

Vincent Aubelle ■ Laurent Barbut ■ Daniel Behar ■ Marielle Berriet-Sollic ■ Vincent de Briant ■ Michel Bouvier ■ Pierre-Yves Chicot ■ Hugues Clepkens ■ Gérard Collomb ■ Alain Daziron ■ François Ecalte ■ Jacques Flataire ■ Nicolas Gaubert ■ Guillaume Gourgues ■ Robert Holcman ■ Nicolas Kada ■ Jacques Lévy ■ Romain Pasquier ■ Thomas Peguy ■ Xavier Pérez ■ Lucille Poncin ■ Xavier Poulet-Goffard ■ Thomas Procureur ■ Jessica Sainty ■ Jean-Louis Sanchez ■ Alain Vénart ■ Jean Viard

Trimestriel N°99 IV/2013-2014 (décembre-janvier)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Processus d'innovation
Les régions
deviennent
incontournables



Municipales 2014
Fin du panachage,
le malentendu

2013-2014
D'une année
à l'autre

ISSN 0976-2-909872-75-9 - 20,00 €



9 782909 872759

Les métropoles contre l'égalité des territoires ?

Le débat politique à propos de la question territoriale s'est cristallisé dans la période récente autour d'objets géographiques : les métropoles *versus* les territoires périphériques. En prenant appui sur l'expertise, il a trouvé un écho médiatique inédit. Pourtant cette « géographisation » du débat politique ne réussit qu'à conforter l'expression des rivalités catégorielles et est incapable de donner du sens à l'action publique. On plaide ici pour un recentrage du débat sur les véritables enjeux pour les politiques territoriales : comment assurer la performance des systèmes territoriaux tout en garantissant l'égalité des capacités en leur sein ?

par
DANIEL BEHAR,
géographe, professeur
à l'École d'Urbanisme
de Paris (Université
Paris-Est) et consultant
à la coopérative Acadie

La « géographisation » d'un débat politique

Une controverse somme toute classique organisait depuis une dizaine d'années, le débat politique autour de la question territoriale en France. D'un côté, les tenants d'une approche « libérale » promouvaient les politiques et dispositifs visant la compétitivité des territoires, ce au service du renforcement de la puissance nationale : des pôles de compétitivité aux pôles d'excellence rurale en passant par le plan Campus ou le changement – temporaire – d'intitulé de la DATAR¹. Cela suscitait l'expression d'une opposition – globalement des acteurs marqués à gauche – qui soulignait la tendance à l'exacerbation de la concurrence entre les territoires et la nécessité de politiques davantage centrées sur la cohésion territoriale et sociale.

Curieusement, l'installation d'un gouvernement de gauche a moins induit une inversion des choix politiques qu'un déplacement du débat au profit de sa « géographisation », pour opposer maintenant les tenants de politiques en faveur des métropoles, à ceux exigeant de donner priorité aux territoires oubliés de la « France périphérique », au nom de l'égalité des territoires.

De l'incantation régionale au pari métropolitain

C'est là sans doute le fait marquant de l'année 2013. Comme ses prédécesseurs, ce gouvernement avait proclamé son intention d'approfondir le processus de décentralisation, ce qui devait passer par un renforcement de la régionalisation. Cette inten-

tion affichée s'est heurtée, comme les tentatives précédentes à la prégnance du modèle national, considérant toute montée en puissance du pouvoir régional comme une remise en cause de l'État unitaire. Contrairement à l'épisode 2004, cette impasse régionale n'a pas conduit à renforcer un niveau départemental aujourd'hui fortement contesté mais à parier sur la seule configuration territoriale à même de faire bouger le « millefeuille » institutionnel français sans pour autant entrer en concurrence avec l'État : le pouvoir urbain. Aiguillonnés par la pression des élus des grandes villes, le gouvernement et le Parlement ont donc transformé l'incantation régionale de ce qui devait être un Acte III de la décentralisation en une consécration du pouvoir urbain, sous la forme institutionnelle des métropoles.

La France va donc disposer prochainement de quatorze institutions métropolitaines². Pour faire de ce nouvel échelon institutionnel le pivot de l'organisation des pouvoirs locaux, le législateur a joué sur tous les tableaux : extension des périmètres (pour Paris et Marseille en particulier), élargissement des prérogatives et compétences et renforcement de leur légitimité démocratique (élection pour partie au suffrage universel).

On peut considérer qu'il s'agit là d'un véritable pari métropolitain : on ne prétend plus transformer de façon structurelle et exhaustive l'architecture des pouvoirs locaux, prise en tenailles entre « la grande Nation et les petites Patries » (Behar, Estebe, 2012). Mais on tire parti de la généralisation du fait urbain – et au-delà de l'évidence de la puissance motrice des villes – pour faire de son institutionnalisation un levier de la modernisation territoriale de la France.



Crédit photo: Vitalez-Fotolia.com

C'est à l'occasion de ce Congrès que le Premier ministre va énoncer l'aboutissement de cette géographisation de la notion d'égalité sous la forme d'un « Pacte rural pour l'égalité des territoires » structuré autour de deux orientations : la revitalisation des centres bourgs et le développement des maisons de services au public. D'une controverse conceptuelle – la compétitivité *versus* la cohésion – on est ainsi passé à un affrontement géographique : les métropoles contre le rural.

De la cohésion territoriale à l'égalité des territoires

La première orientation mise en avant change donc ainsi de registre : on passe d'une approche globalisante, la compétitivité, à un objet géographique, les métropoles, selon une logique autant politique qu'économique. Le glissement est du même ordre pour l'orientation qui constitue le second terme du débat. Est en question non plus la cohésion territoriale, notion à vocation généraliste (partout et à tous niveaux), mais l'égalité des territoires, notion qui suggère directement une géographie, celle de la correction des inégalités.

Ce glissement apparaît à l'issue de la séquence électorale de 2012, au vu d'un constat, celui d'une « géographisation » du vote Front National, au-delà de ses terres d'élection habituelles. Cela conduit à la création d'un département ministériel sous cet intitulé, l'égalité des territoires. Il s'agit à ce moment d'une adresse politique aux « territoires oubliés », sans ciblage particulier.

Mais rapidement cette injonction à l'égalité va s'incarner en une revendication en faveur des territoires ruraux et contre les métropoles. Cet affichage gouvernemental va être repris par une coalition de lobbys territoriaux³. Le corps préfectoral lui-même va relayer cette plainte des territoires ruraux dénonçant « l'hé-

gémonie des métropoles »⁴. Et dans un contexte pré électoral, à la lumière d'une révolte bretonne qui peut apparaître comme le premier signe tangible de cette contestation territoriale, cette expression anti-métropolitaine va constituer le leitmotiv du congrès annuel de l'Association des Maires de France.

C'est à l'occasion de ce Congrès que le Premier ministre va énoncer l'aboutissement de cette géographisation de la notion d'égalité sous la forme d'un « Pacte rural pour l'égalité des territoires » structuré autour de deux orientations : la revitalisation des centres bourgs et le développement des maisons de services au public.

D'une controverse conceptuelle – la compétitivité *versus* la cohésion – on est ainsi passé à un affrontement géographique : les métropoles contre le rural.

Un débat sur la place publique, conforté par l'expertise

Ce débat aurait pu rester cantonné à la sphère politique et au monde professionnel qui lui est lié. Ce n'est pas le cas. En quelques mois, cette approche géographique des enjeux territoriaux a succédé à l'approche sociologique qui – au travers de la question des banlieues – était depuis vingt ans la seule à trouver un écho médiatique. On en veut pour preuve l'importance

et le succès de la production éditoriale experte mais à vocation « grand public » consacrée à ce sujet ces deux dernières années. Toutes ces publications participent d'une même réflexion autour de l'hypothétique « déterminisme géographique » des mutations socio-économiques contemporaines et de son impact sur la montée du vote protestataire⁵.

Au sein de cet ensemble, deux ouvrages (Davezies, 2012 et Guilluy, 2010) ont sans conteste marqué le débat public⁶ tout en étant régulièrement convoqués à titre argumentaire par la plupart des décideurs publics. Or ces deux ouvrages paraissent refléter l'alternative géographique et politique en débat.

« Le printemps des métropoles » ?

Dans son ouvrage, Laurent Davezies semble prendre le contre-pied de la thèse qui avait fait précédemment son succès. L'heure n'est plus au nivellement du développement entre les territoires, *via* la « circulation invisible des richesses », mais bien au « printemps des métropoles ». Parce que la crise contemporaine est d'abord celle des finances publiques, elle met à jour – avec retard – la réalité territoriale française et la place essentielle qu'y occupent les grandes villes, là où se forgent les nouveaux atouts de la compétitivité du pays. En ce sens, son ouvrage est compris comme un plaidoyer en faveur d'une action publique recentrée sur les moteurs de la croissance nationale : les métropoles.

Versus la « France périphérique » ?

Frédéric Guilluy s'attache lui à décrire l'autre face de la réalité territoriale contemporaine française. En nommant « France périphérique », l'ensemble constitué par les territoires périurbains, ruraux et les villes moyennes, rassemblant 60 % de la population française, il met en avant une thèse radicale et dérangeante : pour la première fois dans l'histoire, les classes populaires ne se trouvent plus là où se produisent les richesses. En ce sens, l'injonction est claire : il faut recentrer les interventions de l'État Providence en faveur de ces « territoires oubliés » de la République. C'est ce message qui trouve un écho immédiat auprès de la sphère politique, avec le précédent gouvernement et plus encore dans le contexte actuel où il interpelle directement les « valeurs de gauche » des pouvoirs en place.

Des visions divergentes, pour une représentation convergente

L'expression publique de ces deux thèses contribue fortement à installer ce débat politico-géographique entre métropoles et France périphérique.

Certes, leurs différences de points de vue les conduisent à des divergences de diagnostic (Davezies, Guilluy, 2013) : la France périphérique regroupe-t-elle 60 % de la population française comme l'affirme l'un ou seulement 20 % comme le soutient l'autre ? Faut-il entériner la vision binaire qui opposerait des territoires centraux de riches et des territoires périphériques de pauvres, ou doit-on suivre L. Davezies dans la critique de cette vision et la mise en avant d'une typologie des « quatre France » ?

Mais leurs positions symétriques entérinent et confortent les termes du débat à propos des enjeux qui en découlent pour la conception de l'action publique : compensation territoriale *versus* renforcement des moteurs de la croissance. Et surtout, ils semblent converger autour de la représentation qui fonde cette alternative, celle du « décrochage » entre les métropoles et les territoires périphériques.

Le décrochage territorial : enjeu politique ou artefact ?

C'est cette rhétorique du décrochage – voire de manière encore plus radicale de la fracture – entre les territoires qui structure le débat politique et lui garantit une large audience publique. Mais si l'on adopte cette lecture, la seule ligne politique possible est celle de la « voiture balai » des territoires. Ne faut-il pas alors revisiter cette représentation pour actualiser le débat politique sur la question territoriale ?

La politique de la voiture balai

La rhétorique du décrochage et de la fracture pose une alternative stratégique impossible : faut-il privilégier les métropoles ou les territoires périphériques ? Face à un tel choix, aucun gouvernement ne peut évidemment envisager d'arbitrer de façon absolue en faveur de l'une ou l'autre de ces catégories territoriales. Par contre-coup, la recherche, légitime, du compromis, lorsqu'elle traite d'objets territoriaux rivaux ne peut prendre la forme d'une « troisième voie ». Elle conduit nécessairement à mettre en place une politique de la « voiture balai » territoriale. Deux exemples récents prouvent qu'il s'agit là de la perspective la plus probable.

La révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville en constitue une illustration éclairante (Behar, 2013). Pour ne pas donner le sentiment de réserver les politiques de réparation sociale aux territoires métropolitains, on fait le choix de définir cette nouvelle géographie prioritaire à partir du seul indicateur qui permet d'englober des quartiers de grandes villes, des territoires péri-urbains et des villes



Crédit photo: Kichigin-y-Fotoiia.com

L'opposition métropoles/territoires périphériques constitue au pire une grille de lecture obsolète, au mieux un artefact médiatique. Assurer l'efficacité et la performance des systèmes territoriaux, garantir l'égalité des capacités en leur sein pour chaque territoire : c'est bien en réalité la question de la tension entre compétitivité et cohésion territoriales qui constitue le véritable enjeu politique contemporain.

petites ou moyennes : l'indice de pauvreté monétaire. Résultat, on ne prend en compte ni les spécificités des banlieues métropolitaines (massivité des problèmes sociaux, ethnicisation...), ni celles des petites villes (relégation...).

La logique est la même pour les politiques centrées sur le développement. Ainsi une récente circulaire du Premier ministre⁷ indique que le volet territorial des futurs contrats de plan État-Région devra porter sur « les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les territoires vulnérables subissant des restructurations économiques importantes, les territoires confrontés à un déficit de service au public, les massifs de montagne, les bassins fluviaux, la vallée de la Seine et les métropoles ». Nul n'est oublié !

On mesure combien cette posture est impuissante à donner du sens à l'action publique. L'invocation de l'égalité des territoires a pour seul résultat de susciter la concurrence des plaintes. L'installation en 2014 du Commissariat à l'Égalité des territoires⁸ (CGET) constituera la véritable mise à l'épreuve de la capacité de l'État à gérer cet empilement des revendications territoriales.

Autant la représentation du décrochage territorial est puissamment évocatrice et à même de structurer le débat public, autant elle est dans l'incapacité de don-

ner du sens et de la consistance à l'action publique. Pour répondre à cette exigence, c'est à une relecture du décrochage qu'il faut se livrer, du double point de vue des métropoles et des territoires dits périphériques.

Des métropoles à la métropolisation

Il faut en premier lieu distinguer le processus d'institutionnalisation des métropoles de la dynamique de métropolisation qui le sous-tend. Le premier par essence s'organise selon un périmètre défini et crée de fait une catégorie de territoires. La seconde décrit une mutation généralisée des territoires, une montée en puissance des mobilités, des flux de toutes natures qui induisent des interdépendances multiples entre les territoires, au sein des métropoles, à leur voisinage, ou via des liens de connexité bien au-delà.

C'est cette grille de lecture qui substitue une analyse en systèmes à celle en catégories de territoires qui fait tout l'intérêt des travaux produits ces dernières années par la DATAR (Territoires 2040). Elle est illustrée par la démonstration (Davezies, Talandier, 2013) que la puissance des territoires tient à leur capacité à organiser des « systèmes productivo-résidentiels ». Et elle fait écho au changement de perspective proposée par S. Sassen, insistant aujourd'hui sur la constitution de

« méga-régions » où interagissent au sein d'un même espace régional plusieurs types d'économies d'agglomération, des centres d'affaires aux espaces productifs, logistiques ou agricoles (Sassen, 2012).

En termes d'action publique, cette grille de lecture suggère que la recherche de la performance territoriale ne consiste pas à jouer exclusivement la carte des métropoles, mais bien davantage à organiser et fluidifier ces systèmes territoriaux, afin que les fonctions des uns et des autres contribuent ensemble à l'efficacité de la « métropole-France » (Veltz, 2012).

De l'égalité des places à l'égalité des capacités

Si l'on suit ce raisonnement, comprenant la métropolisation comme un processus généralisé de « mise en systèmes » des territoires, on peut en déduire que la représentation du décrochage territorial – et de son pendant métaphorique du décrochage entre la « locomotive » des métropoles et les « wagons » des territoires – a largement perdu de son sens. Il n'y a plus de locomotive parce qu'il n'y a plus véritablement de centre et de périphérie, mais des contributions territoriales différenciées au sein de systèmes interdépendants. Cette nouvelle donne intègre les territoires tout autant qu'elle disloque les équilibres territoriaux antérieurs, au travers de processus qui relèvent davantage de la fractalisation en cascade que de la fracture unique. C'est cela qui justifie à la fois la mise en avant du mot d'ordre de l'égalité des territoires et la nécessité d'un changement de paradigme pour le mettre en œuvre.

Comme l'ont souligné en 2013 deux rapports officiels (Laurent, 2013 et Pisani-Ferry 2013), il n'est plus possible de raisonner en termes d'égalité des places. Les flux et les interdépendances ont brouillé les cartes, disloqué les hiérarchies et rendent illusoire tout effort pour rétablir une égalité entre les places occupées par les territoires. En revanche, il revient à l'État de garantir « l'égalité des possibles », de mettre chaque territoire en capacité de « négocier sa place » au sein de ces systèmes interdépendants.

En ce sens, l'opposition métropoles/territoires périphériques constitue au pire une grille de lecture obsolète, au mieux un artefact médiatique. Assurer l'efficacité et la performance des systèmes territoriaux, garantir l'égalité des capacités en leur sein pour chaque territoire : c'est bien en réalité la question de la tension entre compétitivité et cohésion territoriales qui constitue le véritable enjeu politique contemporain.

D. B.

1. Renommée entre 2003 et 2009 la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).
2. À la métropole niçoise s'ajoutent dix métropoles de droit commun et les cas particuliers de Paris, Lyon et Marseille.
3. En particulier autour de l'Association des Maires ruraux de France (AMRF) et de l'Association des Départements de France qui va créer une Mission « nouvelles ruralités ».
4. Cf. *Le Monde*, « La France au bord de la crise de nerfs », 21 octobre 2013.
5. On pense en particulier aux ouvrages de Davezies (2012), Guilluy (2010), LeBras et Todd (2013), Levy (2013) et Veltz (2012).
6. Sous la forme de dossiers dans la presse quotidienne et hebdomadaire, d'émissions spéciales à la radio et à la télévision...
7. Circulaire du Premier ministre du 15 novembre 2013 relative à la préparation des Contrats de Plan État-Région.
8. Création issue de la fusion de la DATAR, du SG CIV et de l'ACSE.

Bibliographie

- BEHAR (D.), ESTEBE (P.), « Décentralisation : sortir du local et s'émanciper de l'État », *Pouvoirs Locaux*, n° 92, mars 2012.
- BEHAR (D.), « Entre pauvreté monétaire et égalité des territoires : les détours de la simplification de la géographie prioritaire » in *Urbanisme*, Hiver 2013.
- DAVEZIES (D.), *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Éditions du Seuil, 2012.
- DAVEZIES (L.), GUILLUY (F.), « La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment », Entretien in *Esprit*, 2013-3, avril, p. 23-33.
- DAVEZIES (L.), TALANDIER (M.), *L'émergence des systèmes territoriaux productivo-résidentiels en France*, La Documentation française, Paris, 2013.
- GUILLUY (F.), *Fractures françaises*, Éditions F. Bourin, Paris, 2010.
- LAURENT (E.), (dir.), *Vers l'égalité des territoires*, rapport à la Documentation française, Paris, 2013.
- LE BRAS (H.), TODD (E.), *Le mystère français*, Éditions du Seuil, Paris, 2013.
- LEVY (J.), *Réinventer la France*, Éditions Fayard, Paris, 2013.
- PISANI FERRY (J.), « Quelle France dans dix ans ? », Contribution au séminaire gouvernemental du 19 août 2013. Commissariat général à la stratégie et à la prospective.
- SASSEN (S.), « Mégarégions et villes globales. De nouvelles configurations spatiales pour l'intégration urbaine », *La Vie des idées*, 2 mai 2012. ISSN : 2105-3030. URL : <http://www.laviedesidees.fr/Megaregions-et-villes-globales.html>
- VELTZ (P.), *Paris France Monde, Repenser l'économie par le territoire*, Éditions de l'Aube, Paris, 2012.