

LES FRACTURES TERRITORIALES EN FRANCE : CONSTRUCTION D'UN PROBLÈME PUBLIC

Romain Pasquier

Directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Titulaire de la chaire « Territoires et mutations de l'action publique » à l'institut d'études politiques de Rennes

La concentration de la croissance économique et de l'emploi dans les aires métropolitaines, qui s'opère en France depuis plusieurs décennies, accroît les disparités entre régions. Ces fractures territoriales constituent un problème public, selon Romain Pasquier, d'autant plus que l'intégration européenne et la décentralisation ont eu raison de l'État aménageur « à la française », qui a œuvré tout au long du XX^e siècle afin de réduire les inégalités régionales. Ces nouvelles dynamiques économiques alimentent un vif débat sur la justice territoriale du XXI^e siècle. Les uns prônent un renforcement des pôles urbains pour mieux s'adapter à la compétition internationale. Les autres s'opposent à la métropolisation et à l'intercommunalité en dénonçant leurs méfaits, sociaux et environnementaux, mais également industriels.

C. F.

Fractures territoriales, inégalités régionales, métropolisation, France périphérique... La liste des expressions ou formules qui visent à qualifier les mutations contemporaines de la fabrique territoriale hexagonale est longue. Dans un pays passionné par l'égalité territoriale⁽¹⁾, cette abondance sémantique illustre les tensions et les luttes de définition politico-scientifiques qui sont à l'œuvre. Il s'agit ici d'identifier les processus de changement ainsi que les jeux d'acteurs qui contribuent à construire les « fractures territoriales » en problème public à résoudre. La toile de fond de cette mutation est sans aucun doute le déclin d'un État aménageur « à la française », bousculé tout à la fois par une nouvelle géographie économique et par les effets croisés de l'intégration européenne et de la

décentralisation⁽²⁾. Ce contexte inédit produit de nouveaux clivages entre les partisans d'une adaptation rapide de l'organisation territoriale au regard de la métropolisation des activités économiques et de l'emploi et ceux qui dénoncent l'abandon de la France rurale, des territoires d'industrie traditionnelle et, plus généralement, d'une certaine égalité républicaine.

Fractures territoriales : une réactivation du clivage centre/périphérie

La territorialisation de l'économie, par la concentration des richesses et des revenus qu'elle

(1) Estèbe P. (2015), *L'égalité des territoires. Une passion française*, coll. « La ville en débat », Paris, Presses universitaires de France.

(2) Pasquier R. (2016), « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, 23(3), p. 327-353.

entraîne, par les disparités qu'elle produit, se révèle un puissant mécanisme de structuration des systèmes territoriaux. En fonction de l'histoire industrielle de chaque pays, des politiques d'aménagement du territoire menées, des stratégies de croissance des entreprises et des nouvelles règles de l'économie internationale, la géographie économique des territoires se recompose en Europe. Les processus de concentration et de déconcentration des richesses contribuent ainsi à bousculer les hiérarchies entre États, régions et grandes métropoles⁽³⁾. Or, depuis les travaux de Stein Rokkan et Derek Urwin⁽⁴⁾, nous savons que ces disparités territoriales ont des conséquences directes sur le fonctionnement des systèmes politiques européens. En effet, le sous-développement économique chronique ou, au contraire, les succès économiques constituent des terreaux féconds pour remettre en cause l'État central et exiger de lui des politiques compensatrices et/ou une plus grande autonomie politique.

En France, de nouvelles tendances géographiques émergent avec le resserrement de la croissance autour de grandes zones métropolitaines et une remontée des inégalités territoriales. Durant les années 1990 et 2000, le phénomène de métropolisation se poursuit en France, avec un rééquilibrage en faveur des métropoles régionales. De 1990 à 1999, la moitié de la croissance démographique française est concentrée dans onze aires urbaines : Paris, Toulouse, Lyon, Montpellier, Nantes, Marseille, Rennes, Bordeaux, Strasbourg, Nice et Toulon. Cette mise en concurrence des territoires s'est amplifiée ces dernières années, avec une double conséquence : la disparition accélérée du « vieux » tissu industriel et le développement des activités concentrées dans les métropoles. La conséquence majeure est le creusement des inégalités de croissance au profit des régions les plus riches⁽⁵⁾. En 2010, la contribution de l'Île-

de-France à la croissance nationale s'élevait à 29 %, contre 27 % en 1980. Au cours de la période 1990-2008, toutes les régions ont vu leur richesse progresser, mais de manière plus ou moins importante. C'est l'Île-de-France, la région la plus prospère, qui s'est le plus enrichie, passant d'un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 38 459 (en euros 2008) à 47 155. Les régions de l'ouest et du sud-ouest de la France, comme les Pays de la Loire et la Bretagne, voient également leur PIB par habitant croître de 30 % sur la même période. Les « perdantes » sont les régions qui ont perdu leurs activités de production et en même temps leurs retraités : le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, la Lorraine et le quart nord-est de la France. Pour elles, c'est la double peine : leurs territoires, touchés par la crise structurelle, n'ont pas profité de l'explosion de la mobilité des Français ni du déplacement massif des revenus qu'elle a généré⁽⁶⁾. La note récente de France Stratégie intitulée *Dynamiques et inégalités territoriales*⁽⁷⁾ confirme cette évolution. La métropolisation de la croissance économique et de l'emploi se poursuit en France avec une quinzaine d'agglomérations particulièrement privilégiées et un décrochage de croissance entre les régions du Nord-Est et celles du Sud-Ouest. La croissance de l'activité est d'autant plus faible au nord-est que la dynamique démographique y est aussi défavorable, contrairement à ce que l'on observe dans les territoires des façades atlantique et méditerranéenne.

La tendance spontanée n'est donc pas à l'équilibre du territoire. Les investissements vont aujourd'hui dans les régions les plus riches et non pas, comme pendant les Trente Glorieuses, vers les régions à bas coûts de main-d'œuvre. Les représentations traditionnelles du territoire sont ainsi remises en cause et un nouveau clivage centre/périphérie se dessine sous nos yeux.

(3) Veltz P. (2012), *Des lieux et des liens. Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

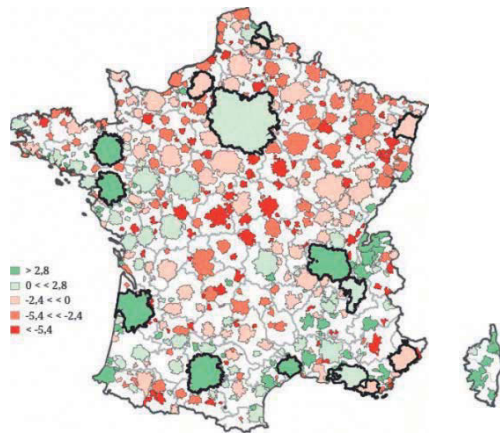
(4) Rokkan S. et Urwin D. (1983), *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*, Londres, Sage.

(5) Davezies L. et Estèbe P. (2014), *Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ?*, Rapport d'étude pour l'Institut Caisse des dépôts pour la recherche et le Plan urbanisme construction architecture (PUCA), L'Observatoire de l'économie et des institutions locales (L'Œil), novembre.

(6) Davezies L. (2008), *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, coll. « La République des idées », Paris, Seuil.

(7) France Stratégie (2016), *Dynamiques et inégalités territoriales*, Paris, juillet.

Carte 1. Évolution de la population en emploi de 15 à 64 ans par aire urbaine de résidence, de 2008 à 2013 (en %)



Lecture : les aires urbaines en vert foncé ont vu leur population en emploi augmenter de plus de 2,8 % entre 2008 et 2013.

Les quinze plus grandes aires urbaines sont signalées par un contour plus épais.

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), recensements de la population, 2008 et 2013 ; calculs de France Stratégie.

Fractures territoriales : l'adieu à l'État aménageur

La figure de l'État garant de la justice territoriale est profondément remise en cause, en particulier en France, où la planification nationale et l'aménagement du territoire ont constitué des outils majeurs de modernisation économique et sociale⁽⁸⁾. L'intégration européenne et la décentralisation modifient la perception des fractures territoriales à travers plusieurs mécanismes : un changement d'échelle du développement régional, ainsi que la diffusion de nouveaux référentiels et d'instruments de gouvernance territoriale⁽⁹⁾.

À partir de la Première Guerre mondiale, une politique nationale de lutte contre les disparités économiques territoriales s'élabore en France. Elle

monte en puissance durant les Trente Glorieuses, sous l'impulsion d'un État interventionniste et d'élites régionales⁽¹⁰⁾ soucieuses de développer des territoires sous-industrialisés. En 1947, l'ouvrage *Paris et le désert français* du géographe Jean-François Gravier⁽¹¹⁾ pointe les graves inégalités de développement économique entre les régions françaises. La région parisienne, qui a bénéficié d'une centralisation politique et économique séculaire, concentre désormais l'essentiel des capitaux et des élites, alors que le reste de la France souffre de dénatalité et de l'écrasement des industries locales. En réponse, J.-F. Gravier jette les bases d'un aménagement régional du territoire à la mesure de l'homme. Après les balbutiements des années 1950, l'aménagement du territoire devient une priorité du régime gaulliste. À partir de 1963, la nouvelle Direction à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), dirigée par un fidèle du général de Gaulle, Olivier Guichard, a pour mission de coordonner les actions de l'ensemble des ministères techniques en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale. La politique d'aménagement du territoire est inséparable d'une stratégie globale où convergent les grands choix de politique économique et une géographie volontaire de l'espace national. La réduction des disparités est obtenue par des actions territorialement ciblées comme la limitation de la croissance parisienne ou la stimulation des régions pauvres. Cette politique produit des effets tangibles jusque dans les années 1970, avant que la crise pétrolière et les aspirations au développement local ne fragilisent cette tendance.

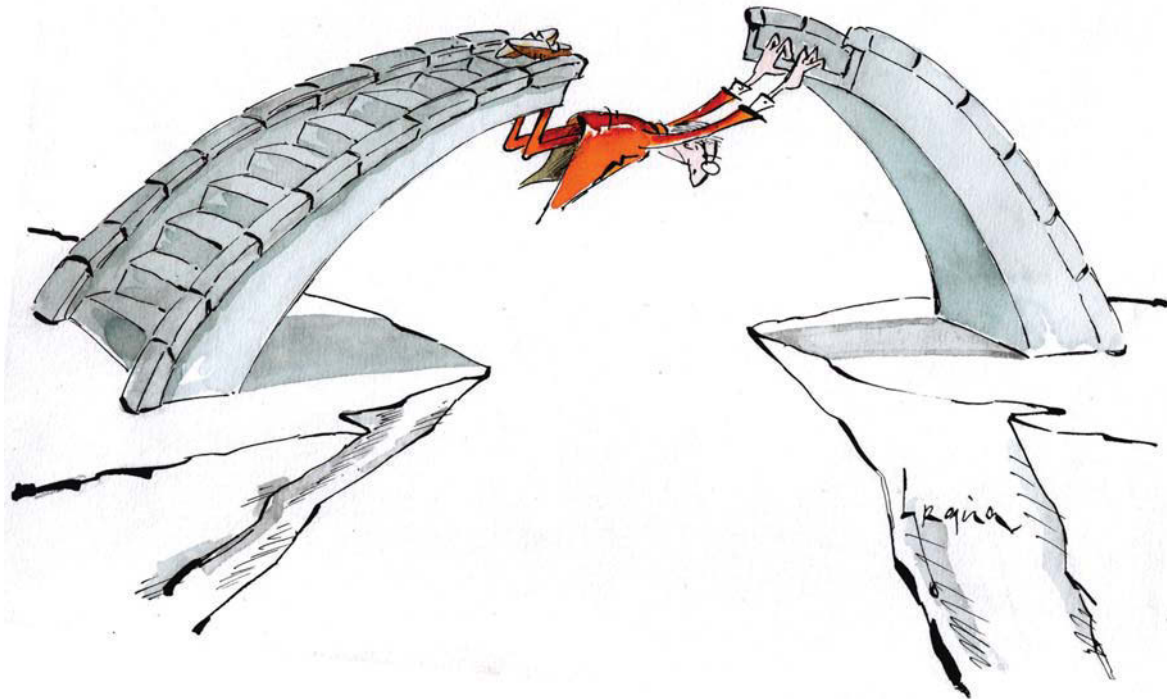
Dès les années 1960, les promoteurs de la construction européenne cherchent à associer les régions à une réduction des disparités économique-territoriales. La maturation de la politique régionale va cependant prendre du temps. En 1975 est créé le Fonds européen de développement économique et régional (FEDER), mais il faut attendre la fin des années 1980 pour que la politique de cohésion devienne l'une des politiques majeures de l'Union

(8) Caro P., Dard O. et Daumas J.-C. (dir.) (2002), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, coll. « Espace et territoires », Rennes, Presses universitaires de Rennes.

(9) Pasquier R. (2015), « La fin de "l'Europe des régions" ? », *Politique européenne*, vol. 50, n° 4, p. 150-159.

(10) Pasquier R. (2012), *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po.

(11) Gravier J.-F. (1947), *Paris et le désert français*, Paris, Éditions du Portulan.



européenne (UE)⁽¹²⁾. Élaborée et mise en œuvre à l'aune du principe de partenariat intégrant la Commission, les administrations nationales et les administrations régionales, cette politique représente aujourd'hui plus du tiers du budget européen (35 %), soit un budget de 351 milliards d'euros sur sept ans (2014-2020). Pour autant, la politique de cohésion de l'Union connaît, au tournant des années 2000, une évolution marquée sous l'influence de la stratégie de Lisbonne, devenue depuis 2010 la stratégie Europe 2020. Ce glissement progressif de politiques d'aménagement à des stratégies d'attractivité territoriale valorise une logique de décloisonnement entre les politiques industrielles, d'enseignement supérieur, d'emploi, de formation professionnelle ou d'environnement afin de construire une économie de la connaissance très compétitive. Les États et les collectivités territoriales sont incités à calquer leurs politiques de développement régional sur ce nouveau modèle

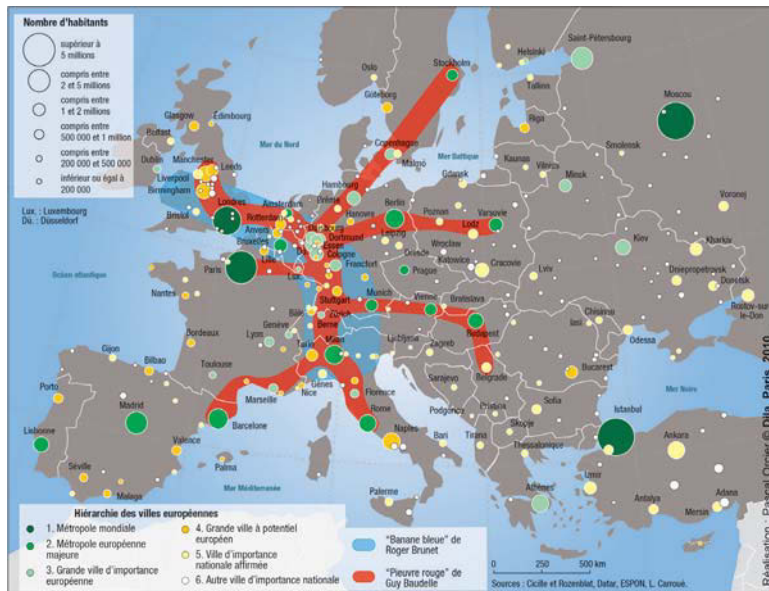
(12) Drevet J.-F. (2008), *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, coll. « Belin Sup Géographie », Paris, Belin.

européen. Autorités de gestion des fonds structurels européens depuis 2014, les régions françaises deviennent des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire et du développement local. D'autant que les instruments traditionnels de l'aménagement du territoire « à la française » s'affaiblissent au profit d'une sémantique européanisée autour de l'attractivité territoriale. Ainsi, le bras armé de l'aménagement du territoire, la DATAR, disparaît pour devenir en 2005 la Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT) puis, en 2009, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (elle retrouve ainsi son acronyme DATAR) ; celle-ci est absorbée en 2014 au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)⁽¹³⁾. Dans le même temps, les politiques contractuelles État-région, ves-

(13) Le CGET est issu du regroupement de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

tiges de la planification nationale, achèvent leur européanisation. Dès 2000, la programmation pluriannuelle des contrats de projet État-région s'adapte à la programmation européenne aussi bien en termes d'objectifs et de pluriannualité que de logiciel de gestion. Plus globalement, les

Carte 2. Réseaux urbains et hiérarchie des villes européennes en 2010



Source : Foucher M. (dir.) (2010), « Europe, Europes », Documentation photographique, n° 8074, mars-avril.

enjeux de l'aménagement du territoire changent d'échelle. Comme l'illustre la carte ci-dessous, l'intégration européenne met en évidence de nouvelles interdépendances ainsi que de nouveaux enjeux de développement local et urbain.

Les régions et les métropoles françaises tendent désormais à ajuster leurs comportements et stratégies au-delà du contexte national dans la mesure où nombre d'enjeux économiques, agricoles et environnementaux apparaissent de plus en plus conditionnés par l'espace européen.

Fractures territoriales : égalité ou performance ?

Ces nouvelles dynamiques économiques territoriales alimentent un débat passionné sur la justice territoriale en France. Quel modèle d'organisa-

tion territoriale promouvoir ? Ce débat percute le vieux clivage entre « anciens » et « modernes », entre ceux qui défendent le couple commune-département et ceux qui cherchent à promouvoir l'articulation intercommunalité-région.

Les politiques menées sous la présidence de François Hollande, entre 2012 et 2017, illustrent

particulièrement cette hésitation. D'un côté, le gouvernement Ayrault crée en mars 2014 le Commissariat général à l'égalité des territoires chargé de concevoir et de mettre en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires dans un contexte de restriction budgétaire ; de l'autre, il institutionnalise, par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM »), de nouveaux gouvernements métropolitains avec l'objectif affiché de mieux positionner les grandes villes françaises dans la compétition internationale. Ainsi, entre vision nationale de l'aménagement du territoire et nécessité de promouvoir les libertés

locales pour mieux répondre à la mondialisation économique, les élites politico-administratives françaises cherchent désespérément une voie d'équilibre qui ne satisfait personne. Cette hésitation est parfaitement perceptible aussi lors des débats sur la nouvelle carte des régions, à l'été 2014. Le gouvernement plaide pour la création de « grandes régions » qui soient plus à même de faire face aux enjeux de la mondialisation économique et de la compétition territoriale européenne. Or, les régions françaises étaient en moyenne plus grandes que les *Länder* allemands⁽¹⁴⁾. En revanche, elles ne disposaient pas des mêmes capacités juridiques et financières afin de développer et d'aménager leur territoire. En 2014-2015, le gouvernement de Manuel Valls fait ainsi le choix d'une réforme

(14) La superficie moyenne des régions françaises était déjà supérieure à celle des *Länder* allemands (24 500 km² contre 22 300 km²). En revanche, ces derniers étaient plus peuplés (5,1 millions d'habitants contre 2,9 millions en moyenne en 2014). Voir Pasquier R. (2014), « Réussir la Région au service du citoyen, de la croissance et de la République », *Les Cahiers de l'Institut*, Institut de la gouvernance publique et de la décentralisation, n° 13, juin.

fonctionnaliste *a minima* qui modifie l'échelle de l'action publique régionale, mais sans véritablement poser la question de la capacité à agir ni du nouveau rapport à construire entre l'État central et les nouvelles régions.

Cependant, les difficultés financières persistantes et les réformes inabouties masquent mal les fortes tensions politiques entre les tenants d'une France urbaine et ceux d'une France périphérique⁽¹⁵⁾. Sur la question des fractures territoriales comme sur celle de l'intercommunalité ou des communes nouvelles, deux grandes coalitions de causes s'opposent. La première, réformatrice, est composée d'une majorité des élites politico-administratives et d'élus gestionnaires qui entendent renforcer la polarisation urbaine dans l'Hexagone. Prônant la nécessité de s'adapter à la compétition mondiale, elle emprunte à un registre de légitimation ancrée dans une gestion managériale ouverte sur le monde. L'association « France urbaine », qui regroupe les grandes villes et les métropoles françaises, se situe au cœur de cette première coalition. La seconde, plus conservatrice, résiste aux partisans de la métropolisation et de l'intercommunalité en opposant la marginalisation de certaines catégories de la population (périurbaines et rurales), les risques de radicalisation politique (vote Front national) et les effets pervers de la grande ville (pollution, isolement, fortes inégalités...). L'Association des petites villes de France (APVF), ainsi que la puissante Association des maires ruraux de France (AMRF) et son médiatique président, Vanik Berberian, se positionnent clairement au sein de cette seconde coalition. Elle puise dans un registre de légitimation différent, celui du maillage territorial comme expression du modèle républicain. Ce clivage s'inscrit plus largement dans le cadre des luttes politiques et

institutionnelles qui ont animé les réformes de décentralisation depuis le début des années 1980⁽¹⁶⁾. L'opposition urbain/rural, particulièrement saillante dans les débats contemporains, recoupe celle qui divise les partisans du *statu quo* territorial, fondé sur l'articulation séculaire entre commune et département, et ceux qui souhaitent voir se renforcer le pôle intercommunalité-région. Si les « modernes » semblent avoir gagné la bataille des idées au plus haut sommet de l'État, comme en témoignent les multiples rapports parlementaires plaidant pour une rationalisation de la gestion territoriale au profit du couple intercommunalité-région, les « anciens » ont jusqu'à présent toujours remporté les luttes politiques et institutionnelles portant sur les réformes de décentralisation, en particulier grâce à leur influence au Sénat.

L'équation keynésienne de l'État-providence s'est donc largement fissurée à mesure que les transformations économiques (tertiarisation, mondialisation, libéralisation) et politiques (européanisation et décentralisation) modifiaient les paramètres de gouvernance. La figure de l'État aménageur volontariste est bien révolue même si l'impact territorial de la dépense publique reste déterminant, notamment *via* la protection sociale et l'emploi public local. Dès lors, le contexte de recentralisation financière qui est en place depuis quelques années augure un débat pour le moins délicat autour des conditions de production de la justice territoriale du XXI^e siècle. Seule une décentralisation/régionalisation puissante, assumée et portée par l'État central, serait en mesure d'apaiser la crainte d'un décrochage irrémédiable des territoires périphériques hexagonaux.

(15) Guilluy C. (2014), *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, Flammarion.

(16) Le Lidec P. (2007), « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, nos 121-122, p. 111-130.