

Débats : une nouvelle rubrique de la revue GES
DE L'ÉGALITÉ À LA COHÉSION DES TERRITOIRES
Le modèle français à l'épreuve de la métropolisation

Daniel Béhar

Lavoisier | « Géographie, économie, société »

2019/3 Vol. 21 | pages 251 à 267

ISSN 1295-926x

ISBN 9782743024994

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2019-3-page-251.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

© Lavoisier. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Débats : une nouvelle rubrique de la revue GES

De l'égalité à la cohésion des territoires

Le modèle français à l'épreuve de la métropolisation

Daniel Béhar

*École d'Urbanisme de Paris Lab Urba, Bâtiment Bienvenue, 14-20 boulevard Newton,
Cité Descartes, Champs-sur-Marne, 77454 Marne-La-Vallée Cedex 2*

La revue *Géographie, Économie, Société* inaugure avec la contribution de Daniel Béhar une nouvelle rubrique destinée à permettre l'expression de contributions aux débats et controverses qui animent aujourd'hui les réflexions sur le développement des territoires.

Cette rubrique pourra accueillir des contributions d'auteurs du monde académique mais aussi d'experts de différents domaines, acteurs institutionnels ou des territoires. Sans exclusive sur le plan thématique, les propositions pourront aborder des débats d'actualité comme des questions de fond en lien avec les problématiques territoriales. Elles pourront traiter d'avancées et controverses théoriques, méthodologiques, aborder des enjeux de terrain ou liés aux politiques publiques. En cohérence avec les orientations de la revue GES, les textes publiés se situent de manière prioritaire dans le champ des sciences sociales traitant du territoire (géographie, économie, sociologie, aménagement, histoire, sciences politiques, sciences de gestion...).

D'un format plus resserré que les articles de la revue, les textes ne seront pas soumis aux mêmes exigences formelles que les articles classiques. *A contrario*, il ne s'agit pas ici de publier des tribunes, billets ou autres formats courts sur telle ou telle question. Les textes devront se situer entre 20 000 et 45 000 caractères espaces compris.

Adresse mail : daniel.behar@u-pec.fr

doi:10.3166/ges.2019.0015 © 2019 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

Les contributions seront publiées sur la base d'une double évaluation en aveugle et validées par le comité de rédaction de manière à s'assurer de leur cohérence par rapport à la ligne éditoriale de la revue. Seront édités des textes originaux, n'ayant pas encore fait l'objet d'une publication en revue scientifique, ouvrage ou sur support professionnel (site internet, publication institutionnelle...).

Sur le plan technique, les conditions de soumission seront identiques à celles prévalant pour les articles scientifiques, c'est-à-dire que les dépôts devront se faire via la plateforme de gestion de la revue : <http://lavoisier.fontismedia.com/ges/>

Nous attendons vos contributions nombreuses pour faire vivre la réflexion autour au développement territorial.

Résumé

L'objectif d'égalité des territoires est en France, sur la longue durée, au cœur de l'organisation des pouvoirs locaux et de la conception des politiques territoriales. En observant comment le processus de métropolisation vient bousculer ce modèle, au niveau national, autour du principe d'équilibre, à un niveau intermédiaire entre les territoires, autour du principe de redistribution et au sein des espaces métropolisés, autour du principe de remise à niveau, on formule ici une hypothèse d'ordre générale. La métropolisation viendrait accélérer le processus de basculement du référentiel de l'égalité des territoires, à celui de la cohésion territoriale. Les politiques territoriales en France se rapprocheraient ainsi progressivement de celles mises en avant au niveau européen.

© 2019 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés

Mots clés : métropoles, métropolisation, cohésion, politiques territoriales.

Summary

From equality to territorial cohesion: Could french model survive to metropolisation? The goal of territorial equality is, in France, over the long term, at the heart of the organization of local authorities and the conception of territorial policies. By observing how the process of metropolisation is questioning this model, on the national level, around the principle of equilibrium, at an intermediate level between the territories, around the principle of redistribution and within the metropolitan areas, around the principle of upgrading here we formulate a general hypothesis. Metropolisation would speed up the process of changeover from the referential of territorial equality to that of territorial cohesion. Thus, territorial policies in France are gradually coming closer to those put forward at European level.

© 2019 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés

Keywords : metropolises, metropolisation, cohesion, territorial policies.

Introduction

Le modèle territorial français peut paraître complexe à l'observateur. Fruit d'une lente sédimentation, il empile les pouvoirs locaux, de la commune à la région, sans véritable hiérarchie, au nom du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, de non-tutelle entre elles. Ce n'est pas la fiction juridique instaurée par les lois de décentralisation, d'une spécialisation de leurs champs de compétences respectifs qui vient mettre de l'ordre dans ce qui n'a que l'apparence d'un « jardin à la française ». Ce qui donne sens dans la durée à cette complexité institutionnelle, c'est l'attachement constant et partagé à un même idéal : l'égalité des territoires. C'est cette « passion française » (Estebe, 2015) qui justifie l'organisation des pouvoirs, de la permanence des 36 000 communes, quelles que soient leurs tailles et leur viabilité, à la composition du Sénat inversement proportionnelle à la démographie, en passant par cette projection au sol de l'égalité républicaine que constitue le maillage départemental. Mais c'est aussi cette référence constante à l'égalité des territoires qui structure depuis un demi-siècle les politiques d'aménagement du territoire, autour du principe d'équilibre.

Qu'advient-il alors de ce modèle pluriséculaire lorsqu'il est bousculé par le processus de métropolisation, avec les dynamiques paradoxales d'intégration et de dislocation des ordonnancements territoriaux, de recomposition des inégalités sociales et spatiales qui l'accompagnent ? Qu'en est-il de l'emboîtement des pouvoirs lorsqu'il s'agit de procéder à la construction politique métropolitaine et de se confronter à la question de leur hiérarchisation ?

On veut ici explorer ces transformations à l'œuvre du modèle territorial français, confronté à la métropolisation, à trois échelles et selon trois points de vue : celui de l'espace national et de la tension entre puissance et équilibre ; celui des relations entre territoires et de l'articulation entre redistribution verticale et réciprocité horizontale et enfin celui de la question sociale et de la différenciation de l'action publique. Les mutations engagées sur ces différents registres invitent à considérer que c'est d'un changement paradigmatique, de l'égalité - c'est-à-dire de réduction des écarts - vers la cohésion des territoires - au sens de « faire tenir ensemble¹ » - dont il est question.

1. Entre puissance nationale et équilibre des territoires : les systèmes

Structurellement, l'aménagement du territoire en France a été pensé en référence à la formule bien connue « Paris et le désert français » (Gravier, 1947) et donc dans une perspective de rééquilibrage territorial que l'on peut caractériser, au risque de l'anachronisme, comme « anti-métropolitaine ». Cette position volontariste au long cours de l'État n'excluait pas pour autant un certain pragmatisme. Ainsi, l'aménagement de la région parisienne était conçu à la même période dans une logique de développement (création des villes nouvelles, objectif de forte croissance démographique pour atteindre quatorze millions d'habitants en 2000...) que ses promoteurs considéraient comme « antigraviériste » (Behar, 2004). C'est au nom de ce rééquilibrage qu'est lancé en 1964 le projet des « métropoles d'équilibre » : focalisation des investissements de l'État sur huit villes - ou réseaux de villes tel Lyon, Grenoble, St-Étienne - visant à faire contrepoids à l'hypercentralisation économique et démographique de la région parisienne.

¹ Cohésion : définition le Petit Robert « 1 (Physique) ensemble des forces qui maintiennent associés les éléments d'un même corps. 2 (abstrait) union, solidarité entre les membres d'un groupe »

À partir de 1982, avec une logique politique différente, la décentralisation aboutit de fait au même résultat. À partir des années quatre-vingt, les gouvernements successifs vont inciter avant tout au développement local, considérant implicitement que la somme des projets locaux fera développement national et donc sans véritable souci de hiérarchisation ou de priorisation. Pendant vingt ans, une dynamique d'exacerbation de la concurrence entre les territoires va ainsi s'installer.

Ce sont donc deux modèles quasi symétriques d'aménagement du territoire qui vont se succéder sur près d'un demi-siècle. Le premier est fondé sur la recherche d'un certain ordre territorial et d'un traitement exhaustif des territoires en leur donnant un chacun une place dans une vision organique de l'espace national. Le second, davantage libéral repose sur le mythe d'une capacité de développement équivalente de chaque territoire., sur la base d'un projet, érigé en point de passage obligé. Tous les deux s'adosent implicitement à un même projet d'égalité entre les territoires, l'un selon une logique d'égalité des places, l'autre d'égalité des chances (Dubet, 2011).

C'est seulement au tournant du siècle que la perspective change radicalement, du point de vue de l'État. La pression de la compétition internationale et la prise de conscience des effets territoriaux de la mondialisation d'un côté, la restriction des capacités budgétaires publiques et l'exigence de plus grande sélectivité des interventions de l'autre constituent l'arrière-fond de ce changement de perspective, comme dans la plupart des autres pays européens. Mais ce qui spécifie la situation française et autorise le changement de posture de l'État vis-à-vis de la question territoriale tient à l'importance économique de la redistribution publique et à ses impacts territoriaux. L'augmentation contemporaine des mobilités des ménages (résidentielle, touristique...) vient amplifier la circulation invisible des richesses générée par les transferts publics et ce faisant, produit des effets indirects d'aménagement du territoire (Davezies, 2008). Par exemple, l'attractivité touristique et résidentielle du littoral méditerranéen génère des effets massifs de rééquilibrage depuis l'agglomération parisienne, en faveur du développement de ce dernier. La prise de conscience de ces processus d'aménagement spatial par des politiques publiques qui ne relèvent pas de cette finalité permet à l'État de se consacrer moins à l'aménagement du territoire national et au développement de tous les territoires qu'à un nouvel enjeu : l'identification et l'appui aux facteurs territoriaux de la puissance nationale.

Ce nouvel enjeu traverse nombre de politiques sectorielles : par exemple avec le développement volontariste de « clusters » sous le label de « pôles de compétitivité » (Blanc, 2004) ou avec la recomposition de la carte universitaire sous la forme de « Pôles de recherche et d'enseignement supérieur » (PRES) pour garantir la place de la France dans le classement de Shanghai. Ce ciblage des interventions de l'État vers les facteurs territoriaux de la puissance nationale va donner lieu un véritable « partage des territoires » entre l'État et les collectivités locales. Dès 2003, le gouvernement va ainsi lancer un appel à coopérations métropolitaines pour inciter à l'organisation de réseaux comme ceux qu'il avait identifiés dans les années soixante avec les métropoles d'équilibre. Mais très vite, la mesure du poids de la métropole parisienne à la fois dans l'économie française et dans « la circulation invisible des richesses » sur le territoire national va conduire le Président de la République en 2009 à lancer le projet du Grand Paris. Il s'agit clairement de renforcer à la fois la compétitivité de la seule ville monde française et sa capacité à redistribuer les fruits de sa productivité vers le reste du terri-

toire, *via* les transferts sociaux, la mobilité des ménages... Pour ce faire, un levier à première vue très classique est retenu : un investissement public d'ampleur exceptionnelle (initialement de l'ordre de 20 milliards d'euros) pour la création d'une infrastructure lourde de transport, le métro du Grand Paris. Mais il ne s'agit plus, comme précédemment d'une infrastructure radiale venant accompagner l'extension urbaine et tenter de répondre aux besoins de la massification du marché du travail. Ce projet - en rocade - est présenté avec une finalité très métropolitaine, « postfordiste » pourrait-on dire : organiser un écosystème de croissance en reliant entre eux les territoires d'excellence, organisés en clusters spécialisés (figure 1). Ainsi énoncé, ce projet est une affaire de l'État et suscite l'opposition des élus locaux (Behar, 2013). Longuement négocié, il est progressivement réorienté. Est placé au premier plan, non plus sa dimension économique mais son volet habitat. La compétitivité de Paris vis-à-vis de Londres ne sera acquise que si Paris – structurellement en déficit migratoire pour les ménages à partir de 30 ans – retrouve son attractivité résidentielle vis-à-vis de Nantes ou de Bordeaux. Il faut donc avant tout concentrer les efforts sur la construction de logements, de l'ordre de 70 000 par an. Dans le même temps, le projet de métro est amendé par multiplication des gares et surtout des interconnexions avec le réseau existant (figure 2, page suivante). À ce prix, ce projet permet la convergence entre les intérêts de l'État et ceux des élus locaux. Le métro du Grand Paris incarne à lui seul le projet métropolitain en ce qu'il exprime à la fois le volontarisme de l'État en faveur de sa ville monde et le souci d'intégration métropolitaine, en offrant à la banlieue un attribut jusqu'alors réservé à

Figure 1 : Le projet initial du métro du Grand Paris

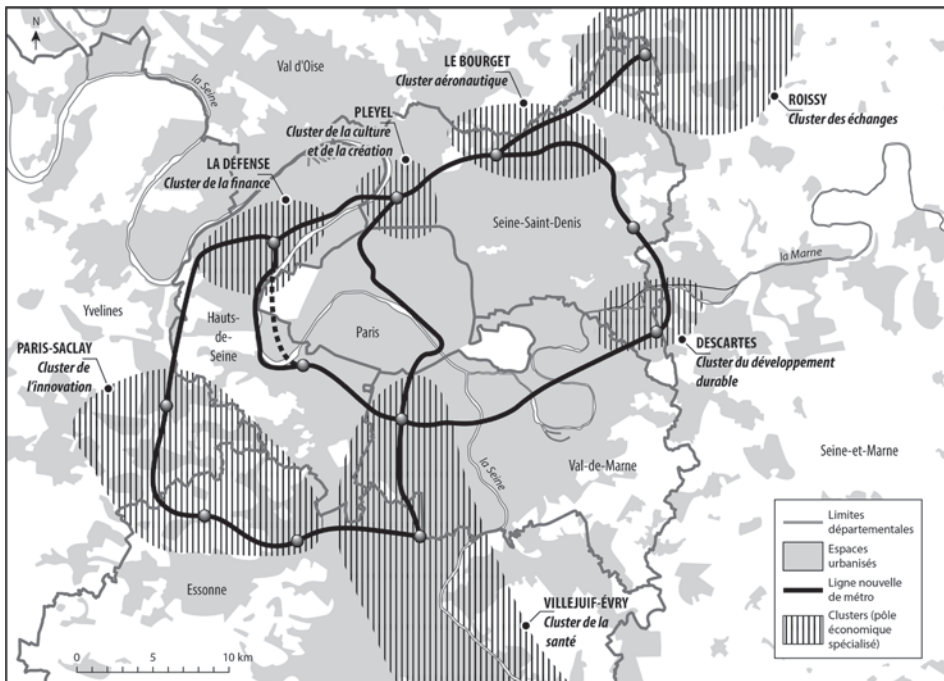
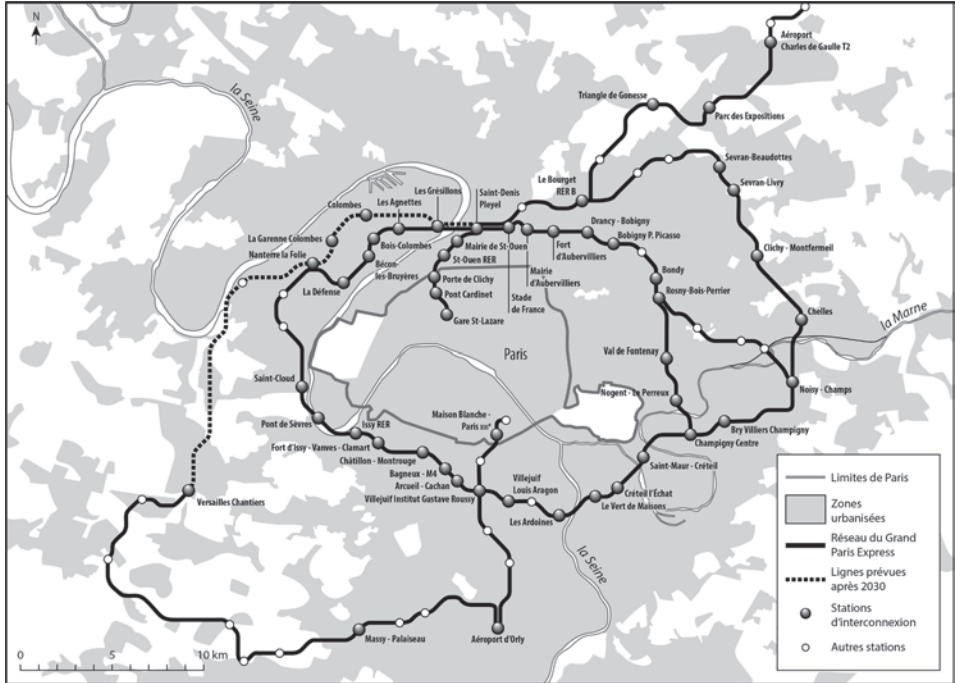


Figure 2: Le projet de métro du Grand Paris après négociations

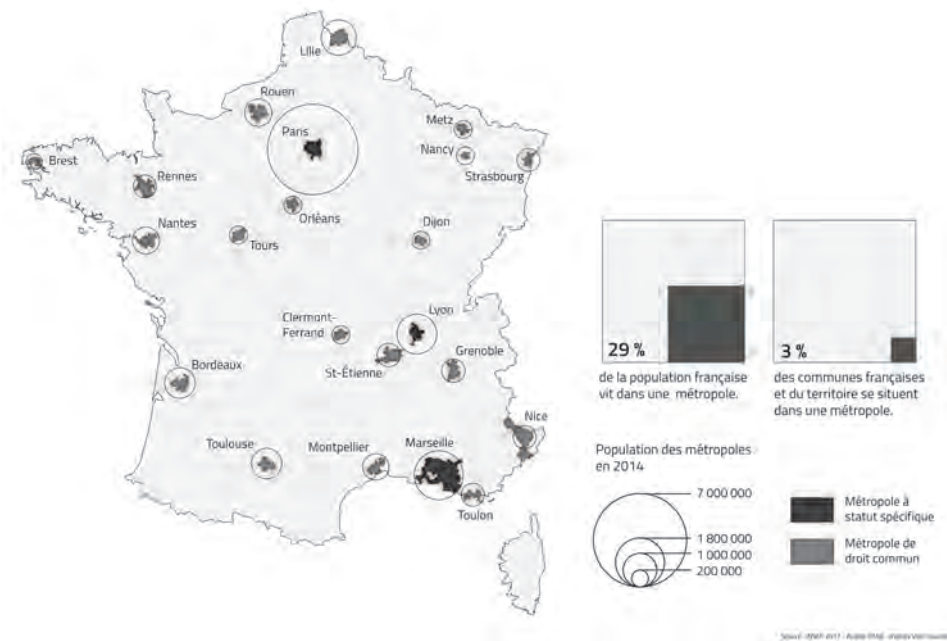


la ville centre : un métro. La puissance évocatrice de ce projet est telle que, lorsqu'en 2018, le gouvernement cherchera à en réduire pour le programme pour maîtriser la dérive des coûts (sans doute largement au-dessus de 30 milliards d'euros), ce seront les élus locaux qui en deviendront les plus ardents défenseurs.

Le tournant métropolitain ne s'arrête pas à ce projet en faveur de la région-capitale. À l'écoute des économistes qui soulignent le caractère intégré – « Paris, France, Monde » (Veltz, 2012) - de l'économie française, les pouvoirs publics vont d'abord susciter l'organisation métropolitaine de Lyon et de Marseille. Mais alors que pour le Grand Paris, l'initiative gouvernementale a porté en premier lieu sur le projet, à Lyon et Marseille, c'est le cadre institutionnel qui va être profondément remanié. Dans une tradition d'autonomie relative vis-à-vis de Paris (Galimberti et alii, 2014), les acteurs lyonnais vont négocier entre eux un dispositif spécifique. Le département se retire du périmètre de la métropole qui se crée, en contrepartie d'une non-extension du périmètre de cette dernière. Les acteurs locaux vont faire reconnaître cet accord politique par la loi (Behar, 2014). À Marseille, depuis longtemps, l'État est à la manœuvre, en raison des intérêts stratégiques de cette ville port méditerranéenne et de la complexité de la gouvernance locale (création dans les années soixante-dix de la ville nouvelle de l'Étang de Berre et extension du port à Fos...). Il ne déroge pas à cette tradition et impose contre l'avis de la plupart des élus locaux (à l'exception de ceux de la ville de Marseille), la création de la plus importante métropole française en superficie (quatre fois le Grand Paris) : Aix Marseille Provence (Amato, Behar, Laino, 2015).

L'étape suivante est avec la loi MAPTAM² celle de la reconnaissance institutionnelle des métropoles, dans le droit commun. Mais là où la plupart des experts envisageait au maximum une dizaine de métropoles en France, à la suite de multiples amendements, dérogations et négociations, leur nombre s'élèvera au 1^{er} janvier 2018 à vingt-deux, c'est-à-dire presque trois fois le nombre de métropoles d'équilibre des années soixante. Autrement dit, la boucle est bouclée : la reconnaissance métropolitaine semble participer à nouveau de l'objectif récurrent de rééquilibrage territorial plutôt que de polarisation de la croissance et du développement. Les explications sont multiples. Elles tiennent pour une large part aux pressions des élus locaux, ce, alors même que le statut nouveau de métropole correspond davantage à une labellisation qu'à l'obtention de prérogatives supplémentaires. La question des équilibres territoriaux et de l'égalité de traitement prévaut, à toutes les échelles : la périphéricité bretonne justifie l'accès à ce statut pour la plus petite des métropoles, Brest. Ailleurs, il n'est pas question de labelliser Nancy sans le faire pour Metz, Tours sans Orléans (figure 3)...

Figure 3 : Les 22 métropoles françaises



Résultat, le traitement de la métropolisation par l'État, au niveau national semble avoir, en moins de dix ans, changé de nature. À l'évidence, l'engagement du processus avec le Grand Paris fait écho à la métropolisation, vue par les économistes (Behar, 2010). Il s'agit d'amplifier le processus de polarisation de la création de richesses sur les territoires installés dans la mondialisation. C'est la question de la puissance nationale qui prévaut. Mais à mesure que le processus de reconnaissance s'étend, c'est davantage la métropole

² Loi du 24 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles MAPTAM.

vue par les sociologues qui est de fait ciblée - celle qui concentre à la fois les « classes créatives » et la pauvreté massive - ce d'autant plus que cette transformation institutionnelle se fait à périmètre géographique constant, c'est-à-dire en excluant une large part des territoires sous influence métropolitaine (périurbain, espaces logistiques...).

Reste à l'écart le plus souvent (à l'exception du cas marseillais notamment) ce que l'on pourrait considérer comme la métropolisation vue par les géographes : celle qui est définie par le jeu des interdépendances fonctionnelles et des flux qui font les systèmes métropolitains (Berroir *et al.*, 2017). Cette approche fonctionnelle de la métropolisation non seulement dilate les espaces métropolitains, bien au-delà des frontières des métropoles institutionnalisées, mais elle tend aussi à voir des espaces métropolisés là où n'existe pas de métropole : par exemple sur l'arc pyrénéen atlantique de Dax à San Sebastian en passant par Bayonne et Pau. Il faut noter que depuis une dizaine d'années, une initiative tente de prendre en compte ces nouvelles réalités. Il s'agit de la quinzaine de « pôles métropolitains » qui fédèrent soit des métropoles entre elles (Nantes avec Brest, et Rennes), soit des métropoles et les villes moyennes et territoires environnants (autour de Lyon, avec St-Étienne et le Nord Isère...). Ces dispositifs, à l'initiative des métropoles organisent moins de nouveaux périmètres territoriaux que des réseaux. Sur cette base, ils pratiquent le fédéralisme coopératif autour de grands enjeux partagés (économie, déplacements...). Mais ces pôles métropolitains ne pèsent pas véritablement, ni d'un point de vue politique ni en termes de mise en œuvre des politiques publiques.

Autrement dit, au terme de ce rapide parcours au niveau national, une question s'impose : la construction d'une catégorie territoriale et politique nommée « métropoles » a-t-elle du sens, lorsqu'elle se doit d'être compatible avec le modèle d'égalité des territoires français ? Ce modèle ne tend-il pas à diluer cette catégorie et à lui faire perdre toute portée stratégique ? Ne serait-il pas alors plus fructueux d'abandonner toute prétention à la sélectivité catégorielle pour privilégier une approche davantage exhaustive et systémique de la métropolisation et de ses effets ?

Quel est dans le contexte français, l'enjeu principal : construire la catégorie des métropoles ou prendre acte d'un processus généralisé de métropolisation du territoire national ?

2. Entre métropoles et territoires : la réciprocité

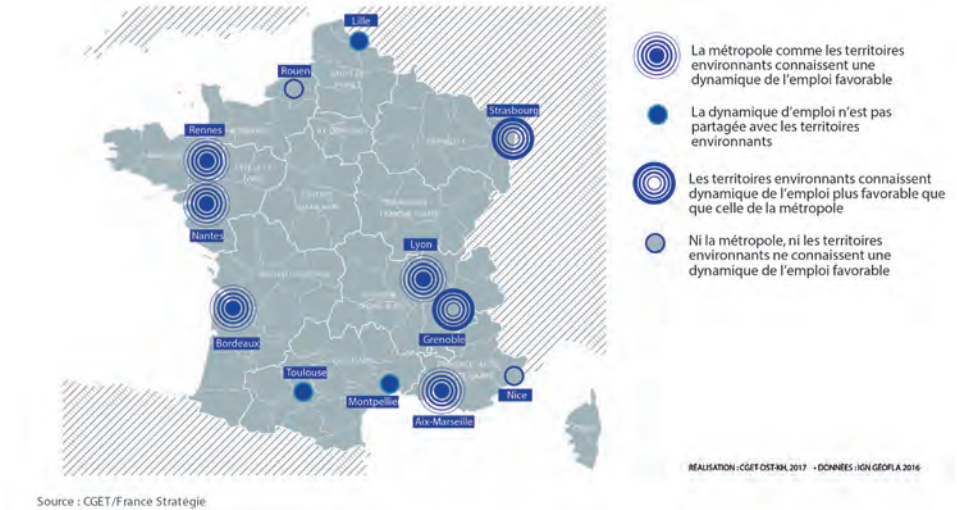
Depuis la période fondatrice des Trente Glorieuses, la répartition des équipements et moyens publics entre les territoires s'est largement déployée sur le mode de l'égalité distribution spatiale. Dans la durée, la réalisation des lignes TGV et la desserte par ces derniers de 230 gares en constitue l'illustration la plus éclatante. Depuis quelques années, ce modèle d'intervention est contesté, sous le triple effet de la prégnance des approches néolibérales, de la réduction des budgets publics et de l'argumentaire métropolitain. Plusieurs rapports officiels, rédigés par des économistes plaident pour abandonner cette logique et pour aller vers des politiques de redistribution, à partir des métropoles : *« il nous semble préférable de réduire les coûts de congestion dans les territoires qui concentrent les gains de l'agglomération plutôt que d'inciter les entreprises à se localiser sur tel ou tel territoire, avec une concurrence potentielle entre les différentes régions. La concentration spatiale des activités, dans la mesure où elle permet des gains de productivité, bénéficie indirectement aux territoires défavorisés en solvabilisant le système de trans-*

ferts sociaux » (Askenazi, Martin, 2015). Ce plaidoyer pour une rupture pragmatique, qui reprend en réalité la théorie ancienne des pôles de croissance (Perroux, 1955) est réaffirmé récemment : « *Dans un contexte de rareté budgétaire, un choix d'allocation géographique des investissements publics est nécessaire. Une solution de compromis pourrait consister à concentrer l'investissement sur les métropoles, mais aussi à soutenir les territoires risquant le plus de décrocher définitivement, tout en investissant moins dans les territoires intermédiaires* » (France Stratégie, 2016).

Le souci de redistribution à partir des grandes agglomérations n'a jamais été absent des politiques de l'État, comme on l'a vu dès les années soixante à propos de l'agglomération parisienne. Mais il s'agit là d'une rupture rhétorique et politique radicale, en ce qu'elle vient directement remettre en cause la doxa d'un demi-siècle d'aménagement du territoire : « *La politique traditionnelle d'aménagement du territoire a longtemps visé à redynamiser par l'investissement les territoires en déclin. Or, les évolutions économiques récentes amènent à repenser cette orientation* ». (Askenazi, Martin, 2015).

Ces prises de position reçoivent un écho favorable au sein de l'administration d'État. Mais elles suscitent de violentes controverses publiques au moment où, s'appuyant sur une lecture rapide (Delpirou, 2017) de résultats électoraux successifs (élections régionales de 2015, puis élections présidentielles de 2017), l'opinion publique est dominée par la représentation d'une fracture territoriale entre métropoles et France périphérique (Guilluy, 2015) à laquelle viendraient se superposer une fracture sociale et une fracture politique. Aux yeux de la plupart des élus locaux, l'application territoriale de la théorie du ruissellement chère aux économistes apparaît dans ce contexte comme une provocation. Elle exacerbe, chez nombre d'entre eux, une forme de ressentiment, celui de représentants de territoires abandonnés, réduits à recevoir « l'aumône » des métropoles. D'autres, de façon plus pragmatique, surenchérisent et réclament d'instituer cette logique de compensation sous forme d'un prélèvement de 1 % de la fiscalité métropolitaine. Un certain nombre d'études sont rapidement lancées, à Lyon et à Nantes notamment, afin de mesurer cet effet redistributif sur les territoires avoisinants les métropoles, induit principalement par la dissociation spatiale entre lieux d'emploi et lieux de résidence des actifs : 9 milliards d'euros seraient ainsi redistribués dans le cas lyonnais. Mais globalement, ces effets d'entraînement induits par les métropoles ne semblent pas partout démontrés (France Stratégie, 2017). Certaines métropoles présentent une dynamique de l'emploi très favorable (Bordeaux, Montpellier...), d'autres moins (Nice, Rouen...). Certaines sont entourées de territoires dynamiques (Nantes, Rennes...); d'autres pas (Toulouse, Montpellier...). Autrement dit, les interdépendances toujours plus puissantes entre métropoles et territoires ne relèvent pas pour autant mécaniquement des effets d'entraînement des uns par les autres (figure 4, page suivante).

C'est dans ce contexte qu'en 2017, l'État a lancé le dispositif des « pactes métropolitains ». Pour rendre effectifs les objectifs attendus des métropoles, de « locomotive redistributive », il s'agit d'une part de spécifier les apports en termes d'innovation de chaque métropole et d'autre part de les inciter à établir des « contrats de coopération » avec les territoires périurbains avoisinants. Cette coopération entre métropoles et territoires semble s'engager selon des modalités plus ouvertes et plus diverses que celles de la redistribution ou de l'entraînement. C'est ce que la métropole de Nantes affiche avec sa politique d'alliance des territoires et ce qu'ont esquissé les métropoles de Brest et de Toulouse au travers des contrats de réciprocité signés dans un cas avec le pays Centre

Figure 4 : Les métropoles et leurs effets sur les territoires environnants

Ouest Bretagne et dans l'autre avec le Pays des Portes de Gascogne. Il s'agit de maximiser les potentiels de complémentarités relevant des activités économiques, des ressources présentes de part et d'autre, des politiques culturelles...

Ces dispositifs émergents de complémentarité territoriale entre métropoles et territoires reposent sur un constat implicite. Mis à part Paris et en partie Toulouse (aéronautique), les métropoles françaises ne présentent pas un profil économique dominé par les activités exportatrices ou mondialisées. Certes, elles polarisent l'activité économique mais cette dernière reste encore une économie d'intermédiation, de services, donc étroitement articulée à leurs territoires. Le développement métropolitain en France n'est pas « hors sol ». Les métropoles françaises sont loin de « s'extra territorialiser » sur le mode du Grand Londres vis-à-vis de la Grande Bretagne. Ainsi, il a pu être démontré (Davezies, Talandier, 2013) que la performance économique des métropoles françaises était corrélée à la qualité du système productivo-résidentiel élargi qu'elles organisent : les aménités des territoires environnants constituent la condition première de leur attractivité. De façon plus générale, une grande part des fonctions métropolitaines - celles notamment qui relèvent du « *back office* » métropolitain (logistique, maintenance...) - sont localisées bien au-delà du périmètre institutionnel des métropoles. Autrement dit, métropoles et territoires sont intimement liés mais ces interdépendances ne sont plus mécaniquement « gagnant/gagnant » comme elles pouvaient l'être historiquement avec les solidarités organiques qui fondaient les relations ville-campagne. Et c'est donc là que l'action publique prend tout leur sens pour à la fois éviter ou réduire les processus de décrochage et transformer les interdépendances subies en relations gagnant/gagnant entre métropoles et territoires.

Sous ce second angle d'analyse relatif aux relations interterritoriales, on peut donc formuler une nouvelle hypothèse quant aux effets de la métropolisation sur le modèle français. Historiquement, les relations entre territoires, telles que les organisait l'action publique étaient plus d'ordre « vertical » au travers de la fonction redistributive de l'État.

Avec la métropolisation, sont en jeu des formes d'activation, davantage d'ordre « horizontal » de ces relations afin de faire des interdépendances constatées le socle de réciprocity volontaires. À l'évidence, ces politiques horizontales de « solidarisation » des territoires ne sont pas en mesure à elles seules de garantir une solidarité effective entre les territoires. En revanche, elles viennent mettre en cause le processus de mimétisme vis-à-vis de l'État qu'a connu la France avec la décentralisation, avec des politiques de redistribution en cascade affichées par les différents échelons territoriaux. S'esquisserait ainsi un nouveau partage des rôles : à l'un (l'État), la solidarité redistributrice entre les territoires ; aux autres (les pouvoirs locaux), la solidarisation des territoires entre eux.

3. Entre métropolisation et question sociale : la différenciation

S'il est un domaine dans lequel le modèle d'égalité des territoires a été largement remis en cause, depuis un certain temps, c'est celui du traitement de la question sociale urbaine. De façon pragmatique, mais aussi à la suite de longs débats politiques, a été instaurée une forme de « discrimination positive territoriale » (Estebe, 2004) en faveur des quartiers en difficultés. Elle consiste en un dispositif de « géographie prioritaire » constituant à la fois la méthode d'intervention et la finalité de la politique dite « politique de la ville ». Sur cette géographie s'appliquent des dispositions dérogatoires de tous ordres (concentration des moyens publics, dérogations fiscales...). Cette géographie, largement évolutive dans le temps dessine néanmoins une carte très lisible : elle concerne principalement les grandes agglomérations, Paris, Lyon, Marseille et les anciens territoires industriels du nord et de l'est de la France.

L'inscription de la question métropolitaine à l'agenda politique national au début des années 2010 a changé paradoxalement la donne, en produisant un effet boomerang vis-à-vis de cette politique métropolitaine de fait. Plus la reconnaissance institutionnelle des métropoles a fait l'actualité, plus cela a généré une forme de concurrence des plaintes territoriales : quels sont les territoires les plus abandonnés ? Les banlieues des grandes villes ou les territoires ruraux ? Sous cette pression, une réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville a été mise en œuvre. Sous couvert de simplification, le choix a été fait de délimiter la nouvelle géographie prioritaire à partir d'un critère unique, celui de la pauvreté monétaire. Les territoires retenus sont ceux où le revenu par habitant est inférieur à 60 % du revenu médian national. Cette méthode a été choisie en fonction d'un objectif politique explicite : étendre la géographie prioritaire aux petites villes et aux territoires ruraux. Cette dilution de la géographie prioritaire de traitement de la question sociale constitue en quelque sorte une « démétropolisation » de cette politique, au nom, une nouvelle fois, de l'égalité des territoires.

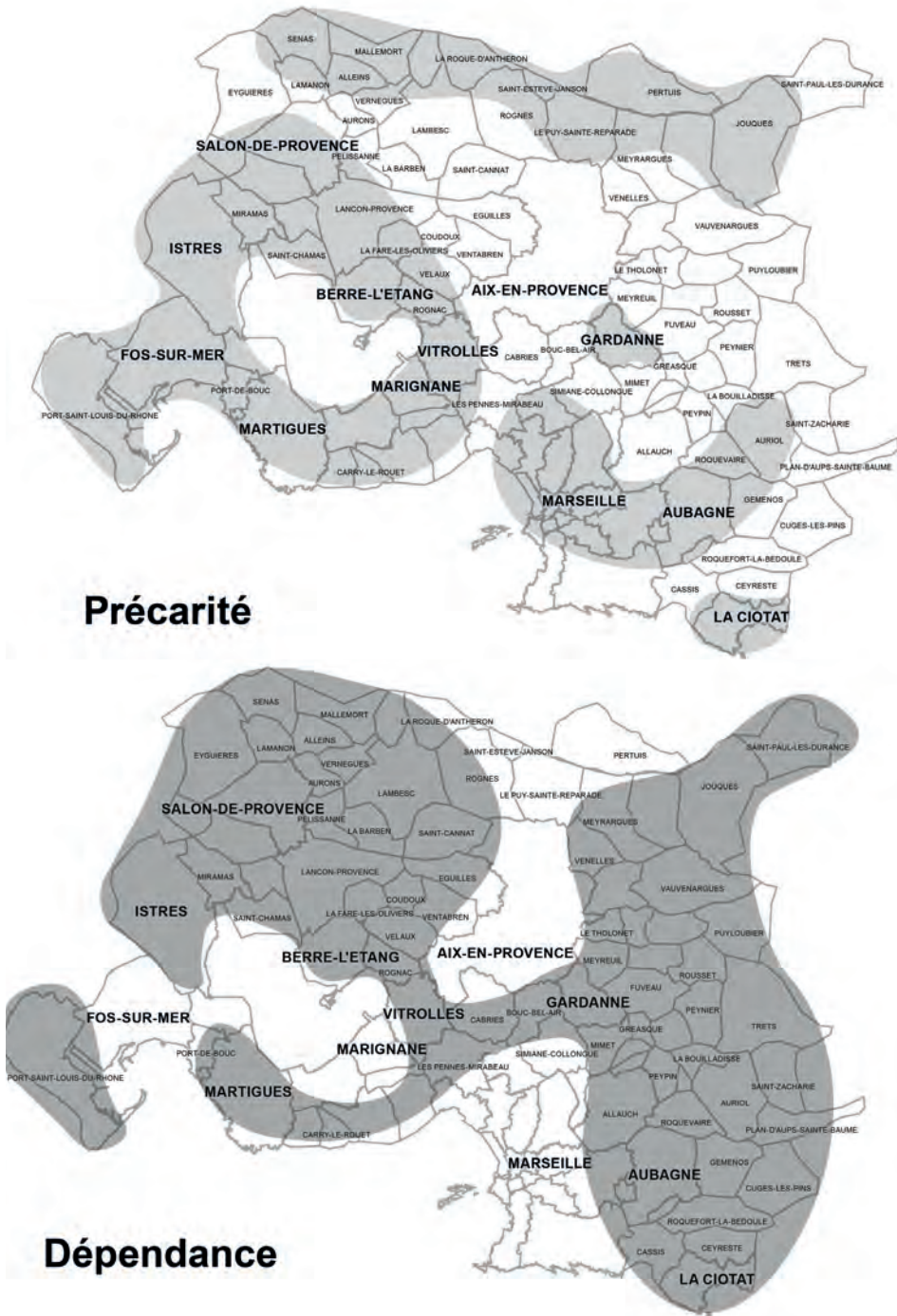
Si elle n'est pas pour l'instant formellement remise en cause, cette réforme est en réalité largement contestée et amendée dans la pratique. Elle ignore le fait que les deux tiers des populations pauvres vivent dans les grandes villes, ce en confondant délibérément les poids relatif et absolu de la pauvreté sur le territoire. Mais surtout son application est confrontée à l'extrême diversification des situations de décrochage social et territorial induites par la métropolisation. Ainsi, dans le cas du Grand Paris, il faut distinguer les quartiers d'habitat social, notamment au sein de la banlieue Est, dans le département de la Seine St-Denis, selon la fonction métropolitaine qu'ils assurent : entre « sas et nasse »

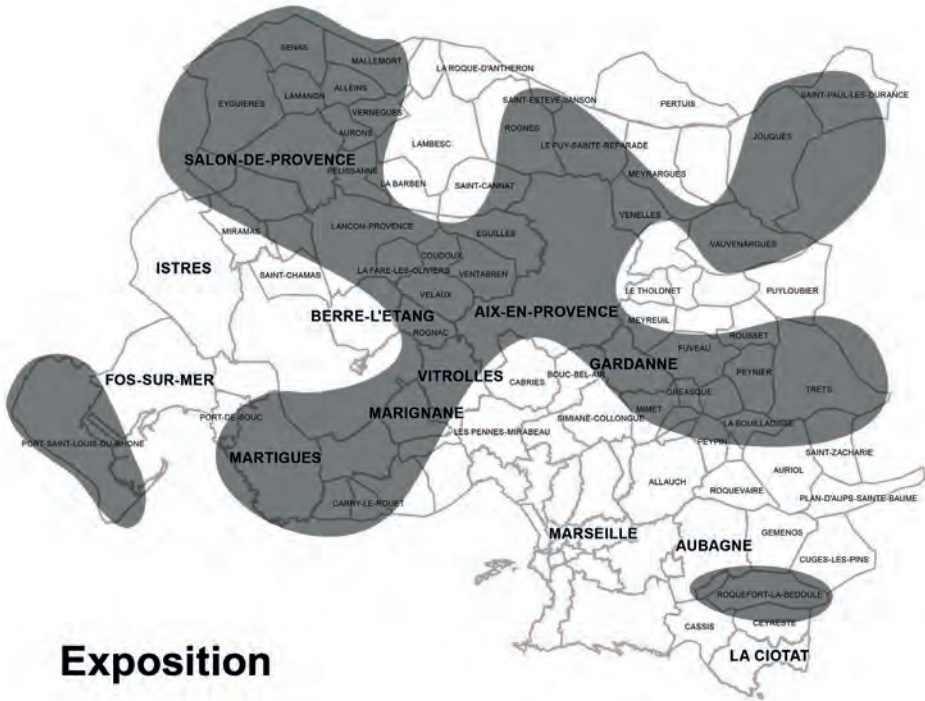
(Davezies, Estèbe, 2010). Jouent-ils un rôle de sas, de tremplin d'intégration, notamment pour les flux de population induits par les migrations internationales ou constituent-ils pour leurs habitants une nasse dont il est impossible de sortir ? Selon les cas, les politiques publiques à mettre en œuvre diffèrent.

Au-delà du cas spécifique d'une ville monde comme le Grand Paris, les autres métropoles sont aussi confrontées à ce processus de différenciation des dynamiques de décrochage social et territorial en leur sein. Ainsi, si l'on considère l'aire métropolitaine entre Aix et Marseille (figure 5), les situations les plus visibles sont celles de précarité sociale et de fragilité territoriale induites par la concentration des difficultés sociales : héritage massif des vagues d'immigration antérieures (quartiers Nord de Marseille) et de la désindustrialisation (mines de Gardanne et rives de l'Étang de Berre). À cette géographie connue et stable, il faut maintenant ajouter les envers de la métropolisation qui relèvent d'autres dynamiques. On pense notamment aux territoires accueillant les actifs liés aux emplois « exposés » à la mondialisation. S'y développent d'autres formes de fragilités sociales et territoriales : variabilité du taux de chômage, précarité des jeunes et des femmes... Et ces fragilités induites par l'exposition de l'activité économique et du marché du travail décrivent une autre géographie, plus surprenante : au nord de l'espace métropolitain, dans le secteur d'Aix en Provence notamment dont l'image est celle d'un territoire préservé des difficultés sociales marseillaises. Enfin, on trouve aussi aux marges des métropoles, dans les espaces périurbains, de plus en plus de territoires fragilisés en raison de leur dépendance aux revenus de transferts publics (poids de l'économie résidentiels et des retraités...). Et c'est une troisième géographie de la fragilité métropolitaine qui se dessine, décrivant dans le cas marseillais, les anciens territoires provençaux, populaires et vieillissants, de Salon de Provence à la vallée de l'Huveaune autour d'Aubagne. Du point de vue de l'action publique, il ne s'agirait plus de répondre à cette diversité de situations par une gradation des interventions. Il faudrait davantage envisager une différenciation stratégique des politiques territoriales. La massivité des décrochages sociaux invite à privilégier une intervention publique centrée sur « les gens » et l'objectif de promotion sociale. Les situations d'exposition nécessitent de penser en termes de sécurisation des parcours et de gestion prévisionnelle territorialisée des emplois et des compétences. Les territoires dépendants des transferts sociaux suggèrent des politiques d'activation de cette dépense sociale (le *care*).

En dépit de son mode opératoire en apparence dérogatoire au principe d'égalité des territoires (la discrimination positive territoriale), la politique de la ville reste profondément référée à ce dernier : elle a pour finalité de « remettre à niveau » des territoires en difficultés. En regard de cette conception politique, la métropolisation à nouveau interpelle ce modèle d'action publique, en changeant la donne selon deux dynamiques paradoxales. D'un côté, la métropolisation se caractérise comme une ouverture des possibles pour les populations. Elle signifie par construction un développement des opportunités, une diversification des ressources présentes sur le territoire, qu'il s'agisse des types d'emploi, de l'offre de formation ou des situations résidentielles. Mais simultanément, la métropolisation accroît la « lutte des places », exacerbe la concurrence entre les territoires et les populations et globalement intensifie les processus de « tri social » et de décrochage territorial. Du point de vue des populations, les inégalités sociales tendent à se complexifier. Aux inégalités structurelles (revenu, niveau de capi-

Figure 5 : La métropole Aix Marseille Provence Enjeux de cohésion sociale et territoriale





Exposition

tal social...), s'ajoutent les inégalités d'accès aux ressources métropolitaines. Du point de vue des territoires, les liens qui les unissent de plus en plus à l'échelle métropolitaine tendent à l'inverse à distendre ce qui faisait les relations de voisinage. C'est cette situation inédite qui constitue le défi pour l'action collective. Il s'agit d'appréhender ces processus de tri social, de comprendre la façon dont ils affectent telle ou telle couche de la population métropolitaine, et dont ils spécifient les situations territoriales, ce afin de mettre en place les conditions pour garantir à chacun l'accessibilité, physique et sociale, à la richesse des ressources métropolitaines.

Est ainsi en jeu le passage d'une approche catégorielle homogène de la question sociale urbaine indexée sur le principe d'égalité des territoires (la remise à niveau des quartiers en difficultés) à une capacité de différenciation en situation des objectifs et modes opératoires de l'action publique.

4. De l'égalité à la cohésion : vers une refondation paradigmatique ?

La résilience du modèle français d'égalité des territoires peut surprendre. Après s'être installé dans le paysage de l'action publique des Trente Glorieuses autour de la figure de l'égalité des places, centrée sur l'objectif de réduction des écarts entre les territoires, il a franchi l'obstacle de la décentralisation et de l'évolution néolibérale en prenant la forme de l'égalité des chances. Mieux, à partir de 2012, il est passé du statut de référentiel implicite, d'autant moins évoqué qu'il allait de soi, à celui d'affichage explicite, envahissant

le champ de l'action publique territoriale³. Malgré des tentatives (Laurent, 2013) pour en renouveler le sens en mobilisant les travaux relatifs à « l'égalité-relation » (Rosanvallon, 2012) ou à l'égalité des capacités (Sen, 1985), cette réactivation a été le plus souvent interprétée, par les élus locaux notamment, comme une tentative de retour à l'égalité des places, au volontarisme public pour réduire les écarts entre les territoires.

À première vue, le traitement de la question métropolitaine se situe dans cette perspective. Comme précédemment décrit, les pouvoirs publics ont procédé à la répartition homogène de vingt-deux métropoles sur le territoire national, afin de garantir le principe d'équilibre entre les territoires. De la même façon, a été tenté de recycler, à partir des métropoles, le mode opératoire de la redistribution et de la compensation, corollaire de l'égalité des territoires. Et enfin, la question sociale est traitée de façon uniforme sur le mode de la remise à niveau. On a cherché à démontrer ici que ces tentatives de réactivation du modèle de l'égalité des territoires masquent le fait que la métropolisation constitue aujourd'hui un accélérateur de sa déstabilisation et d'un changement de perspective. Au-delà des vingt-deux métropoles, c'est en fait la métropolisation généralisée du territoire qui est reconnue et avec elle, la perspective d'une nouvelle lecture, systémique du territoire. Derrière la redistribution, ce sont davantage les interdépendances territoriales que les acteurs cherchent à activer en élaborant des politiques de réciprocité entre métropoles et territoires. Enfin, l'affichage national d'une politique uniforme de remise à niveau - la politique de la ville - masque la diversité des situations de décrochage et la différenciation des réponses qui se construisent localement pour garantir à chacun l'accès aux ressources métropolitaines.

De ces observations découle une hypothèse générale. Pour répondre à la métropolisation, les politiques publiques en France hésitent entre deux paradigmes, celui, historique, de l'égalité entre les territoires et celui, émergent, de la cohésion territoriale. Depuis près d'une vingtaine d'années, les politiques publiques françaises sont restées largement insensibles à ce second référentiel porté progressivement par les politiques européennes, notamment autour du Livre vert pour la cohésion territoriale en 2008 (Salez, 2009). Certes, les politiques européennes participent aussi d'une logique de réduction des écarts, en visant un objectif de convergence interrégionale. Selon les termes du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) (CE, 1999), la cohésion territoriale vise à « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées » pour « parvenir à une distribution géographiquement équilibrée de la croissance sur le territoire de l'UE ». Mais dans le même temps le Livre Vert a pour intitulé : « faire de la diversité territoriale un atout ». Et deux de ses trois axes posent la question de faire tenir ensemble les territoires de l'Europe, d'une part en agissant sur les liens entre les territoires et les enjeux d'accès aux aménités et services et d'autre part en favorisant les coopérations entre territoires. Autrement dit, les politiques européennes tentent de combiner réduction des écarts et convergence d'un côté et cohésion plus systémique de l'autre.

³ cf. l'intitulé du Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires en 2012, la création du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, intégrant l'ex Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 2014 ou le lancement en 2015 des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Les politiques publiques françaises semblent aujourd'hui suivre le même chemin, sous la pression des bouleversements territoriaux induits par la métropolisation. Expression symbolique de cette évolution récente, pour la première fois en 2017 un ministère a pris pour intitulé la « cohésion des territoires »⁴ et la différenciation territoriale est devenue un leitmotiv du discours gouvernemental (Behar, 2017).

La prééminence de la question de l'égalité dans le modèle politique français a eu sur la longue durée une conséquence paradoxale sur la question territoriale. D'un côté, elle a conduit à une survalorisation du local, par extension de cet impératif d'égalité à tous les champs de la vie sociale. L'égalité entre les citoyens passe par une égalité entre leurs territoires de résidence. Et *a contrario* cela a conduit à une négation des singularités territoriales et de leurs différences, au nom du même principe d'égalité. Dans la période plus récente, depuis les années soixante, ce modèle de l'égalité des territoires a eu une double fonction : formater les politiques territoriales et produire un récit commun autour de l'équilibre des territoires. Le tournant amorcé vers la référence à la cohésion territoriale est probablement porteur d'une approche plus pragmatique et plus adaptée pour répondre aux enjeux posés par les bouleversements des ordonnancements spatiaux et par les nouvelles formes d'interdépendances territoriales induits par la métropolisation. Ce tournant conduit à mettre à l'agenda ce qui apparaissait historiquement comme un tabou : la différenciation territoriale. À l'inverse, la globalisation du local qu'exprime le processus de métropolisation déstabilise radicalement sa survalorisation et celle de la proximité, au cœur du modèle égalitaire. C'est donc l'ensemble du paradoxe historique entre survalorisation du local et négation des différences territoriales qui est potentiellement questionné. Une interrogation émerge par contrecoup : la référence à la cohésion sera-t-elle en mesure de produire un récit collectif pour la société métropolisée, alternative efficace à la puissance que portait le mythe de l'égalité des territoires ?

⁴ Ce, alors même que son administration s'intitule toujours Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Bibliographie

- Amato F., Behar D. et Laino G., 2015. Transformations territoriales des métropoles maritimes face à la crise : Marseille et Naples In Actes du Colloque « Métropoles régionales, entre concurrences et complémentarités, regards croisés France Italie ». Planum Ed, Rome.
- Askanazi P et Martin P., 2015. Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire. Note CAE n° 20.
- Béhar D., 2017. La différenciation territoriale In Pasquier R. (dir) *Dictionnaire de la décentralisation*. Berger Levrault, Boulogne-Billancourt.
- Béhar D., 2014. Paris, Lyon, Marseille : la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation. www.metropolitiques.eu
- Béhar D., 2013. Les paradoxes du rôle de l'État dans la gouvernance du Grand Paris. www.metropolitiques.eu
- Béhar D., 2010. La métropolisation : version française d'un paradigme universel In Cailly L et Vanier M (dir.), *La France une géographie urbaine*. Armand Colin, Paris, 113-124.
- Béhar D., 2004. les villes nouvelles en Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu. *Pouvoirs Locaux* 60 (1).
- Berroy S., Cattani N., Dobruszkes F., Guérois M., Paulus F. et Vacchiani-Marcuzzo C., 2017. Les systèmes urbains français. Une approche relationnelle. *Cybergeo*.
- Blanc C., 2004. *Pour un écosystème de la croissance. Rapport au Premier Ministre*. La Documentation française, Paris.
- Davezies L. et Talandier M., 2013. *L'émergence des systèmes territoriaux productivo-résidentiels en France*. La Documentation française, Paris.
- Davezies L. et Estèbe P., 2010. *Le Sas ou la Nasse*, étude réalisée pour l'ANRU.
- Davezies L., 2008. *La république et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Le Seuil, Paris.
- Delpirou A., 2017. L'élection, la carte et le territoire : le succès en trompe-l'œil de la géographie. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr>.
- Dubet F., 2011. *Les places et les chances. Repenser l'égalité sociale*. Le Seuil, Paris.
- Estèbe P., 2015. *L'égalité des territoires, une passion française*. PUF, Paris.
- Estèbe P., 2004. *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*. L'Harmattan, Paris.
- France Stratégie, 2017. Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants. Note d'analyse n°64.
- France Stratégie, 2016. Dynamiques et inégalités territoriales. Note d'analyse.
- Galimberti, D., Lobry, S., Pinson, G., et Rio, N., 2014. La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale. *Hérodote* 154, 191-209.
- Guilluy C., 2014. *La France périphérique*. Flammarion, Paris.
- Gravier J.-F., 1947. *Paris et le désert français*. Flammarion, Paris.
- Laurent E., 2013. *Vers l'égalité des territoires*. La Documentation Française, Paris.
- Perroux F., 1955. Note sur la notion de pôles de croissance. *Économie Appliquée* 1-2
- Rosanvallon P., 2011. *La société des égaux*. Ed Seuil, Paris.
- Salez P., 2009. Comment l'Europe devient aménagiste : de la naissance de la politique régionale au Livre vert sur la cohésion territoriale, plus de vingt ans de déploiement de l'acteur européen In Beaudelle G. Jean Y., *L'Europe - Aménager les territoires*, A. Colin, Paris.
- Sen A., 1985. *Commodities and Capabilities*. Elsevier, Amsterdam.
- Veltz P., 2012. *Paris France Monde. Repenser l'économie par les territoires*. Édition de l'Aube, La Tour-d'Aigues.