

# **Les fractures territoriales : de la fragmentation au dualisme**

mercredi 4 avril 2018, par Michel Cabannes

L'objectif de l'égalité des territoires, qui vise la promotion du développement humain et des capacités de chacun quelle que soit sa résidence, était l'ambition affichée de la politique d'aménagement du territoire après 1945. À l'époque du capitalisme fordiste encadré, en dépit de l'exode rural, les inégalités ont régressé entre Paris et la province de même qu'entre les régions en raison de l'intégration de l'économie nationale, de la politique sociale et de la politique territoriale. Depuis les années 1980, le capitalisme mondialisé et financiarisé a créé de nouvelles inégalités, même si les pouvoirs publics ont œuvré pour les réduire. À la thèse d'une fracture entre une France des métropoles dynamique, intégrée à l'économie mondiale, et une France périphérique, invisible et oubliée (Christophe Guilluy, 2014) s'oppose celle d'une fragmentation territoriale multiple basée sur les disparités sociales dans les métropoles et dans les zones périurbaines (Esther Benbassa, Jean-Christophe Attias et al., 2017).

En fait, une fragmentation territoriale multiple apparaît au niveau de la situation sociale et du redéploiement des activités économiques. Mais la force croissante de la métropolisation fait émerger un dualisme dominant accentué par la mise en cause des politiques de rééquilibrage.

- La fragmentation sociale territoriale est complexe. Les inégalités de revenus sont surtout intra-régionales et intra-agglomérations et les problèmes sociaux se cumulent dans certains territoires. L'accès aux services essentiels est le plus difficile pour le rural isolé (I).

- La recomposition économique territoriale est pluridirectionnelle. Le redéploiement de l'emploi croise notamment la métropolisation et la littoralisation, liées aux variations de la sphère productive (désindustrialisation, exode rural) et de la sphère résidentielle (II).

- La métropolisation est le vecteur d'un dualisme territorial. En se renforçant sous l'influence de facteurs structurels, elle est le ressort d'un dualisme économique dominant. Celui-ci se double d'un dualisme social, surtout sous l'influence du marché immobilier (III).

- La mise en cause des politiques de rééquilibrage territorial accentue cette tendance. Les politiques néolibérales réduisent la compensation des inégalités spatiales. L'apparition d'un consentement à la concentration territoriale peut conforter cette orientation (IV).

## **I. La fragmentation territoriale sociale**

### **complexe**

Elle concerne les disparités de conditions sociales et d'accès aux services essentiels.

#### **I.1 Les disparités territoriales de conditions sociales**

##### **Les disparités territoriales de revenu**

Les inégalités de revenu médian par commune sont importantes. Le revenu est plus élevé dans les communes des agglomérations que dans les autres, et dans la première couronne que dans les villes centres. Il est relativement important dans les zones du littoral méditerranéen et atlantique. Il tend à être plus élevé dans les zones frontalières avec la Suisse et l'Allemagne (H. Le Bras, *La Tribune* 18.5.2017).

- Les inégalités de revenu les plus fortes se situent au sein des grands pôles urbains où résident les ménages très riches et très pauvres (rapport inter-déciles des revenus fiscaux : 7 à Paris, 6 dans les agglomérations > 500 000 habitants) (France Stratégie, Juillet 2016).

- Les inégalités de revenu médian par personne entre les régions sont limitées (Observatoire des inégalités, 5.12.2017). Il en va de même entre les types de territoire, le revenu médian du milieu rural étant proche de celui du milieu urbain (Observatoire inégalités, 18.9.2014).

##### **Les disparités de taux de pauvreté**

Le taux de pauvreté (revenu < 60 % du revenu médian) est le plus fort dans les villes centres (19,5 %), important dans le rural isolé (16,9 %) et les petits et moyens pôles (15,6 %), moins élevé en

banlieue (13,9 %), dans le rural non isolé (13 %) et le périurbain (12 %). (Observatoire des inégalités, 17.5.2017). Les pauvres vivent davantage dans les grands pôles urbains (65,2 %) que dans le périurbain (16,6 %), les petites et moyennes aires urbaines (7,7 %) et le rural isolé (5,3 %) (Observatoire des inégalités, 17.5.2017). La pauvreté la plus intense se trouve dans les villes centres, où le revenu maximum des 10 % des ménages les plus pauvres est le plus bas. Les vingt communes les plus pauvres se situent davantage en banlieue parisienne qu'en province (Observatoire des inégalités, 28.12.2017).

### Les quartiers urbains cumulant les difficultés sociales

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les indicateurs sociaux sont bien plus dégradés que dans les villes qui les abritent. Le taux de pauvreté y est plus élevé (42 % contre 16 % en 2012) ; le niveau de vie médian est 1,5 fois plus faible ; la part des familles monoparentales est plus importante ; leurs habitants sont aussi bien moins diplômés. Le taux de chômage y est bien plus fort qu'au niveau national (27 % contre 10 % en 2014) de même que la précarité des emplois (21 % en CDD, intérim ou stage contre 12,3 %) (Observatoire des inégalités, 10.6.2016). Le taux de pauvreté dans les zones urbaines sensibles est trois fois plus fort que dans le reste de la France. Il atteint des records de 70 % à 80 % dans certains quartiers notamment dans des villes du Sud (Observatoire des inégalités, 28.12.2017).

### Les zones géographiques cumulant les difficultés sociales

L'indice synthétique de cumul des problèmes sociaux (incluant les taux relatifs au chômage, à la pauvreté, aux jeunes sans diplôme et aux familles monoparentales) est le plus élevé dans le Nord, l'Est, le Bassin parisien, le Sud méditerranéen, l'est de la Normandie et de l'ex-Aquitaine. Il est le plus faible surtout dans le grand Ouest et le Centre-Est du pays. Cette géographie traduit notamment les effets de la désindustrialisation (Nord, Est, Bassin parisien) et de la mobilité des populations (Sud méditerranéen) (H. Le Bras, *The Conversation* 2017).

### Le rôle compensateur des pouvoirs publics

L'État social a diminué les inégalités territoriales de revenu. La redistribution a permis de détendre le lien entre les inégalités de revenu et les inégalités de production. Depuis les années 1980, les inégalités de revenu entre les régions ont baissé en dépit de la montée des inégalités de leur PIB. De 1976 à 2005, la part de l'Île-de-France dans le PIB national a crû, alors que sa part dans le revenu disponible des ménages a baissé (L. Davezies, 2008). Les pensions de retraite ont un effet compensateur en faveur des régions à faible niveau de PIB par tête. La redistribution a des effets différents suivant les territoires ; elle réduit les inégalités surtout dans les régions très touchées par la pauvreté (INSEE, 2017).

## 1.2. Les disparités territoriales d'accès aux

## services essentiels

### Des inégalités nuisant surtout aux zones rurales

- Le sentiment de vivre dans un territoire délaissé par les pouvoirs publics est plus répandu dans les zones éloignées des grands pôles, les communes isolées (45 %) et celles des petites et moyennes aires urbaines (44 %), que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (31 %), les autres quartiers des villes (28 %), les communes de l'espace périurbain (27 %) et des grands pôles (28 %) (N. Guisse, S. Hoibian, CREDOC, 2017).

- Les inégalités entre les ruraux et les urbains concernent le temps d'accès aux services. Les écarts sont limités pour l'école, les petits commerces, la poste, le médecin, la bibliothèque médiathèque, les établissements pour personnes âgées, la gendarmerie et le collège, plus importants pour l'hôpital et la maternité. Quel que soit le service, le besoin d'utiliser un véhicule est bien plus fort en milieu rural qu'en milieu urbain. Mais le recours à ces services n'est pas moindre chez les ruraux que chez les urbains (Y. Fijalkow, Ch. Jalaudin, 2012).

### Quelques inégalités d'accès aux services essentiels

- L'accessibilité des commerces est plus faible en milieu rural qu'en milieu urbain. Les communes rurales ont deux fois moins de magasins par habitant que les communes urbaines. Les écarts sont plus grands pour les équipements de la personne que pour l'alimentation. 26 % des ruraux n'ont aucun commerce dans leur commune (C. Trevien, INSEE, 2017).

- La répartition des professionnels de santé oppose le Sud bien doté et le Nord sous doté, les pôles urbains et les périphéries urbaines et rurales, les quartiers aisés et les quartiers pauvres (S. Rican, E. Jouglu, Z. Vaillant, G. Salem, *in* É. Laurent 2013). Les déserts médicaux concernent surtout les zones rurales et certaines banlieues (Observatoire des inégalités, 18.7.2017, N. Vergier, H. Chaput, DREES, 2017). La situation sanitaire est meilleure en ville qu'à la campagne et dans les grandes villes que dans les petites. La mortalité est moins élevée dans les centres urbains que dans leurs périphéries urbaines et rurales (S. Rican et al, 2013).

- « En fonction des territoires où ils sont scolarisés, des élèves de statuts sociaux et culturels comparables, ont de très inégales chances d'apprendre ou de voir leurs trajectoires scolaires prématurément interrompues. Ces mécanismes inégalitaires sont précoces et cumulatifs tout au long de la scolarité, car les moyens dévolus à la régulation des difficultés des élèves sont très insuffisants dans des territoires dominés par la logique de concurrence, de sélection et d'exclusion » (S. Broccolichi, Ch. Ben-Ayed, D. Trancart, *in* É. Laurent 2013). Cela pénalise les zones rurales et les quartiers d'habitat social pour l'enseignement secondaire et pour l'enseignement supérieur (C. Soldano, D. Filatre, *in* É. Laurent 2013).

- Les inégalités au regard des infrastructures pénalisent surtout les zones rurales isolées. La densité des infrastructures de base, routes et réseau de distribution électrique est assez élevée. Mais

le coût de la couverture de tout le territoire limite l'essor des liaisons ferroviaires intra-régionales et la mise en place de nouvelles infrastructures (fibre pour l'accès à Internet).

### Le rôle compensateur des pouvoirs publics

Même si les inégalités d'accès aux services publics subsistent, ces derniers jouent un rôle compensateur car les élus sont influencés par la demande d'égalité spatiale des citoyens.

- L'État contribue à compenser des handicaps des zones rurales et des quartiers urbains prioritaires. Dans l'éducation, il avantage le monde rural par rapport au monde urbain pour le nombre d'enseignants par élève dans les écoles et les lycées. Ses dotations de péréquation soutiennent les communes rurales et urbaines défavorisées ; la politique de la ville finance les projets dans les quartiers urbains prioritaires. En revanche, en matière ferroviaire, sa priorité aux lignes à grande vitesse par rapport aux réseaux locaux avantage les grandes villes.

- Les collectivités locales, qui réalisent environ les 2/3 des investissements publics, œuvrent pour limiter les inégalités d'accès aux services publics. Depuis la décentralisation, elles ont privilégié la hausse des dépenses par rapport à la baisse des impôts. La progression des dépenses locales a financé la création et le fonctionnement de nombreux équipements publics. De plus, les départements accordent la priorité à l'aide aux projets des communes rurales.

## II. La recomposition économique territoriale pluridirectionnelle

Ce redéploiement reflète la métropolisation, la littoralisation, la désindustrialisation et l'exode rural. Cela reflète la circulation du capital (D. Harvey, 2008), en lien avec la mondialisation (sphère productive), les choix des ménages (sphère résidentielle) et les politiques publiques.

### II.1. Les directions du redéploiement géographique de l'emploi

#### Les divergences des évolutions de l'emploi global par commune

- L'évolution de l'emploi par commune à long terme (1975-2012) a été positive dans les métropoles, les pôles technologiques, les zones de l'Ouest et du Sud-Est et les zones frontalières. Elle a été négative dans les territoires victimes de la désindustrialisation (Nord et Est) et dans les zones en déclin démographique (Centre, Nord-Est, Nord-Ouest).

- L'évolution de l'emploi par commune depuis la crise (2007-2012) a suivi à peu près les mêmes tendances. Elle a été positive dans la majorité des métropoles et dans les zones du littoral atlantique et méditerranéen. Elle a été négative dans les zones en désindustrialisation (Nord et Est) et dans les zones en déclin démographique (Centre, zones isolées). (Observatoire des

territoires, Rapport 2016).

#### Les divergences des évolutions de l'emploi par zone d'emploi (1982-2011)

Dans 1/3 des zones, l'emploi a augmenté fortement (> 29 %). Cela concerne notamment 9 zones d'Île-de-France, 6 métropoles (Toulouse, Montpellier, Nantes, Rennes, Bordeaux, Lyon) et certaines villes moyennes (Annecy, Chambéry, Bayonne). Dans 1/3 des zones, l'emploi a baissé (-8,2 %). Cela concerne surtout les zones du Centre, du Nord et de l'Est.

(INSEE Première février 2015).

#### La réorientation de l'emploi global vers l'Ouest et vers le Sud.

D'après l'approche par zone d'étude de l'aménagement du territoire (ZEAT), de 1975 à 2009, l'emploi global a augmenté massivement près de la Méditerranée (+48%), fortement dans l'Ouest et le Sud-Ouest (+environ 30%), modérément en Centre-Est et en Île-de-France (plus de 20 %) et faiblement dans l'Est, le Nord et le Bassin parisien (autour de +10%). L'écart entre les taux de croissance du PIB/habitant des grandes zones du Sud-Ouest et du Nord-Est a augmenté de 3,5 % à 9,5 % entre 2000 et 2013 (France Stratégie, juillet 2016).

## II.2. La mondialisation et le dynamisme résidentiel, ressorts du redéploiement

#### Le redéploiement territorial de l'emploi dans les sphères d'activité

L'INSEE a d'abord distingué trois sphères : la sphère productive, liée à la compétitivité, la sphère résidentielle, liée à la demande des résidents, et la sphère publique. L'emploi a baissé dans la sphère productive de 1975 à 2012 (-1 million), augmenté dans la sphère résidentielle (+1,5 million) et dans la sphère publique (+4,5 millions). L'INSEE ne distingue plus que la sphère productive et la sphère résidentielle, privée et publique, liée à la demande des résidents et des touristes. L'emploi a baissé dans la sphère productive de 1982 à 2011 (-6%, de 44% à 35%) et progressé dans la sphère résidentielle (+42%, de 56% à 65%).

- Par Zone d'Étude Aménagement du Territoire (ZEAT), de 1975 à 2009, l'emploi productif a baissé fortement dans le Nord, l'Est et le Bassin Parisien, faiblement dans l'Ouest, le Sud-Ouest, le Centre-Est et l'Île-de-France, et il a crû près de la Méditerranée. L'emploi résidentiel a crû davantage dans l'Ouest, le Sud-Ouest, le Centre-Est et près de la Méditerranée que dans le Nord, l'Est, le Bassin Parisien et l'Île-de-France.

Tableau 1 : Variations de l'emploi total et des sphères d'activité par ZEAT (1975-2009) (%)

|                      | Méditerranée | Sud-Ouest | Ouest | Centre-Est | Île-de-France | Est   | Bassin Parisien | Nord  | Méto-Pôle |
|----------------------|--------------|-----------|-------|------------|---------------|-------|-----------------|-------|-----------|
| Sphère productive    | 13,2         | -3,5      | -2,5  | -6,8       | -0,6          | -20,5 | -21,1           | -29,3 | -9,0      |
| Sphère résidentielle | 36,0         | 33,7      | 35,1  | 31,9       | 5,0           | 17,8  | 12,3            | 14,9  | 20,1      |
| Total Emploi         | 47,7         | 32,9      | 32,5  | 27,1       | 20,8          | 12,4  | 10,5            | 8,7   | 23,3      |

D'après V. Hecquet, Économie et Statistique INSEE 2013.

- Par zone d'emploi, de 1982 à 2011, l'emploi dans la sphère productive a chuté dans beaucoup de zones du Centre, du Nord, de l'Est et de la Normandie, surtout des zones subissant l'effondrement des fonctions de production concrètes (fabrication). Il a crû dans la majorité des métropoles, en Île-de-France, Rhône-Alpes, Alsace et sur le littoral atlantique et méditerranéen, surtout des zones concentrant les fonctions de production abstraite (conception, recherche), de gestion et d'intermédiation. L'emploi dans la sphère résidentielle a augmenté plus dans les agglomérations, le littoral méditerranéen et atlantique, Rhône-Alpes et les zones touristiques, que dans le Centre et le Nord-Est. Il a crû souvent davantage dans les zones où l'emploi productif a progressé (R. Reynard, P. Vialette, C. Gass, INSEE 2015)

### Le redéploiement territorial des emplois exposés et des emplois abrités

Philippe Frocrain et Pierre-Noël Giraud (2017) distinguent les emplois exposés au marché international et les emplois abrités. Les emplois exposés sont minoritaires (26,8% contre 73,2% en 2013) ; ils ont baissé de 1999 à 2013 en termes absolus (-204 000) et relatifs (de 30% à 26,8%), contrairement aux emplois abrités (+2,37 millions). Ils sont plus nombreux dans les agglomérations, mais leur part relative est la plus forte dans des zones peu denses, davantage dans l'Ouest, le Nord-Est et le Centre que dans le sud du pays.

- Entre 2004 et 2013, les emplois exposés ont baissé dans des zones du Nord, de l'Est, du Centre, de Rhône-Alpes, du Nord-Ouest et dans plusieurs métropoles (Paris, Lille, Strasbourg, Grenoble, Lyon, Nice). Ils ont crû dans des zones de la façade atlantique et méditerranéenne et dans les métropoles du Sud et de l'Ouest (Rennes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier). Les emplois salariés manufacturiers exposés ont chuté surtout dans le Nord et dans l'Est et des zones du Sud et du Centre-Ouest, mais ils ont crû dans quelques zones du Sud et de l'Ouest. Les emplois salariés exposés des services ont crû dans toutes les métropoles et dans des zones de l'Ouest et du Sud, mais ils ont diminué dans des zones du Centre, du Nord et de l'Est.

- Les emplois abrités ont surtout augmenté dans toutes les métropoles, dans les zones littorales et en Rhône-Alpes ; ils n'ont baissé que dans peu de zones du Centre-Val de Loire et du Grand Est. En moyenne, de 2004 à 2013, 100 emplois exposés créés ou détruits ont entraîné 64 emplois abrités créés ou détruits sur la même zone (Ph. Frocrain et P-N. Giraud, 2017).

## III. La métropolisation, vecteur d'un dualisme territorial

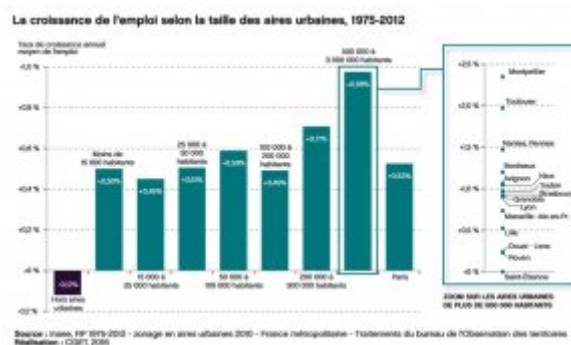
« Nous entrons dans l'ère de la vraie métropolisation » (L. Davezies, in É. Laurent (dir.) 2013). Cela favorise l'émergence d'une dualité économique et d'une dualité sociale.

## III.1. La métropolisation

### La tendance globale à la métropolisation

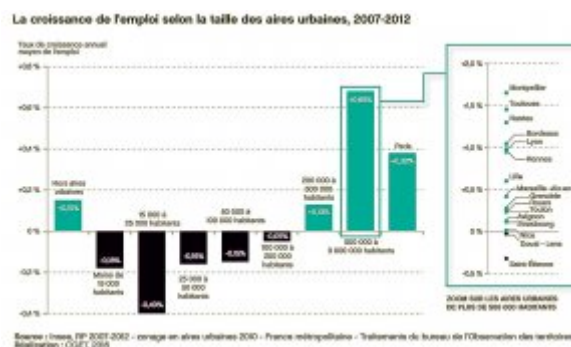
Sur le long terme (1975-2012), l'emploi a crû davantage dans les grandes aires urbaines (> 500 000 habitants) (1 % par an) que dans les aires plus petites (0,57 %) et il a baissé hors des aires urbaines (-0,12 %). Les métropoles ont mieux traversé la crise que les autres zones (M. Borzic et T. Le Jeannic, 2014). De 2007 à 2012, l'emploi a crû dans les aires de plus de 500 000 habitants (0,68 %) plus que dans celles de 200 000 à 500 000 habitants (0,13 %) et il a baissé dans celles de moins de 200 000 habitants. (France Stratégie, juillet 2016).

Graphique 1 : La croissance de l'emploi selon la taille des aires urbaines (1975-2012)



Observatoire des territoires. Rapport 2016.

Graphique 2 : La croissance de l'emploi selon la taille de l'aire urbaine 2007-2012



Observatoire des territoires. Rapport 2016.

### Des disparités de performances des métropoles

La grande taille ne garantit pas les performances. Les évolutions de l'emploi ont divergé de 1975 à 2012 : croissance forte à Montpellier et Toulouse, assez forte à Nantes, Bordeaux et Rennes, moyenne à Avignon, Nice, Strasbourg, Toulon, Grenoble et Lyon, faible à Marseille et Lille, nulle à Saint-Étienne, Douai-Lens et Rouen. Il en va de même de 2007 à 2012 : croissance forte à Montpellier, Toulouse, Nantes, Bordeaux, Lyon et Rennes, croissance faible à Lille, Marseille, Grenoble, Rouen, Toulon, Avignon, Strasbourg, stagnation à Nice, Douai-Lens, baisse à

Saint-Étienne (Observatoire des territoires. Rapport 2016).

Les meilleures performances s'expliquent par l'appartenance à de grands territoires porteurs (l'Ouest et le Sud par rapport au Nord et à l'Est), la spécialisation dans un secteur dynamique (l'aviation à Toulouse) ou par la synergie des systèmes productifs et résidentiels. De plus, les succès existent hors des métropoles : 8 aires urbaines moyennes figurent parmi les 20 premières créatrices d'emploi (2008-2013) (O.Bouba-Olga, M.Grossetti, 2015).

### **III.2. Les fondements d'un dualisme économique prédominant**

#### **L'attractivité des métropoles pour les entreprises**

La nouvelle économie géographique (P. Krugman, 1992) a mis en relief les avantages de la concentration des activités pour les firmes. Cela permet de bénéficier des rendements d'échelle, d'autant plus déterminants que le coût des transports diminue. Cela procure des externalités technologiques, relevant la productivité par la recherche-développement, et des externalités pécuniaires, liées à la formation de la main-d'œuvre et à l'adaptation des infrastructures. Cela offre la diversité pour les possibilités de recrutements dans un large marché du travail et pour les services aux entreprises. La proximité permet des contacts entre personnes favorables à l'émergence et à la diffusion des innovations.

#### **L'attractivité des métropoles pour les ménages**

En premier lieu, un marché du travail vaste et diversifié offre la possibilité de trouver un emploi plus facilement qu'ailleurs. En cas de mobilité spatiale, il est moins difficile de trouver un emploi pour le conjoint. En cas de perte d'emploi, le risque d'une longue période de chômage est plus faible. En second lieu, les métropoles présentent des avantages pour les ménages en dehors du travail, notamment la possibilité d'éviter de changer de domicile en cas de changement d'emploi, la possibilité de faire des études dans de bonnes conditions pour les enfants, la diversité plus grande des loisirs et de la vie culturelle.

#### **Des effets de structure favorables aux métropoles**

- Elles bénéficient de la progression et de la concentration de « l'économie de l'intelligence ».

Les activités métropolitaines supérieures (AMS) incluent les services aux entreprises à forte intensité de connaissance, les industries de haute technologie et les services financiers. La part des AMS dans l'emploi et le taux de croissance des emplois AMS (2009-2015) augmentent avec la taille des agglomérations (Arthur Loyd, 2017). La part des fonctions de production intellectuelle qualifiées (recherche, haute technologie) dans l'emploi est plus forte dans les pôles urbains (22,1 %) que dans le périurbain (12,0 %) et les communes isolées (9,5 %). La part des fonctions de production matérielle est plus forte dans les communes isolées et périurbaines que dans les pôles urbains (Observatoire des territoires, Rapport 2016).

- Les métiers à fort potentiel de création d'emplois se concentrent dans les grandes agglomérations. Ils couvrent 40 % de l'emploi hors agglomérations, 45 % dans les aires urbaines < 500 000 habitants, 50 % dans les aires urbaines > 500 000 habitants et 60 % à Paris. Les métiers à faible création d'emplois dominant dans les petites aires urbaines et non urbaines (France Stratégie, Février 2017). Par conséquent, l'effet de la structure des métiers sur l'emploi global augmente avec la taille des agglomérations : il est positif et élevé dans les aires > 500 000 habitants, plus faible dans celles de 200 000 à 500 000 habitants et il est négatif dans les aires < 200 000 habitants, les petites villes et les communes isolées.

#### **Les effets d'entraînement des métropoles en diminution**

- La mondialisation favorise la décomposition des processus productifs au profit des liaisons internationales. Les effets de l'essor des activités de métropoles jouent souvent davantage en faveur de sous-traitants non-résidents et moins en faveur de sous-traitants locaux.

- Les changements dans les secteurs « locomotives » de l'économie réduisent leurs effets d'entraînement. Alors que les secteurs porteurs du fordisme exerçaient des effets d'amont importants sur des activités des zones proches, ceux de l'économie actuelle relèvent souvent des services et produisent moins d'effets d'entraînement.

### **III. 3. L'émergence d'un dualisme social**

#### **Les cadres investissent les métropoles**

Les actifs diplômés du supérieur, qui étaient dispersés en 1968 sur le territoire national, résident aujourd'hui dans les grandes villes, dont les cadres représentent plus de 20 % de la population active. La part des cadres supérieurs est très élevée à Paris (44 %), élevée dans les départements d'Île-de-France (de 21 % à 37 %) et de province avec métropole (Haute-Garonne 23 %, Rhône 21 %) et faible dans les départements ruraux (7 à 8%) (Observatoire des inégalités, 20.7.2017). La part des cadres et professions intellectuelles supérieures dans l'emploi croît avec la taille des agglomérations : 20 % dans les très grandes métropoles (TGM, > 1 million d'hab.), 18 % dans les grandes métropoles (GM, 500 000-1 million), 16 % dans les métropoles intermédiaires (MI, 200 000-500 000) et 13 % dans les agglomérations de taille moyenne (ATI, 100 000-200 000). Le nombre des emplois de cadres et professions intellectuelles supérieures de 2007 à 2012 croît avec la taille des agglomérations : 14 % dans les TGM, 12 % dans les GM, 10 % dans les MI et 7 % dans les ATM (Arthur Loyd, 2017). Les professions intermédiaires résident surtout dans les chefs-lieux de département, les villes moyennes et la première couronne des métropoles (H. Le Bras, The Conversation, 2017).

#### **Les ouvriers s'éloignent des métropoles**

La part des ouvriers est la plus élevée en milieu rural périurbain. Elle augmente avec la distance à l'agglomération la plus proche et atteint son maximum aux frontières des départements. Les

ouvriers les plus diplômés (CAP) qui résidaient principalement en zones urbaines en 1968 se retrouvent surtout hors des agglomérations en 2013 (H. Le Bras, 2017).

La part des salariés moins qualifiés est la plus forte dans les départements du Nord et de l'Est (23-24 %) (Ardennes, Aisne, Vosges, Somme, Pas-de-Calais, Jura). Elle est la plus faible à Paris (11%), en région parisienne (12 % à 17 %) (Hauts-de-Seine, Yvelines, Val-de-Marne, Essonne) et dans des départements à métropole (15 % à 17 %) (Haute-Garonne, Rhône, Hérault, Bouches-du-Rhône) (Observatoire des inégalités 20.7.2017).

#### **Les facteurs de la polarisation sociale métropolitaine**

D'abord, le marché de l'immobilier crée un puissant effet de ségrégation sociale. Les écarts de prix d'achat et de location entre les grandes agglomérations et le reste du territoire sont devenus énormes. Les métropoles restent accessibles aux cadres et professions libérales et deviennent inaccessibles aux ouvriers et aux employés qui doivent se replier vers les territoires périurbains et plus éloignés, s'ils veulent accéder à la propriété. Ensuite, la décomposition territoriale du processus productif tend à concentrer les activités de conception dans les métropoles et les activités de production en dehors. Cette localisation des emplois influence celle des domiciles des salariés. Enfin, les stratégies des ménages renforcent la séparation sociale : les catégories socioprofessionnelles « supérieures » souhaitent résider en métropoles, notamment pour les activités de loisir et de culture et pour les études des enfants.

## **IV. La mise en cause des politiques de rééquilibrage.**

Les politiques économiques sont confortées par un consentement à la concentration spatiale.

### **IV.1. Les retombées territoriales des politiques d'inspiration néolibérale**

#### **La réduction des mesures de rééquilibrage territorial.**

L'évolution des politiques publiques réduit le rééquilibrage en faveur des zones peu denses.

D'une part, la libéralisation des services publics dans le cadre de l'ouverture à la concurrence européenne a cassé les monopoles des entreprises publiques. Elles sont amenées à réduire les péréquations territoriales et à faire le tri entre les services en fonction de leur rentabilité, ce qui nuit aux territoires à faible densité, notamment pour le transport ferroviaire. Cette tendance est renforcée par l'élargissement de l'éventail des moyens de mobilité qui favorise un « consumérisme territorial » des usagers (Ph. Estèbe, 2015).

D'autre part, les politiques de réduction des dépenses publiques

conduisent à des choix plus restrictifs en matière d'équipements, surtout dans les zones à faible densité.

L'austérité depuis la crise implique une réorientation spatiale des services publics, notamment la fermeture d'équipements sanitaires peu fréquentés, comme les maternités et les services d'urgence.

#### **La réduction de la redistribution par l'État social.**

Depuis la crise de 2008-2009, l'austérité affecte les dépenses publiques et sociales. La réduction des transferts sociaux restreint le revenu disponible des ménages des territoires destinataires. Cela diminue la compensation des inégalités territoriales de revenus (Laurent Davezies, 2012) et se répercute sur leurs dépenses et sur la production de la sphère résidentielle. « Avec la crise de la dette, les mécanismes fondamentaux du développement territorial du pays, qui avaient permis une impressionnante et régulière réduction des inégalités de revenu entre nos régions, nos départements et nos villes depuis au moins 50 ans sont aujourd'hui remis en cause. La dépense publique et sociale, qui a été le remède aux chocs structurels et conjoncturels des dernières décennies, deviendrait désormais un poison (...). L'essoufflement de la croissance et la remise en cause des budgets publics bouleversent ce schéma et font émerger un dilemme nouveau entre croissance et égalité des territoires et reposent dans des termes renouvelés les objectifs des politiques territoriales » (L. Davezies, in É. Laurent, 2013). En période de priorité à la compétitivité-coût et de contraction des budgets publics, la dépendance actuelle des territoires à la redistribution risque d'aboutir à une « divergence des territoires » (L. Davezies et Th. Pech, *Le Monde*, 24.4.2015).

### **IV.2. L'émergence d'un consentement à la concentration territoriale**

#### **La mise en cause de l'objectif de l'égalité des territoires**

D'après L. Davezies, l'égalité territoriale est mise en question par les contraintes financières. « En réponse à l'érosion prévisible du modèle territorial équilibré des décennies passées et au regain des inégalités territoriales, il y aura peu de places pour un objectif d'égalité. La nécessité de soutenir la croissance des territoires à forts avantages comparatifs, d'une part, et l'obligation de solidarité en faveur des grands perdants de cette mutation, d'autre part, risquent fort d'épuiser les marges, déjà réduites, de l'action gouvernementale. Dans ce contexte tendu, il n'est pas douteux que ce dilemme va remettre en question la notion même d'égalité territoriale qui a été unanimement plébiscitée dans les années passées » (L. Davezies, in É. Laurent, 2013). Selon M. Vannier, le rééquilibrage centre-périphérie, l'égalité des territoires et la solidarité par compensation sont des promesses devenues intenables. Il faut « penser système plutôt que catégories de territoires », penser à la métropole France (en Europe) et non plus à l'opposition centre-périphérie ; il faut « penser réseaux plutôt que local », « penser transitions plutôt que protections » (M. Vannier, Limoges, 2017).

## La concentration des soutiens sur les métropoles

Un rapport du Conseil d'analyse économique préconise de concentrer les investissements publics dans les agglomérations au nom de l'efficacité productive. « Une politique territoriale visant à maximiser la dynamique de croissance d'un pays doit (...) faciliter la concentration des activités dans les métropoles en investissant dans la lutte contre les effets de congestion ». « Pour promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire, la France a paradoxalement besoin de soutenir la croissance des territoires déjà favorisés où les perspectives de productivité sont les plus prometteuses pourvu que l'on investisse pour lutter contre les effets de congestion (...). Pour assurer les gains de productivité liés à la géographie économique, il faut concentrer les investissements publics (...) dans les zones d'emploi et départements fortement agglomérés, où ces investissements auront un rendement élevé en termes de productivité » (Ph. Askenazy et Ph. Martin, CAE, 2015). Le rapport considère que « la concentration spatiale des activités bénéficie indirectement aux territoires défavorisés en solvabilisant le système des transferts sociaux ». Il préconise aussi « une politique vigoureuse d'égalité des chances à l'école, en apprentissage, à l'hôpital et vis-à-vis de l'emploi ».

D'après Jean Pisani-Ferry (France Stratégie), « la métropolisation du point de vue économique est une force à laquelle il est difficile et pas souhaitable de résister ». Les métropoles sont « porteuses de gains et de prospérité globale ». Il propose « d'organiser la diffusion de la croissance à partir de pôles dynamiques ». Il s'agit « d'investir davantage de ressources publiques dans les grandes métropoles et à leur pourtour, pour développer les infrastructures, la recherche et l'innovation, tout en luttant contre les effets de congestion ». Les autres territoires recevraient un « panier de services minimaux garantis par l'État », certains pouvant aller plus loin s'ils l'assument fiscalement (*Localtis info*, 7.10. 2016).

## La solution de la mobilité résidentielle

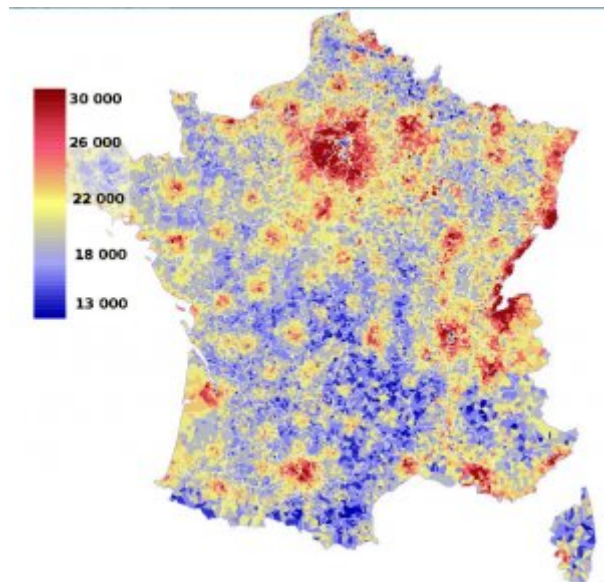
Pour L. Davezies, le destin des populations « n'est pas obligatoirement lié à celui des territoires sur lesquels elles vivent aujourd'hui. La mobilité résidentielle constituera pour elles une possibilité d'ajustement majeure ». Face à une crise asymétrique d'un territoire, la mobilité s'impose faute de ressources pour la solidarité financière (L. Davezies, in É. Laurent, 2013). Favoriser la mobilité des actifs et des jeunes vers les grandes villes est le meilleur moyen de préserver l'égalité des chances. D'après J. Cavailhès et J.-F. Thyse, il faut favoriser la mobilité vers les métropoles. Comme la concentration du capital humain crée des externalités, elle est insuffisante pour atteindre l'optimum et les pouvoirs publics doivent corriger cette défaillance. « La bonne politique consiste à aider les personnes avant d'aider les territoires » (J. Cavailhès et J.-F. Thyse, in É. Laurent, 2013). Il s'agit d'aider les jeunes à sortir des quartiers défavorisés pour aller vers un environnement social plus favorable.

## Conclusion : Un avenir non écrit

La question territoriale est un bon exemple de la tension entre la logique économique dominante et les attentes des citoyens. Un néolibéralisme territorial contribuant à la concentration spatiale serait en adéquation avec le resserrement des finances publiques, avec le primat de la compétitivité et avec l'intérêt des catégories sociales aisées des métropoles. Pourtant cela ne correspondrait pas aux souhaits des citoyens qui, d'après une enquête récente, attendent des pouvoirs publics davantage le développement de leur territoire en termes d'emplois (44 %), de santé (40 %), de transports (37 %) et de services publics (33 %) plutôt que des aides à la mobilité (moins du quart) (Guisse N., Hoibian S., CREDOC, 2017). Le devenir des politiques territoriales va dépendre des rapports de force politiques. Ce sera un indice de l'acceptation ou du refus de la domination de la logique marchande sur la société.

## Annexe

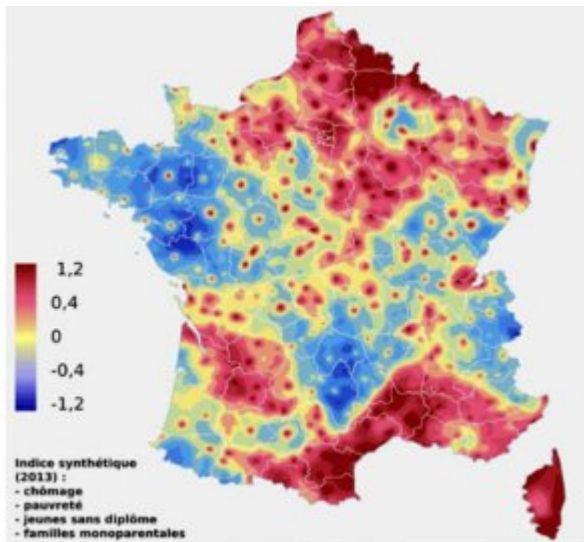
Carte 1. Les disparités du revenu individuel médian (2013)



Hervé Le Bras, *La Tribune*, 18.5.2017.

Carte 2 : La géographie des problèmes sociaux cumulés (2013)

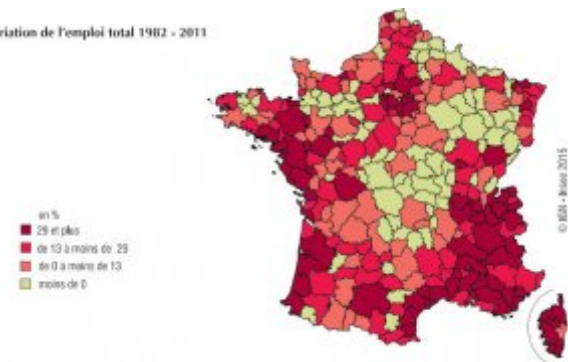
Carte 5. Évolution de l'emploi par zones d'emploi (1982-2011)



Hervé Le Bras, The Conversation, 2017

Hervé Le Bras, The Conversation, 2017

Variation de l'emploi total 1982 - 2011



INSEE Première, février 2015

### { } Bibliographie

Askenazy Ph. et Martin Ph., « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire ». Les notes du CAE 20, 2015.

Arthur Loyd, *Le baromètre : attractivité et dynamisme des métropoles françaises*, 2017 (arthur-loyd.com).

Bouba Olga O. et Grossetti : M., « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », *Revue de l'OFCE*, 143, 2015.

Benbassa E., Attias J.-Ch. (dir.), *Nouvelles relégations territoriales*, CNRS Éditions, 2017.

Broccolichi S., Ben-Ayed Ch., Trancart D. : « Les inégalités territoriales d'éducation secondaire », in E. Laurent 2013).

Laurent É. (dir.), *Vers l'égalité des territoires*, La Documentation française, 2013.

Laurent É., « Vers l'égalité des territoires : une introduction », in É. Laurent (dir.) 2013).

Cavallès J., Thisse J.-F., « Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ? », in É. Laurent (dir.) 2013).

Courcelle T., Fijalkow Y., Taulelle F. (dir.), *Services publics et territoires* ; Presses Universitaires de Rennes, 2017.

Davezies L., *La république et ses territoires*, Seuil, 2008.

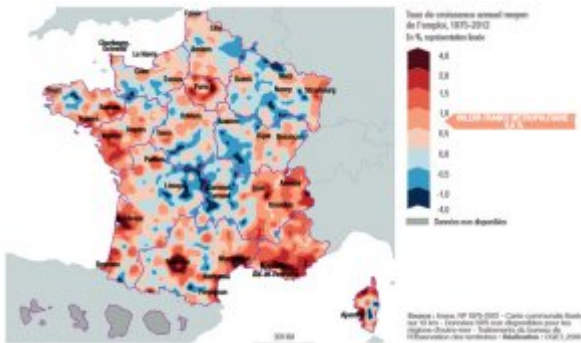
Davezies L., *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 2012.

Davezies L., « Les territoires face à la crise », in É. Laurent (dir.), 2013.

Davezies L., « La nouvelle question territoriale », *Terra Nova*, septembre 2014.

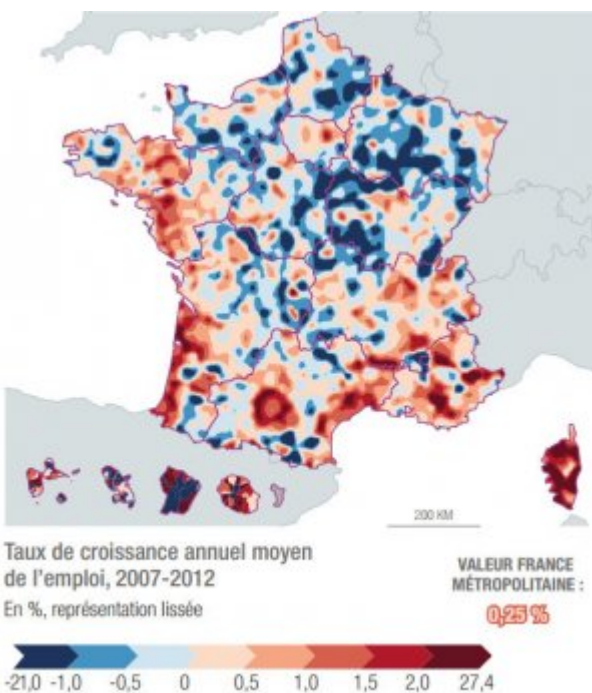
Davezies L. et Th. Pech, « Les territoires de plus en plus divergents », *Le Monde*, 24.4.2015.

Carte 3. Évolution de l'emploi dans les communes (1975-2012)



Observatoire des territoires, Rapport 2016

Carte 4. Évolution de l'emploi dans les communes (2007-2012)





- Estèbe Ph., *L'égalité des territoires, une passion française*, PUF, 2015.
- Fijalkow Y., Jalaudin Ch., « Les habitants du rural et leurs services publics : pratiques et opinions d'usagers », *Sciences de la Société*, 86/2012.
- Frocrain Ph. et Giraud P-N., « Les emplois en France touchés par la mondialisation : dans quelles activités », « Emploi en France : les perdants et les gagnants de la mondialisation », *The Conversation*, 31 mai et 7 juin 2017 (theconversation.com).
- Guilluy Ch., *La France périphérique*. Champ actuel, 2014.
- Guisse N., Hoibian S., « Près d'un Français sur trois estime vivre dans un territoire délaissé par les pouvoirs publics », *CREDOC, Consommation et mode de vie*, n° 295, octobre 2017.
- Harvey D., *Géographie de la domination*, Les Prairies ordinaires, 2008.
- Krugman P., *Geography and trade*, 2<sup>d</sup> ed, MIT Press, Cambridge, 1992.
- Le Bras H., « La France inégale : partage social de l'espace français », et « La France inégale : 45 ans de migrations intérieures des classes sociales », *The Conversation* 2 avril 2017 (theconversation.com).
- Reynard R., Vialette P., Gass C., « Trente ans de mutations fonctionnelles de l'emploi dans les territoires », *INSEE Première* n°1538, 18.2.2015.
- Rican S., Jouglà E., Vaillant Z., Salem G., « Les inégalités territoriales de santé », in É. Laurent, 2013.
- C. Soldano, D. Filatre, « Les inégalités territoriales d'éducation supérieure et de recherche », in E. Laurent 2013).
- Thysse J.-F., « Le développement inégal, l'apport de la nouvelle économie géographique », *Idées*, 167, mars 2012.
- Trevien C., « Commerces et inégalités territoriales », *Dossiers INSEE*, 7.11.2017.
- Vannier M., « Introduction aux débats SRADDET Nouvelle Aquitaine », Limoges, octobre 2017.
- Vergier N., Chaput H., « Déserts médicaux : comment les définir ? Comment les mesurer ? », *Les dossiers de la DREES*, 17, mai 2017.