

Nouvelles relégations territoriales

Sous la direction de

ESTHER BENBASSA et

JEAN-CHRISTOPHE ATTIAS

CNRS EDITIONS



FRACTURE TERRITORIALE : LE FRISSON QUI RASSURE

Daniel Behar

La « géographisation » du débat politique

L'heure est à la « géographisation » du débat politique. Pour les uns, la France souffrirait d'un « apartheid territorial »¹. Pour les autres, ce serait la fracture entre les métropoles et la « France périphérique »² qui ferait problème. Pour beaucoup, la solution résiderait alors dans une réorganisation institutionnelle à l'échelle des « bassins de vie »³. Cette géographisation est d'autant plus puissante qu'elle s'appuie sur des métaphores évocatrices : la fracture, le bassin...

Si l'on s'en tient à cette métaphore de la « fracture territoriale » s'installe ainsi une représentation de la France coupée en deux. D'un côté de cette ligne de faille, les uns observent le « printemps des métropoles »⁴. Sous le coup de

1. Voir le discours du Premier ministre du 20 janvier 2015.

2. Voir Christophe GUILLUY, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris Flammarion, 2014.

3. Voir là le discours de politique générale du Premier ministre du 8 avril 2014.

4. Pour le « printemps des métropoles » voir notamment : Laurent DAVEZIES, *La Crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil, 2012, et Philippe ASKENAZY et Philippe MARTIN, « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire », Note du Conseil d'analyse économique (CAE), n° 20, février 2015.

la crise, les véritables effets territoriaux de la globalisation se révèlent enfin et la thèse de la « métropole assurantielle »⁵ se confirme : seules les métropoles sont en mesure de résister à la crise, même si les effets de la congestion les fragilisent (thrombose, dynamiques ségrégatives...). Cette lecture trouve un écho symétrique chez ceux qui voient au sein des métropoles, au travers de la création de richesses qui les caractérise, la continuité entre la concentration des « bobos » et de leur envers, les immigrés. Par conséquent, pour eux la question centrale se trouve de l'autre côté de la ligne de faille, là où s'étendrait « la France périphérique » et où seraient relégués les trois quarts de la population laborieuse, ce qui constituerait le terreau du vote protestataire.

Prenant la suite de « Paris et le désert français » après guerre, de la « fracture sociale » mise en avant par Jacques Chirac en 1995, le recours à la rhétorique de la fracture territoriale est redoutable. Cette représentation donne le frisson : pour la première fois dans l'histoire, nous dit-on, le peuple n'est pas là où se produit la richesse ! Mais ce frisson simultanément nous rassure. Voilà le chaînon manquant entre la crise économique et son expression politique protestataire : la relégation territoriale du peuple. Mieux, avec cette lecture géographique du changement social et politique, nous ne perdons pas nos repères. Le monde est bouleversé mais la permanence de nos catégories de pensée et d'action est garantie. Il ne s'agit que de la réactivation de la vieille opposition ville/campagne. Et par conséquent, le débat politique est simple. Il faut pour les uns conforter la locomotive métropolitaine, en espérant que cela permette de relancer la mécanique redistributive, en l'accompagnant d'une politique d'égalité des chances vers les résidents des

5. Voir Pierre VELTZ, *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF, 1996.

territoires qui décrochent.⁶ Les autres plaident pour une politique d'État d'emblée ciblée sur les territoires de la France périphérique.

La fracture : une représentation fausse

Angoissante et rassurante tout à la fois, cette représentation binaire est fausse et dangereuse. Fausse tout d'abord car simplificatrice à l'excès. À qui peut-on faire croire que le rural, le périurbain et les villes moyennes sont globalement homogènes ? Que l'on peut, s'agissant des villes moyennes par exemple, assimiler les situations de Menton, Belfort et Bayonne et les qualifier de « territoires fragiles » ? Les habitants de la Seine-Saint-Denis peuvent-ils accepter d'être considérés comme le simple « envers » des Hauts-de-Seine ?

Fausse encore, parce qu'à vouloir à toute force opposer les catégories, on ignore la réalité des mutations contemporaines et l'hybridation de ces catégories. Nous pouvons aujourd'hui être à la fois rural au travers de notre localisation résidentielle et urbain dans nos pratiques sociales. Comme nous sommes tous, à des degrés divers, mobiles et sédentaires selon les moments de notre cycle de vie. De même, l'idéal de « mixité sociale » n'oppose pas d'un côté les métropolitains et de l'autre les tenants de « l'entre-soi », résidents de la France périphérique. Cet idéal, là encore est pratiqué de multiples façons par chacun d'entre nous, survalorisé lors de la jeunesse, mis en sommeil lors de l'arrivée des enfants, mobilisé sur le plan résidentiel à certains moments, et sur un registre davantage festif ou occasionnel à d'autres moments. Cette hybridation de nos catégories de

6. C'est la thèse développée par P. ASKENAZY et P. MARTIN, « Promouvoir l'égalité... », *op. cit.*

pensée et d'action trouve son pendant sur le plan territorial. Que distingue la banlieue rouge d'il y a 30 ans et la Seine-Saint-Denis d'aujourd'hui ? L'hybridation de ce territoire, hier homogène et cohérent d'un point de vue social et économique (l'industrie, les couches populaires...), aujourd'hui hétérogène et disloqué, territoire à la fois le plus dynamique d'un point de vue économique au sein du Grand Paris et simultanément le plus pauvre d'un point de vue social.

Fausse enfin, car la globalisation bouscule définitivement nos catégories de pensée et d'action. Au travers des interdépendances multiples qu'elle organise, elle fait imploser nos catégories statiques (l'urbain, le rural, les villes moyennes...) au profit de catégories de trajectoires et de réseaux. Ainsi faut-il maintenant distinguer, au sein des villes moyennes, celles qui sont sous influence métropolitaine, de celles qui fonctionnent en réseau et de celles enfin qui restent fondées sur l'organisation d'un bassin local. Il en est de même pour le rural. Pour comprendre et agir sur les territoires ruraux, il faut les distinguer selon leurs modes de relations aux territoires urbains : ceux qui restent dépendants d'une ville-centre dominante, ceux que l'INSEE nomme le « rural multipolarisé », qui s'organisent autour d'un chapelet de villes sans véritable hiérarchie, comme les pays de l'Adour, de Mont-de-Marsan à Tarbes, en passant par Dax, Bayonne et Pau, ou ceux dont le dynamisme est en fonction de leurs relations (récréatives, touristiques...) à des métropoles plus lointaines, telles les vallées alpines ou pyrénéennes.

Si une catégorisation binaire du territoire national n'a donc aucun sens, on ne plaide pas ici pour autant pour une multiplication à l'infini des catégories, mais bien pour une recomposition d'ensemble de nos grilles de lecture afin de passer d'une typologie des territoires à une typologie des relations entre les territoires.

Quel problème pose alors à l'action publique cette nouvelle donne territoriale faite de systèmes, de relations et

d'interdépendances multiples ? Le passage de la fracture à la « fractalisation ». On entend par là qu'on ne peut plus identifier une fracture qui opposerait les territoires gagnants et les territoires perdants (les métropoles vs la France périphérique) puisque les dynamiques sociales et économiques contemporaines tendent à intégrer toujours davantage les territoires. C'est par exemple ce que met en évidence une première analyse de ces nouvelles interdépendances entre les métropoles et des territoires censés relever de la France périphérique, en les caractérisant comme des « systèmes productivo-résidentiels⁷ ». Cette lecture systémique constate que les métropoles, loin d'appauvrir le reste du pays, l'irriguent de leurs redistributions et inversement que la performance des grands territoires ne tient pas qu'à leur cœur productif mais tout autant à leur attractivité résidentielle élargie. Comme l'indiquent les auteurs de l'étude, « tout cela fleure l'équilibre de développement entre les aires urbaines et leur environnement plutôt que la fracture ».

Mais ce processus de métropolisation est double et paradoxal : intégration et dislocation. Les territoires sont de plus en plus intégrés via des liens d'interdépendance, mais en revanche les liens de proximité s'estompent. Dans cette dynamique, la crise ne produit pas une dualisation du territoire français, mais bien davantage, une série de fractures en cascade qui s'apparente à un processus de « fractalisation » spatiale que l'on peut observer aussi bien dans le rural ou au sein des villes moyennes qu'à l'intérieur des métropoles. Ainsi, la question sociale de la métropole Aix-Marseille n'oppose pas les quartiers Nord de Marseille au reste du territoire métropolitain. Cette fracture, certes très visible, masque en réalité de multiples processus de fractalisation. Si

7. Laurent DAVEZIES et Magali TALANDIER, *L'Émergence des systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs, territoires résidentiels, quelles interactions ?*, Paris, La Documentation Française, 2014.

les quartiers Nord concentrent les situations de précarité sociale, les territoires autour d'Aix et de l'Étang de Berre, avec un tissu économique fortement exposé à la mondialisation, présentent de nouvelles formes de fragilité sociale (sensibilité au chômage, précarité professionnelle des jeunes et des femmes...). Quant aux territoires autour d'Aubagne, leur dépendance globale aux revenus de transfert fait aussi problème.

Face à cette situation inédite, on ne peut plus se contenter de nos politiques compensatrices, classiquement centrées sur les lieux. Il faut aussi penser et mettre en œuvre des politiques de liens. Parce que la globalisation tend à disloquer les emboîtements territoriaux historiques – entre un centre et une périphérie, entre la ville et son « hinterland », au sein des espaces métropolitains – on ne peut plus se satisfaire des mécanismes redistributifs à grandes mailles des politiques nationales. Lorsque les solidarités mécaniques entre la ville et la campagne s'estompent, il faut inventer au niveau local, en situation, des politiques d'activation des liens entre les territoires, des politiques de réciprocité territoriale : mise en réseau des équipements de santé, circuits courts et agriculture de proximité, traitement des déchets... Les enjeux et la matière pour une nouvelle contractualisation « horizontale » entre les territoires sont multiples.

Une représentation dangereuse

En radical décalage avec les réalités observables, la représentation de la fracture territoriale est non seulement fautive mais aussi dangereuse. Agrégeant dans une même catégorie fourre-tout ces « territoires oubliés » et leurs populations, elle relève de la prophétie auto-réalisatrice. Elle fabrique un sentiment victimaire commun et va faire le lit d'un vote Front National qu'elle prétend combattre. Il n'est qu'à

constater la large reprise de la thèse de Christophe Guilluy par les médias de ce parti.

Mais au-delà de ce constat d'évidence, cette représentation de la fracture territoriale est dangereuse parce que, enjoignant aux politiques de trancher en faveur des métropoles ou de la France périphérique, elle les conduit de fait à faire de la godille et à organiser des politiques de la voiture-balai. Il n'est qu'à observer la « nouvelle » politique de la ville qui crée de toutes pièces une catégorie artificielle – fondée exclusivement sur le critère de la pauvreté monétaire – englobant la Seine-Saint-Denis, Auch et Guéret. On est certain qu'avec les mêmes stratégies et les mêmes méthodes partout, on ne traitera à terme ni les uns ni les autres. En effet, la question de la pauvreté monétaire peut d'autant moins constituer un enjeu unificateur que la politique de la ville n'est pas conçue et équipée pour réduire cette pauvreté mais davantage pour « donner accès » aux grands appareils (éducation, santé, logement...). Or sur ce registre, les situations territoriales regroupées au sein de la nouvelle géographie prioritaire n'ont rien à voir entre elles.

De la même façon, la rhétorique de la fracture rend impossible la conception d'une politique de l'État en référence à la notion d'égalité des territoires qu'il a lui-même mise en avant. Dans un premier temps, cette référence semblait destinée à mettre en place une politique de compensation à destination des territoires de la France périphérique et en particulier du rural (politique des bourgs centres...). Mais depuis les attentats de janvier 2015, l'adjonction du terme « citoyenneté » semble indiquer la volonté d'un retournement en direction des banlieues, là où s'exprimerait un « apartheid urbain ». Où passe donc la fracture ? Entre les métropoles et la France périphérique ? Au sein des métropoles ? Cette rhétorique de la fracture est dangereuse en ce qu'elle génère une concurrence des plaintes et tétanise l'action publique, soumise à des injonctions paradoxales et

contrainte de naviguer à vue. De fait, un mot d'ordre simple – réduire la fracture territoriale – tend paradoxalement à rendre l'action publique illisible !

Mais le plus grand danger, c'est qu'elle occulte l'exigence de renouvellement de l'action collective face aux défis de la globalisation et de sa trace au sol, la métropolisation. Oui, celle-ci génère des fragilités sociales et territoriales, au sein des métropoles comme au-dehors. Mais ces mutations constituent aussi une chance pour ces territoires dits périphériques. Parce que la France ne fonctionne plus sous le régime d'une hiérarchie territoriale stable, autour d'un emboîtement de grandes villes, de villes moyennes et de territoires ruraux, le jeu est plus ouvert pour tous les territoires, à condition qu'on les mette en situation et en capacité de pouvoir saisir ces ouvertures. Ce serait le sens d'une politique de l'État qui s'affranchirait définitivement de la rhétorique de la fracture. L'État se doit de mettre chaque territoire en capacité de négocier sa place⁸. Il lui faut donc s'attacher à une conception davantage dynamique de l'égalité territoriale. C'est à l'élargissement des « capacités » de chaque territoire que l'État doit concourir afin qu'il soit en mesure d'ouvrir le champ des possibles quant à sa place au sein des systèmes territoriaux.

Le territoire : solution ou problème ?

Le succès de la rhétorique de la fracture illustre donc une hypergéographisation du débat politique qui elle-même

8. On fait ici référence aux travaux conceptuels d'Amartya SEN, notamment *Un nouveau modèle économique. Développement, justice et liberté*, Paris, Odile Jacob, 1999, et aux tentatives d'application au développement territorial, France LOUBET *et alii*, « Contribution de l'approche par les capacités à l'évaluation du développement territorial », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 4 octobre 2011, p. 681-703.

souligne la situation paradoxale de la question territoriale aujourd'hui. Le territoire – ou plutôt les territoires locaux – sont régulièrement convoqués à la fois comme cause des difficultés de la société française et comme mode de réponse pour l'action et ce au moment même où le local est totalement déstabilisé par la globalisation. Dans une société marquée par la prégnance du virtuel, des mobilités et des échanges de toutes sortes, il est de plus en plus difficile de saisir la complexité du réel selon un périmètre circonscrit, et qui plus est lorsque celui-ci est réduit. En ce sens, alors que la pertinence de l'action nationale, enfermée dans ses frontières, est de plus en plus discutée, le local est davantage encore bousculé par la globalisation et la mise en œuvre de l'action publique à ce niveau est perturbée.

Cela induit pour les acteurs sociaux et économiques une exigence de compréhension de la nouvelle nature du local. On ne peut plus s'accrocher aux catégories usées et aux oppositions binaires. Le local ne disparaît pas. Il se recompose et se complexifie. Et en regard de ces nouvelles réalités locales, faites de multiples interdépendances, superposition de dynamiques sociales et économiques hétérogènes qui interagissent sans cesse sur un territoire donné sans pour autant converger, il faut imaginer des politiques publiques territoriales qui changent de paradigme. Du point de vue des publics, on ne peut plus prétendre trouver sur place toutes les réponses à leurs problèmes ou à leurs aspirations. C'est en termes de parcours – aussi bien sur le plan de l'habitat, de la formation ou de la santé – qu'il faut raisonner. C'est pour la puissance publique un devoir de « mise en capacités » qui lui incombe afin de rendre chacun capable d'accéder à ces différents marchés (de l'emploi, de la formation, du logement...), quelle que soit l'échelle à laquelle ils se déploient au-delà de celle, locale, qui constitue la circonscription politique ou administrative d'action des uns ou des autres. Du point de vue des territoires, cela exige de rompre avec le

mimétisme vis-à-vis de l'État qui a prévalu depuis la décentralisation, chaque niveau de collectivité locale agissant sur son périmètre selon le même principe de redistribution, entre l'incitation à la création de richesses locales et leur emploi au service du développement social local. Ce mode de faire était efficace lorsque le local correspondait au bassin de vie, que l'action publique redistributive fonctionnait en quelque sorte en « circuit fermé ». Ce n'est plus le cas aujourd'hui sous le coup de ces processus de globalisation du local. La redistribution est impuissante à contrer les effets locaux des mobilités des personnes et des biens. Là encore, c'est un impératif de changement de paradigme qui s'impose à l'action publique afin de raisonner davantage en termes de régulation locale de flux qui lui échappent en grande partie qu'en termes de redistribution en circuit fermé.

Depuis une vingtaine d'années, face à la crise des modes d'intervention de l'État, le mot d'ordre consensuel était la « territorialisation de l'action publique ». Le local apparaissait comme une solution à cette crise en ce que l'action de proximité était synonyme d'adaptation à la singularité du réel et donc gage d'efficacité. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. La situation s'est inversée. L'action au niveau local est de plus en plus difficile, déstabilisée par ces interdépendances et effets de système qui la dépassent. C'est aussi à la lumière de ce constat que l'on peut analyser le succès de la rhétorique de la fracture : un ultime plaidoyer pour faire de l'action locale une réponse aux mutations de la société, alors même que le territoire n'est plus une solution pour l'action publique. Il est devenu son problème !