

THE CONVERSATION

INEGALITES TERRITORIALES : AGGRAVATION OU CHANGEMENT DE NATURE ?

25 juillet 2016, 22:28 CEST

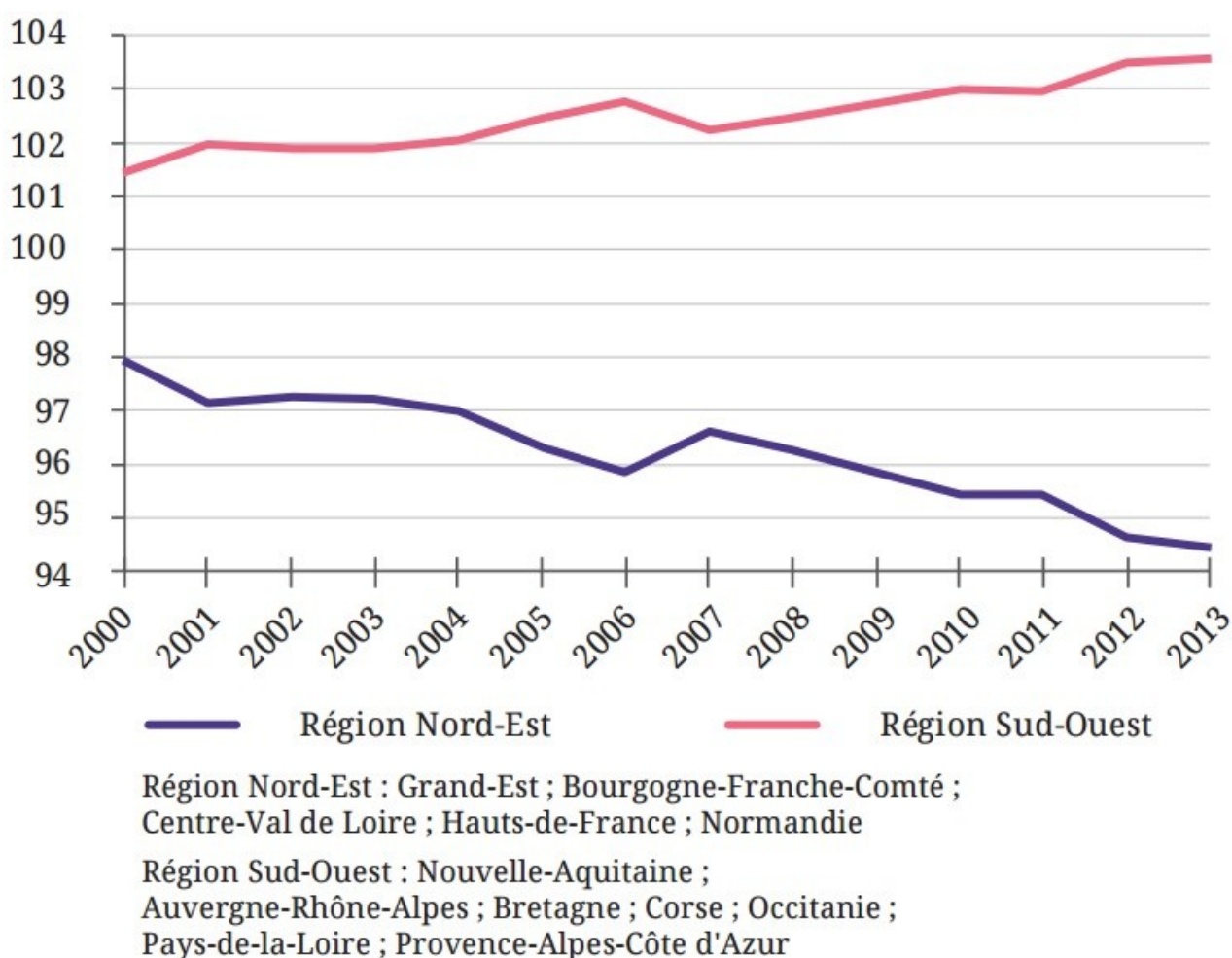


Le clivage entre zones rurales et métropolitaines ne tient pas : toutes deux peuvent souffrir des inégalités territoriales. Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Avec le succès médiatique des thèses largement controversées d'un géographe, la question des inégalités territoriales est passée du registre de l'expertise scientifique à celui du débat politique. En mettant en avant la fracture entre les métropoles et la « [France périphérique](#) », Christophe Guilluy a réactivé une représentation collective qui a la vie dure, fondatrice du modèle républicain français, et qui consiste à opposer la ville et la campagne. Cette thèse de l'aggravation des

inégalités territoriales – induite par le développement des métropoles – vient d’être sérieusement nuancée par la publication d’une [note officielle](#) de [France Stratégie](#) consacrée au sujet. Bien que les commentaires y aient vu la confirmation d’une lecture en strates de population, opposant la bonne santé des plus grandes villes à la fragilité des territoires de moindre densité, les analyses et cartographies de cette note révèlent un autre processus.

D’un point de vue national apparaît moins un clivage entre les métropoles et les autres territoires qu’une rupture d’ordre géographique entre la France du Nord-Est, et celle de l’Ouest et du Sud. S’il est vrai que sauf exceptions (Strasbourg, Nice) les métropoles se portent bien partout, la catégorie des villes moyennes implose et la santé de ces dernières reflète ce clivage. Qu’elles bénéficient d’un moteur économique dynamique (l’aéronautique par exemple, à [Issoire](#) ou [Figeac](#)) ou qu’elles tirent parti de leur attractivité résidentielle (Albi ou Saint-Flour parmi bien d’autres), la plupart des villes petites ou moyennes du Sud se développent.



Évolution du PIB par habitant relatif dans les régions du nord-est et du sud-ouest (100 = moyenne pour la province). Insee, calcul France Stratégie

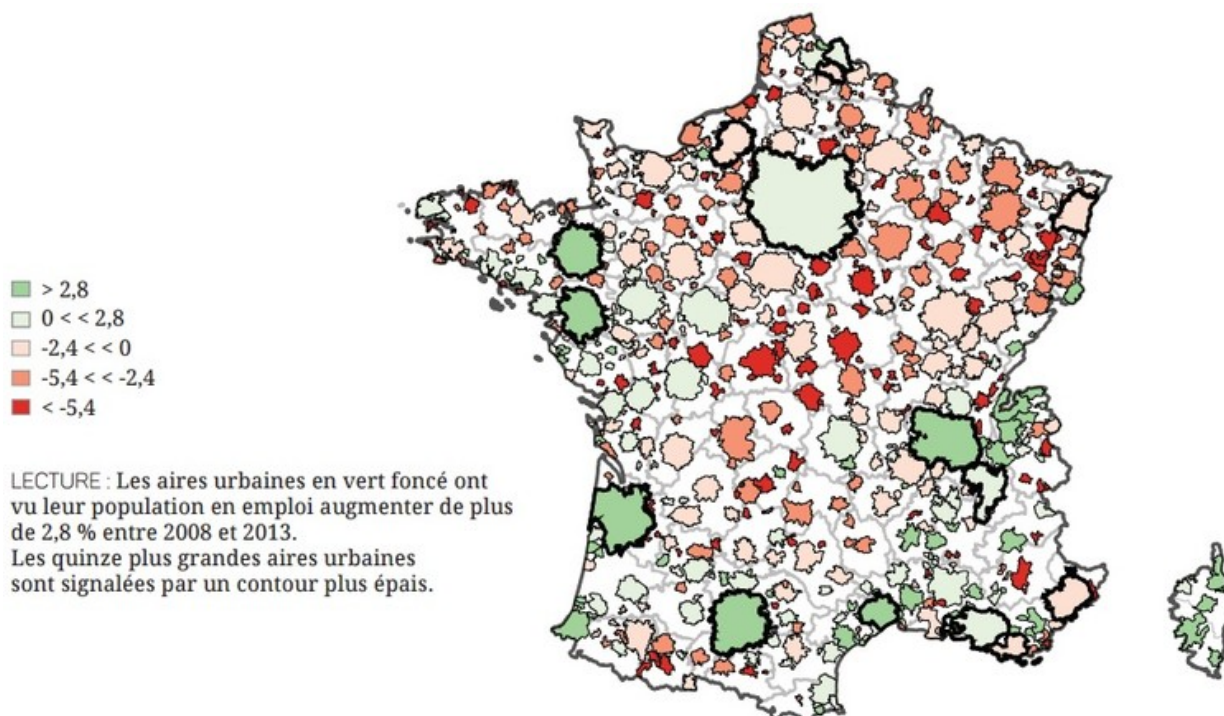
Quelle leçon tirer de ce constat géographique ? **Il n'existe pas de handicap structurel lié à la faible taille démographique, tout comme il n'y a pas d'exclusivité au développement des métropoles.** La globalisation ne s'arrête pas au périmètre des métropoles, et nombre de territoires de taille plus modeste en bénéficient. Les inégalités territoriales changent de nature : **elles**

n'opposent pas des strates de territoires, mais davantage ceux qui sont en capacité de tirer parti de la globalisation et ceux qui le sont moins. De part et d'autre, on trouve à la fois des territoires ruraux et métropolitains.

Plusieurs politiques possibles

Ce sont aujourd'hui ces processus de décrochage de territoires incapables de tirer profit des opportunités offertes par la globalisation et l'ouverture au monde qui méritent l'attention. Et ils sont d'ordres très divers. Certes, on pense toujours aux territoires concentrant des populations pauvres et socialement fragiles – qu'ils soient ruraux (le Santerre ou la Thiérache en Picardie), urbains (l'ex-bassin minier du Nord), voire métropolitains (la Seine-Saint-Denis ou l'étang de Berre). Mais il faudra bien aussi prendre acte de la rétraction démographique qui, au-delà des territoires ruraux de Champagne-Ardenne, touche maintenant un grand nombre de villes-centres des agglomérations de taille moyenne, de Dunkerque à Aurillac jusqu'à Pau. Outre ces décrochages avérés, de nouveaux risques apparaissent.

L'inscription dans la globalisation ne constitue pas une assurance à vie, bien au contraire. Au sein des métropoles notamment, les territoires les plus exposés à la globalisation (du Sud-Ouest francilien au Pays d'Aix par exemple) voient leur sensibilité aux cycles économiques augmenter, et de nouveaux profils d'actifs (jeunes, femmes) entrer dans la précarité. À l'inverse, certains territoires d'une France moyenne – ni très urbaine ni très rurale, faiblement inscrite dans la globalisation mais très dépendante de la redistribution publique (retraites, transferts sociaux, etc.) – courent le risque de voir leurs amortisseurs s'essouffler. C'est le cas du Languedoc, par exemple.



Évolution de la population en emploi de 15 à 64 ans par aire urbaine de résidence, de 2008 à

2013. Insee, recensements de la population, 2008 et 2013, calcul France Stratégie

On le voit, la question des inégalités territoriales est bien à l'ordre du jour. Mais elle nécessite de revisiter le logiciel de l'action publique pour différencier les types de politiques à mener. Si des

politiques sociales – ciblant des publics pour favoriser leur promotion sociale – sont plus que jamais nécessaires là où la pauvreté est concentrée, d'autres approches plus adaptées sont à imaginer. Par exemple, peut-on envisager d'anticiper la perte de population et d'organiser un « **repli en bon ordre** » **des services publics ? Pour les territoires exposés à la mondialisation, c'est davantage une politique de « sécurisation » des parcours professionnels qu'il faudrait mettre en œuvre. Enfin, la dépendance de nombreux territoires à la redistribution publique pose la question de l'activation de cette dépense au travers du développement de l'économie sociale et solidaire, d'une [politique du care](#).**

Globalisation par le bas

Au regard de ces défis posés par la question des inégalités territoriales, on est frappé par le caractère convenu du débat politique, que reflètent la publication et les commentaires de la note de France Stratégie. Ce débat oppose les adeptes du modèle de l'aménagement du territoire « à la française », centré sur la notion d'équilibre (pour ne pas dire l'égalité de traitement) et donc le saupoudrage des investissements, à ceux qui appellent maintenant à changer de modèle pour investir sur le moteur métropolitain, et ainsi disposer des moyens d'une redistribution vers les autres territoires.

Ce débat est vieux comme les politiques d'aménagement du territoire. Il y a un demi-siècle, de Gaulle affichait une politique d'[aménagement équilibré du territoire](#) (par exemple l'industrialisation de la Bretagne) tandis que son lieutenant Paul Delouvrier concentrait ses efforts sur le moteur de la région parisienne (c'est-à-dire les villes nouvelles). Ce débat est stérile : il ligue les intérêts hétérogènes de la France périphérique dans une plainte unique contre les « modernistes » métropolitains. Mais surtout, poser le débat en ces termes ne résout rien.

Entre les métropoles et le reste de la France, l'enjeu n'est ni la compensation a priori, ni la redistribution a posteriori. Dans un monde globalisé, les interdépendances dominent. Les métropoles ont besoin des autres territoires, et réciproquement. Comme nombre d'études l'ont montré, les métropoles les plus dynamiques sont celles qui bénéficient des aménités de la mer et de la montagne à proximité. Mais surtout, la montée en puissance des métropoles en France se fait autour d'un nombre important de grandes villes qui ne fonctionnent ni « hors sol » comme Londres, autour d'une économie financière, ni de façon très spécialisée comme les villes allemandes.

Le développement métropolitain français se déploie autour de fonctions économiques généralistes, de services, d'intermédiation, donc en lien avec les autres territoires. Les métropoles sont dynamiques mais le ressort de ce dynamisme se situe bien souvent ailleurs. Il s'agirait de renforcer ces interdépendances et ces solidarités territoriales nouvelles par l'action publique locale et nationale, là où les relations historiques qui liaient la ville et la campagne autour des fonctions de centralité tendent à s'estomper. Ainsi, il est derrière nous le temps où l'on pouvait parler de Toulouse et du désert midi-pyrénéen. Aujourd'hui, les villes moyennes autour de Toulouse (Albi, Castres, Montauban, Auch, etc.) profitent et contribuent chacune à leur façon au développement métropolitain. En revanche, elles ont perdu le monopole de la centralité vis-à-vis des territoires qui les entourent. Les habitants qui y résident utilisent aussi bien leurs services et équipements que ceux de Toulouse. La hiérarchie urbaine s'estompe au travers de ces formes de « zapping territorial ».

Derrière ces enjeux d'action publique, la question de fond est celle de notre représentation collective de la relation entre transformations de la société et territoire. Accepte-t-on l'hypothèse – actuellement dominante – d'une coïncidence géographique entre élites mondialisées et métropoles d'un côté, et peuple et France périphérique de l'autre ?

Ou est-on capable de prendre conscience que davantage que la mondialisation, c'est la globalisation par le bas et au quotidien de nos modes de vie qui bouleverse le rapport au territoire de chacun d'entre nous où qu'il se trouve ? Et c'est dans les petites villes et les espaces ruraux, là où le décalage est le plus fort entre notre représentation identitaire du territoire – sous forme d'une inscription absolue de notre vie dans un espace local (qu'on l'appelle pays, terroir, ou bassin de vie) – et nos usages contemporains (plus proche de la multi-appartenance territoriale), que la « souffrance spatiale » des habitants est également la plus forte. Car si les inégalités ne fédèrent pas objectivement les territoires non métropolitains, ce qui les fédère est cette souffrance collective liée au fossé entre ce que les habitants vivent dans ces territoires et l'imaginaire qui y est attaché.

Daniel Behar

Géographe Professeur des Universités, Université Paris-Est Créteil Val de Marne (UPEC)