

FAVORISER LA COHÉSION SOCIALE

La Commission gouvernementale sur l'égalité des conditions de vie doit saisir cette occasion et développer une nouvelle stratégie associant l'égalité des conditions de vie à une politique de renforcement de la cohésion sociale. Le bien commun doit être pris en compte dans cette double mission : lutter contre les disparités économiques et sociales et renforcer la cohésion sociale grâce aux services publics.

Les principes d'une politique de cohésion sociale

La Loi fondamentale comme outil normatif de la politique de la cohésion sociale
La Loi fondamentale définit des orientations pour garantir l'égalité des conditions de vie de chacun. Les citoyen·ne·s ont pour droit fondamental l'intégration sociale, qui repose sur la liberté, l'égalité et la solidarité. L'objectif est d'assurer la participation à la vie sociale, l'intégration et la sécurité de tous, dans toutes les régions.

L'entretien et le développement des infrastructures publiques au service de la cohésion sociale
Les infrastructures et les services publics sont essentiels au libre épanouissement de tous les citoyens et toutes les citoyennes. C'est d'abord un accès libre et généralisé à des infrastructures publiques de qualité qui permet à chacun de participer à la vie sociale et qui renforce la cohésion sociale. Il est donc important de développer un maillage d'infrastructures publiques sur l'ensemble du territoire.

Consolider l'administration pour permettre un accès aux services publics
La qualité de vie d'une société dépend de la qualité des prestations de ses biens publics. Bien administrer les services publics, c'est d'abord disposer des moyens matériels, financiers et humains nécessaires. Il convient donc de consolider l'administration pour permettre un accès aux services publics pour tous.

La cohésion sociale à l'échelle locale
Il est nécessaire d'offrir des services sociaux, des infrastructures techniques et des biens publics de qualité pour permettre à chacun de participer à la vie sociale. Personne ne doit être laissé pour compte. Associer l'administration, l'économie et la société civile permet de créer des lieux de vie sociale qui favorisent la cohésion sociale et renforcent la démocratie (locale). La cohésion sociale n'est pas un principe abstrait mais la condition *sine qua non*, à réinventer sans cesse, d'une société ouverte.

Source : nach Kersten et al. 2019.

Le débat ambiant autour de l'identité nationale (Heimat) est source de crispation, détourne l'attention des questions essentielles, déclenche des contre-feux inutiles et fait écran aux intérêts matériels, pourtant essentiels aux conditions de vie des individus dans les villes et les régions. Une nouvelle politique en faveur de l'égalité des conditions de vie et de la cohésion sociale, en revanche, se doit de suivre les quatre objectifs détaillés ci-après.

Des solutions circonstanciées pour répondre aux inégalités : à situation inégale, traitement différencié

Les infrastructures sociales et techniques sont réparties de manière très inégale sur le territoire. Ce n'est pas seulement le résultat de capacités financières très différentes selon les communes et les Länder. Sont également en cause les possibilités inégales de participation à des programmes d'investissement nationaux. Les communes riches disposant d'une bonne gestion financière et administrative – situées (en majorité) dans le Sud de l'Allemagne – sont très souvent avantagées dans la sélection pour les programmes d'investissement nationaux et des Länder. En effet, leurs finances les autorisent à apporter les contributions demandées en même temps qu'elles disposent des compétences requises en matière de planification et d'homologation, nécessaires pour mettre en œuvre les mesures sans attendre les investissements disponibles.

– Il convient, à l'avenir, de répartir de manière plus équitable les dépenses publiques sur le territoire. La devise politique « à situation inégale, traitement différencié» doit être érigée en principe directeur de la politique nationale en matière de dépenses. Il est essentiel de régionaliser, au moyen de différents indicateurs, les nombreuses aides à l'investissement offertes par l'État, celles-ci devant être bien plus axées qu'auparavant sur les inégalités territoriales, en sus des aspects techniques. Cette approche s'applique en particulier aux programmes spécialisés visant à promouvoir les infrastructures, tels que le programme de promotion de l'urbanisme, les infrastructures de transport (notamment le plan fédéral d'aménagement des voies de circulation et les fonds alloués à la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs), les infrastructures de recherche (p. ex. le pacte pour l'enseignement supérieur) et les aides à l'investissement de l'État fédéral et des Länder pour les crèches et les écoles. En effet, les perspectives d'éducation inégales entre les régions riches et les régions souffrant de faiblesses structurelles renforcent les inégalités et la pauvreté. C'est pourquoi les investissements dans l'éducation doivent tout particulièrement respecter le principe « à situation inégale, traitement différencié » et être mis en œuvre selon des indices sociaux communs.

Il est essentiel que la Commission gouvernementale sur l'égalité des conditions de vie établisse une liste d'indicateurs adéquats et adaptés aux besoins. Pour ce faire, il convient d'assurer un suivi continu de l'évolution des territoires, à la plus petite échelle possible.

Sur cette base, il convient également que l'État fédéral et les Länder se mettent d'accord sur une régionalisation des moyens pour chaque programme. Les unités de référence territoriales doivent alors être axées sur les aspects techniques et avoir pour objet de mettre fin aux inégalités régionales. La régionalisation adaptée aux besoins a l'avantage de rendre l'affectation des ressources transparente et compréhensible. Différentes problématiques sont alors prises en compte : les besoins des communes souffrant de faiblesses structurelles et en manque de moyens, mais également les problèmes que pose l'arrivée de nouveaux habitants aux collectivités territoriales surchargées.

Renforcer les communes

Sans communes fortes dans toutes les régions de l'Allemagne, on ne pourra pas mettre fin aux inégalités des conditions de vie. De nombreux problèmes mentionnés dans ce rapport peuvent être en premier lieu résolus par les communes. Mieux encore : l'administration locale garantit l'accès de tous aux services publics. C'est pourquoi il est essentiel que les communes disposent de ressources financières et de moyens humains suffisants. Si les programmes de soutien peuvent renforcer ces ressources de base, ils ne peuvent les remplacer. Or, ces dernières années, c'est l'inverse qui s'est produit : ce sont surtout les communes souffrant de faiblesses structurelles, qui étaient sous pression budgétaire, qui ont dû diminuer le nombre de leurs salariés, limiter leurs moyens et affaiblir les institutions communales.

– Il est donc nécessaire de mettre en œuvre une initiative visant à renforcer l'autonomie administrative des communes : redonner aux communes les compétences nécessaires pour résoudre les difficultés de leurs administrés, par exemple via le recrutement de personnel mieux qualifié et de nouvelles formes de coopération entre collectivités, en particulier dans les communes rurales disposant d'une marge de manœuvre limitée, doit être une priorité à tous les niveaux de l'État.

– Il convient d'adapter le système de péréquation financière communal des Länder, de sorte que soient alloués les fonds de l'État fédéral aux communes qui en ont le plus besoin.

Soulager les communes souffrant de faiblesses structurelles

L'étude montre que nombre de communes souffrant de faiblesses structurelles se trouvent dans une impasse durable. Seules, elles ne parviennent plus à sortir du cercle vicieux d'une économie moribonde, d'un chômage élevé, de lourdes charges dues aux prestations sociales, d'un fort endettement, d'un investissement réduit et de l'exode d'une partie de leurs habitants. Cela est d'autant plus vrai que les mécanismes de compensation et d'aides du système fédéral multidimensionnel ont eu peu d'effet.

– Il est donc nécessaire de créer un fonds de désendettement commun à l'État fédéral et aux Länder rassemblant les encours de dettes des communes les plus endettées. Cet allègement réel de la dette doit être assorti de conditions pour améliorer les revenus des communes et éviter un nouvel endettement. Pour ce faire, la Commission gouvernementale doit mettre au point un modèle concret de fonds d'endettement commun.
– Il est également nécessaire que l'État fédéral prenne davantage en charge de dépenses sociales. Il s'agit notamment des dépenses de logement des chômeurs de longue durée qui alourdissent particulièrement le budget des communes en crise. Les communes les plus vulnérables sont aujourd'hui celles qui ont le plus de charges liées aux prestations sociales. Il faut à l'avenir faire valoir le principe de corrélation suivant : « celui qui commande, paie ».

Mettre en place une nouvelle mission d'intérêt commun sur les « services publics régionaux »

L'accès à des infrastructures performantes sur l'ensemble du territoire est essentiel au libre épanouissement des habitant·e·s de toutes les régions. Pour garantir ces services publics, une administration forte est requise. De plus, lorsqu'elle peut prendre part à la mise en place de stratégies locales et influer effectivement sur celles-ci, la population s'implique. L'intégration politique

des citoyens et la prise de décisions commune renforcent la cohésion sociale. Réciproquement, l'engagement de la population et la cohésion sociale sont des caractéristiques propres aux régions riches.

Une politique de cohésion doit donc se préoccuper du développement des « lieux sociaux ». Il s'agit de lieux et d'espaces qui sous-tendent le développement solidaire et autonome des régions grâce à un engagement citoyen, une recherche du bien commun, des coopérations entre plusieurs communes et des réseaux régionaux, des stratégies de développement régionales et locales et bien d'autres formes de participation. Ces moyens informels qui permettent de garantir les services publics ainsi que les possibilités de mobilisation citoyenne, de participation politique, de codécision et d'auto-organisation des régions doivent être encouragés.

– Il est nécessaire de généraliser ces approches se substituant à nombre de programmes de moindre envergure, souvent symboliques, pensés à court terme et dont les effets ne sont pas durables. Les nombreuses approches innovantes issues de projets pilotes subventionnés par l'État fédéral et des Länder doivent être évaluées, pérennisées et déployées au quotidien (p. ex. projet pilote d'aménagement du territoire, projet de logement et d'urbanisme expérimental, soutien à des projets en faveur du développement rural ou encore à des initiatives portées par le ministère de l'Éducation et de la Recherche). Nombre de ces innovations ont été abandonnées une fois les programmes parvenus à échéance.
– Une plus grande stabilité et fiabilité sont déterminantes. Pour ce faire, l'État fédéral et les Länder doivent convenir d'une nouvelle mission d'intérêt commun sur les « services publics régionaux ». Celle-ci doit venir en complément des tâches d'intérêt commun préexistantes relatives à l'« amélioration des structures agricoles et de la protection des côtes » et à l'« amélioration de la structure économique régionale ». Une telle mission d'intérêt commun permet de financer des services publics matériels adéquats dans les régions et un soutien systématique aux processus de mobilisation citoyenne, de participation politique, de codécision et d'auto-organisation des régions. La participation politique des individus crée les conditions d'une cohésion sociale lorsqu'ils y entrevoient de nouvelles perspectives.

L'art. 91a de la Loi fondamentale offre la possibilité à l'État fédéral de contribuer aux missions d'intérêt commun. Il revient donc à l'État d'apporter sa contribution à ces missions aujourd'hui de haute importance – qui permettent de garantir la cohésion sociale et territoriale en Allemagne – au moins à raison de la moitié des ressources nécessaires.

DIMINUER LES INÉGALITÉS ET RENFORCER LA DÉMOCRATIE

La controverse politique au sujet d'une croissance des inégalités de conditions de vie – et de l'émergence de gagnant·e·s et de perdant·e·s du changement structurel – a animé le débat sur les inégalités dans le pays. La question de l'égalité des conditions de vie est désormais à l'ordre du jour politique.

Il s'agit dès lors de mettre au point une nouvelle politique pour lutter avec détermination contre ces déséquilibres. Les disparités entre les territoires ne doivent plus conduire à des inégalités manifestes entre les conditions de vie. C'est pourquoi l'Allemagne a besoin d'une nouvelle politique régionale, structurelle, financière et éducative.

Il convient également de mettre en avant les nouvelles perspectives économiques et sociales pour empêcher la montée des mouvements populistes de droite. L'amélioration durable de l'attractivité d'une région permet de renforcer la démocratie dans les villes et les régions et de regagner la confiance de la population dans l'efficacité des institutions démocratiques.

L'Allemagne a besoin d'une action politique courageuse. Suite à la publication du rapport de la Commission gouvernementale sur l'égalité des conditions de vie, l'opinion publique attend désormais des décisions politiques claires ouvrant la voie à des solutions viables pour le futur.

ANNEXE A

DESCRIPTION DES INDICATEURS

Le tableau suivant présente de manière synthétique les indicateurs utilisés au sein de l'étude. Les informations surlignées en rouge clair sont associées à des séries chronologiques de données d'au moins quatre ans avant l'année indiquée, prises en compte dans l'interprétation des résultats figurant dans le texte de l'étude.

Plusieurs variantes sont possibles pour les indicateurs suivis du chiffre 1, 2 ou 3. Les variantes qui ne sont pas représentées dans le tableau sont expliquées dans l'interprétation des résultats figurant dans le texte de l'étude.

N°	Nom	Source	Période
Analyse par segments			
Illustr. 1	Carte des disparités socio-économiques	Agence fédérale pour l'emploi, Office fédéral de la statistique, Institut pour la recherche sur les travaux publics, les villes et l'aménagement du territoire, ministère du Transport et des Infrastructures numériques, Thünen-Institut, portail Wegweiser Kommune de la Fondation Bertelsmann et données brutes collectées sur ledit portail, Centre de données de recherche des offices de la statistique de l'État fédéral et des Länder	2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018
Illustr. 2	Richesse et pauvreté en Allemagne	Agence fédérale pour l'emploi, Office fédéral de la statistique, Institut pour la recherche sur les travaux publics, les villes et l'aménagement du territoire et Empirica	2016, 2017, 2018
Economie, emploi et marché du travail			
Illustr.	Produit intérieur brut par actif [1]	Office fédéral de la statistique	2016
Illustr.	Taux d'emploi [2]	Agence fédérale pour l'emploi	2017
Illustr.	Taux de travailleurs très qualifiés	Agence fédérale pour l'emploi	2018
Perspectives d'éducation et d'avenir			
Illustr.	Pauvreté des enfants : enfants âgés de moins de 15 ans dans des ménages bénéficiant de l'assurance du SGB II	Agence fédérale pour l'emploi	2016
Illustr.	Taux de personnes sorties du système éducatif sans diplôme	Office fédéral de la statistique	2016
Illustr.	Pauvreté des personnes âgées : bénéficiaires du revenu minimum pour personnes âgées (SGB XIII)	Offices de la statistique de l'État fédéral et des Länder	2016
Richesse et santé			
Illustr.	Espérance de vie	Institut pour la recherche sur les travaux publics, les villes et l'aménagement du territoire	2013, 2014, 2015
Illustr.	Salaire brut sur le lieu de résidence	Agence fédérale pour l'emploi	2017
Illustr.	Loyer	Empirica	2018
Action de l'État et intégration politique des individus			
Illustr.	Endettement des communes	Portail Wegweiser Kommune de la Fondation Bertelsmann	2016
Illustr.	Investissements matériels	Portail Wegweiser Kommune de la Fondation Bertelsmann	2016
Illustr.	Accès au haut débit	Ministère du Transport et des Infrastructures numériques	2018
Migrations			
Illustr.	Solde migratoire national	Centre de données de recherche des offices de la statistique de l'État fédéral et des Länder, statistiques sur la migration, 2013-2015 et Office fédéral de la statistique	2013, 2014, 2015
Illustr.	Solde migratoire intérieur des familles		2013, 2014, 2015

1 Population active, habitants
2 Total, femmes, hommes
3 Domicile, lieu de travail

ANNEXE B

PLAGES DE VALEURS DES INDICATEURS

Indicateur	Année	Plage de valeur
Taux d'emploi total	2017	44,2 % (Trèves) — 69,2 % (Hildburghausen)
Taux d'emploi des femmes	2017	43 % (Heidelberg) — 69,9 % (Hildburghausen)
Taux d'emploi des hommes	2017	43,4 % (Trèves) — 73,2 % (Ingolstadt)
Services liés aux entreprises	2015	2,5 % (Hildburghausen) — 28,6 % (Francfort-sur-le-Main)
Produit intérieur brut par actif	2016	50309 EUR (Erzgebirgskreis) - 178706 EUR (Wolfsbourg)
Taux de travailleurs très qualifiés	2018	6 % (Wittmund) — 44,1 % (Heidelberg)
Bénéficiaires de prestations au titre du SGB II	2017	1,5 % (Pfaffenhofen an der Ilm) — 25 % (Gelsenkirchen)
Pauvreté des personnes âgées	2016	0,5 % (Sonneberg) bis 8,9 % (Offenbach-sur-le-Main)
Pauvreté des enfants	2016	2 % (Pfaffenhofen an der Ilm) — 39,5 % (Gelsenkirchen)
Personnes sorties du système éducatif sans diplôme	2016	1,2 % (Mayence) — 14,2 % (Prignitz)
Espérance de vie	2013/ 2015	77,3 ans (Pirmasens) — 83,3 ans (Starnberg)
Distance d'un·e médecin généraliste	2016	1,8 minute (Munich, capitale du Land) — 11,2 minutes (Ostprignitz-Ruppin)
Salaire brut sur le lieu de résidence	2017	2271 EUR/mois (Vorpommern-Rügen) — 4310 EUR/mois (Wolfsbourg)
Revenu disponible des ménages	2015	16274 EUR/an (Gelsenkirchen) - 35663 EUR/an (Heilbronn)
Loyer	2018	4,59 EUR/m2 (Vogtlandkreis) — 15,74 EUR/m2 (Munich, capitale du Land)
Endettement des communes	2016	0 EUR/habitant(e) (Dresde) - 9998 EUR/habitant(e) (Pirmasens)
Crédits de trésorerie	2016	0 EUR/habitant(e) (Leipzig et autres) — 8439 EUR/habitant(e) (Pirmasens)
Investissements matériels	2016	42 EUR/habitant(e) (Bielefeld) — 1342 EUR/habitant(e) (Dingolfing-Landau)
Participation aux élections	2017	64,1 % (Bremerhaven) — 84,4 % (Starnberg)
Accès au haut débit (> 50 Mbit)	2018	31 % (Jerichower Land) — 100 % (Ratisbonne, Rosenheim)
Solde migratoire intérieur total	2013/ 2014/ 2015	-864 pour 100000 habitant(e)s (Offenbach-sur-le-Main) — 1433 pour 100000 habitant(e)s (Leipzig)
Solde migratoire intérieur des familles	2013/ 2014/ 2015	-2423 pour 100000 habitant(e)s (Wurtzbourg) — 2177 pour 100000 habitant(e)s (Potsdam-Mittelmark, arrondissement)

ANNEXE C

MÉTHODOLOGIE

Cette étude repose sur une évaluation des indicateurs représentatifs de différentes thématiques. Les indicateurs ne sont pas de simples variables géostatistiques (p. ex. nombre d'habitant·e·s ou superficie d'une commune). Ils renseignent sur une situation précise et permettent d'évaluer de manière pertinente des situations et des tendances au regard d'objectifs sociaux et politiques. Citons par exemple la stratégie politique visant à déployer le haut débit sur tout le territoire. Cet objectif est mesuré par un indicateur : le nombre de ménages des régions étudiées (dans le cas présent les villes-arrondissements et les arrondissements) ayant accès au haut débit.

Les tendances et les valeurs présentées permettent de comparer les valeurs moyennes de 401 villes-arrondissements et arrondissements d'Allemagne et de mieux comprendre la répartition géographique des disparités socio-économiques. C'est le sujet de ce rapport selon lequel les cartes sont interprétées. Toutefois, il existe des disparités au sein d'un même arrondissement. Celles-ci ne sont pas représentées sur la carte des valeurs moyennes mais sont précisées dans texte.

Les indicateurs de cette analyse par segments ont été choisis pour couvrir les différentes thématiques du rapport, sans pour autant rendre plus complexe l'interprétation des résultats. L'expérience montre que les analyses par segments basées sur un ensemble d'indicateurs trop large et risquant de se recouper sont trop difficiles à expliquer. Il convient d'interpréter les résultats selon la méthodologie suivante :

– Les indicateurs utilisés ont été standardisés selon des valeurs moyennes (moyenne arithmétique, médiane) ou des valeurs de référence comparables (p. ex. solde migratoire pour 100 000 habitant·e·s, distance moyenne en minutes de trajet en voiture). Les résultats ne sont donc pas fonction de la taille de la région ou de son nombre d'habitant·e·s. Cette méthode permet de comparer les indicateurs de régions, quelles que soient leur superficie et leur population.
– Les différences de superficie entre des régions peuvent influer sur l'interprétation des liens entre villes et périphéries des villes-arrondissements d'une part et leurs arrondissements périphériques d'autre part. Ainsi, en raison des réformes territoriales, certains arrondissements situés en périphérie des grandes villes d'Allemagne de l'Est s'étendent loin de celles-ci. Les indicateurs présentent alors des valeurs moyennes résultant de structures des territoires suburbains et ruraux.
– La comparaison entre l'endettement des villes-États de Berlin, Hambourg et Brême d'une part et des villes-arrondissements et arrondissements d'autre part étant impossible, cet indicateur n'a pas pu être pris en compte pour ces villes. Le classement des territoires en catégories-types permet de représenter cette différenciation sur la carte des disparités par des hachures.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos 1

UNE FRANCE INÉGALITAIRE 3

Introduction 5

Les inégalités socioéconomiques en France 7

Les effets de la redistribution des richesses en France 43

UNE ALLEMAGNE INÉGALITAIRE 57

Introduction 59

Des conditions de vie inégales en Allemagne 63

L'Allemagne aujourd'hui 71

Une nouvelle politique pour l'égalité des conditions de vie et la cohésion sociale 85

Annexes 93

Collection dirigée par Gilles Finchelstein
et Laurent Cohen
© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, Cité Malesherbes - 75009 Paris

fondationjeanjaures
@j_jaures
fondation-jean-jaures
www.youtube.com/c/FondationJeanJaures

www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETS GRAPHICS
Imprimé en France par A.Trois
JANVIER 2020

ÉTUDE

Les inégalités socio-spatiales en France et en Allemagne

Hervé Le Bras
Philipp Fink
Martin Hennicke
Heinrich Tiemann
Achille Warnant

Si les réalités économiques, politiques et institutionnelles des deux côtés du Rhin sont bien différentes, les deux pays connaissent, derrière des moyennes nationales rassurantes, des inégalités socio-spatiales qui s'aggravent au niveau régional et local. Ces disparités grandissantes jettent une lumière crue sur le risque, en France comme en Allemagne, d'une rupture de la communauté de destin entre citoyens d'une même nation.

ISBN 978-2-36-244-126-4

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Fondation Jean Jaurès EDITIONS