

Les élections régionales de décembre, après les nouvelles lois de décentralisation votées depuis deux ans, relancent le débat sur les dynamiques territoriales en France. Souvent résumées à une opposition entre des métropoles qui vont bien et une France périphérique à la traîne, les fractures françaises sont plus complexes, mais elles sont réelles. La France redécoupée se portera-t-elle mieux ?

LES TERRITOIRES QUI GAGNENT... ET LES AUTRES

LA LUTTE DES TERRITOIRES	p. 54
LES MÉTROPOLIS SONT-ELLES VRAIMENT LES LOCOMOTIVES QUI TIRENT LE PAYS ?	p. 56
PORTRAIT DES NOUVELLES RÉGIONS FRANÇAISES	p. 60
UN COMPROMIS BANCAL	p. 62
LES CAMPAGNES ABANDONNÉES ?	p. 65
LES RÉGIONS ONT-ELLES LES MOYENS DE LEURS AMBITIONS ?	p. 66
LE TERRITOIRE FAIT-IL LE VOTE ?	p. 69

La lutte des territoires

Le clivage entre métropoles et périphéries rend imparfaitement compte de la complexité des dynamiques territoriales réellement à l'œuvre.

La France aime se représenter clivée. Dans les années d'après-guerre, on se plaignait du divorce entre Paris et le « désert français ». Depuis, un puissant mouvement de rattrapage a fait converger les revenus des habitants des différentes régions.

Où se situent les nouvelles « fractures françaises » ? Si l'on en croit le géographe Christophe Guilluy, la plus déterminante serait celle qui oppose désormais les métropoles, intégrées au jeu économique mondial, à une « France périphérique » (campagnes, petites villes et quartiers périurbains) qui décroche, abandonnée par les politiques publiques.

Symétriquement, un nouveau discours dominant voudrait que, pour pouvoir rétablir la compétitivité des entreprises par la réduction des dépenses publiques, l'Etat mise sur le dynamisme des métropoles, et tourne le dos à l'objectif d'égalité territoriale qui l'a guidé pendant des décennies. Ainsi, les dernières réformes territoriales favorisent les métropoles ou les nouvelles régions élargies, au détriment de la proximité, symbolisée par la commune et le département. Les élections régionales de décembre prochain laisseront sans doute s'exprimer les craintes de relégation d'une partie des Français, en particulier à travers le score du Front national.

Pourtant, si le décrochage de certains territoires est un sujet légitime d'inquiétude, les oppositions simplistes ne traduisent pas la réalité contrastée des territoires. De nombreuses campagnes françaises gagnent des habitants. Du côté des grandes villes, Toulouse se porte bien, mais Stras-

bourg est à la traîne. Les villes moyennes du Nord-Est se dépeuplent, mais Albi ou Pau profitent de la dynamique du Sud-Ouest. Et dans des pans entiers de l'Ile-de-France, les habitants ne tirent guère

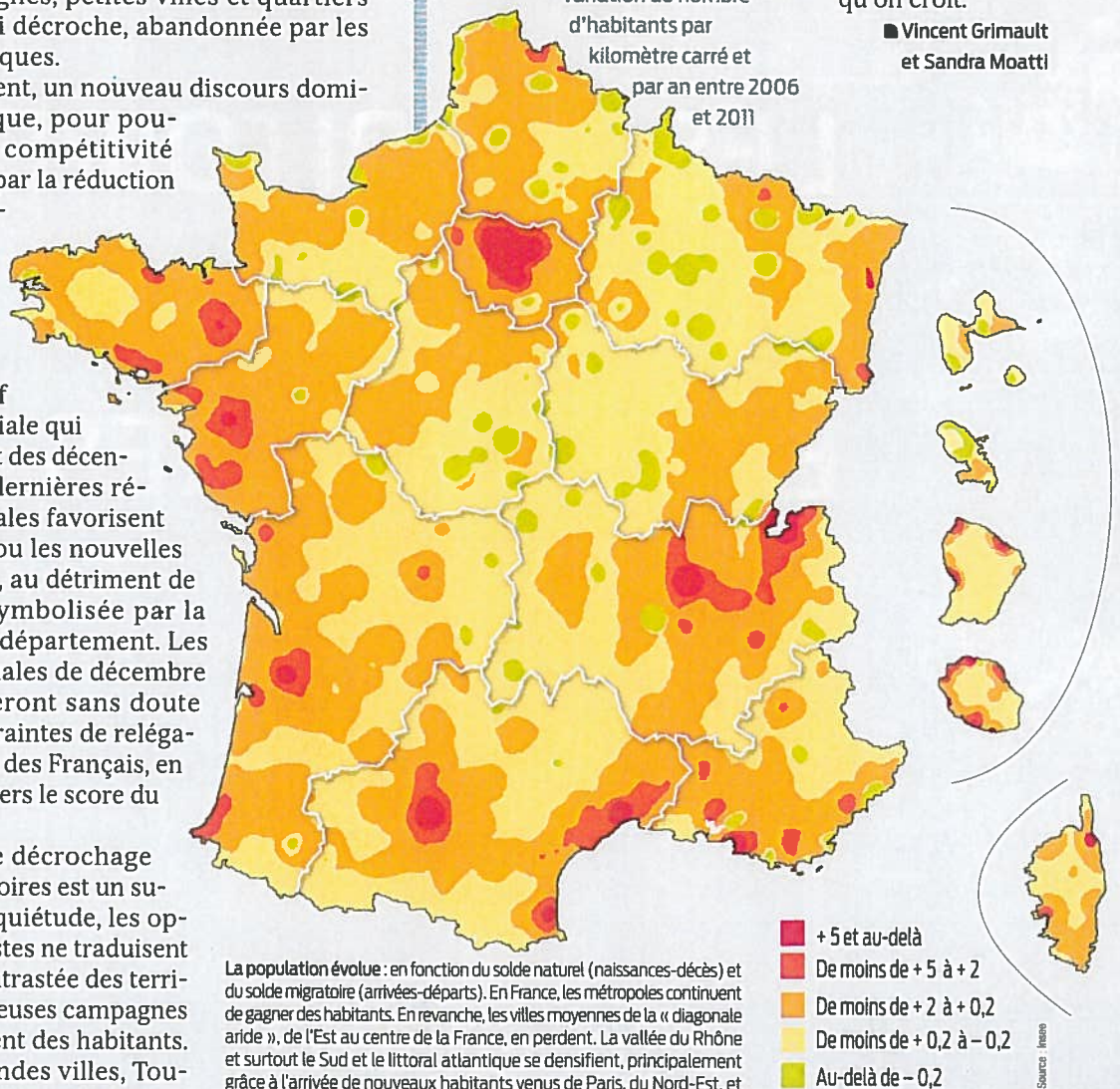
parti du rayonnement international de Paris... Bref, les gagnants et les laissés-pour-compte ne sont pas toujours ceux qu'on croit.

■ Vincent Grimault et Sandra Moatti

Démographie

LES MÉTROPOLIS, LE SUD ET LES LITTORAUX GAGNENT DES HABITANTS

Variation du nombre d'habitants par kilomètre carré et par an entre 2006 et 2011



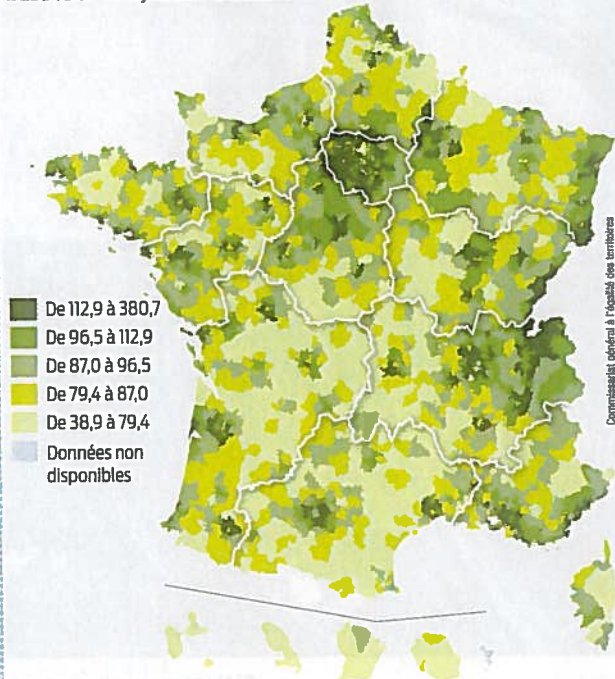
La population évolue : en fonction du solde naturel (naissances-décès) et du solde migratoire (arrivées-départs). En France, les métropoles continuent de gagner des habitants. En revanche, les villes moyennes de la « diagonale aride », de l'Est au centre de la France, en perdent. La vallée du Rhône et surtout le Sud et le littoral atlantique se densifient, principalement grâce à l'arrivée de nouveaux habitants venus de Paris, du Nord-Est, et de nombreuses autres villes de la moitié Nord et du centre de la France.

Source : Insee

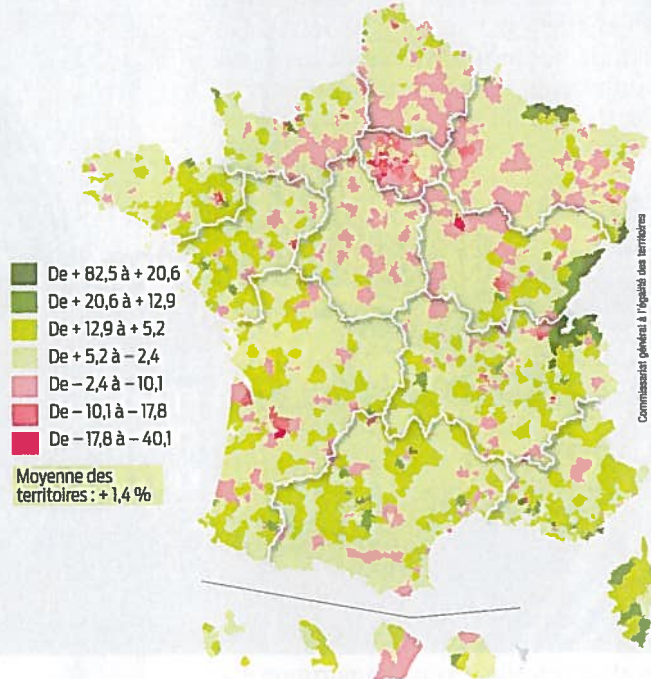
Revenus

LES MÉTROPOLIS SONT PLUS RICHES, MAIS LE RURAL NE DÉCROCHE PAS

Revenu net imposable moyen annuel par foyer fiscal en 2011, base 100 = moyenne nationale



Evolution du revenu net imposable moyen annuel par foyer fiscal entre 1999 et 2011, en %



Métropoles et zones frontalières (notamment avec la Suisse) concentrent les revenus les plus élevés. À l'inverse, les habitants des zones rurales ont des revenus nettement inférieurs à la moyenne nationale.

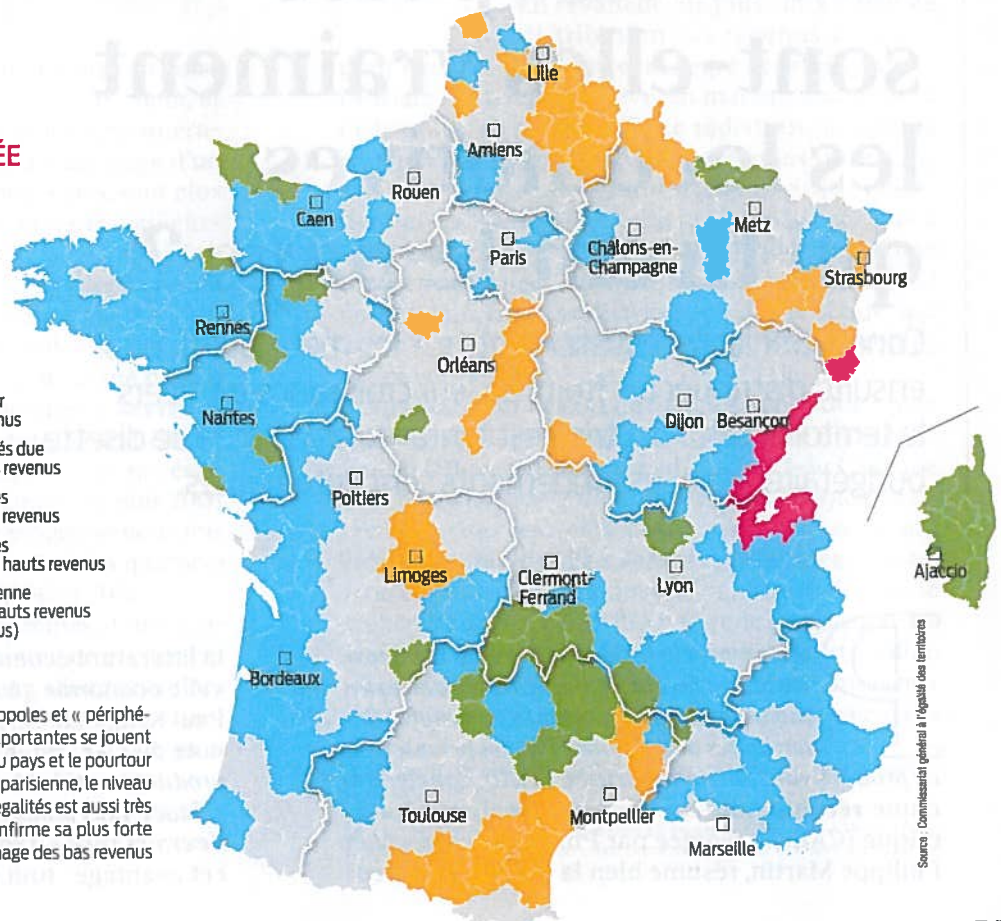
En termes de dynamique, on n'observe pas cependant de décrochage généralisé entre des métropoles qui s'enrichiraient et des campagnes qui s'appauvriraient de façon uniforme.

Inégalités

UNE GÉOGRAPHIE CONTRASTÉE DES INÉGALITÉS

Typologie des zones d'emploi selon l'évolution des inégalités entre 2007 et 2011

- Baisse des inégalités par croissance des bas revenus
- Stagnation des inégalités due à la progression des bas revenus
- Croissance des inégalités par forte baisse des bas revenus
- Croissance des inégalités par forte croissance des hauts revenus
- Profil proche de la moyenne (hausse modérée des hauts revenus et baisse des bas revenus)



Focaliser le débat sur l'opposition entre métropoles et « périphéries » fait oublier que les inégalités les plus importantes se jouent à l'intérieur des différents territoires. Le Nord du pays et le pourtour méditerranéen affichent, avec l'agglomération parisienne, le niveau le plus élevé d'inégalités. La dynamique des inégalités est aussi très différente d'un territoire à l'autre. L'Ouest confirme sa plus forte cohésion sociale. Plus inquiétant est le décrochage des bas revenus dans certains territoires.



Si Nantes réussit, c'est aussi parce qu'elle est entourée de territoires résidentiels attractifs.

Les métropoles sont-elles vraiment les locomotives qui tirent le pays ?

Concentrer les investissements sur les métropoles, pour ensuite distribuer les fruits de leur croissance à travers le territoire, cette doctrine est tentante en période de disette budgétaire. Mais ses fondements sont critiquables.

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 prometteuses. » Cette conclusion d'une récente note du Conseil d'analyse économique (CAE) ^[1], rédigée par Philippe Askenazy et Philippe Martin, résume bien la doctrine des éco-

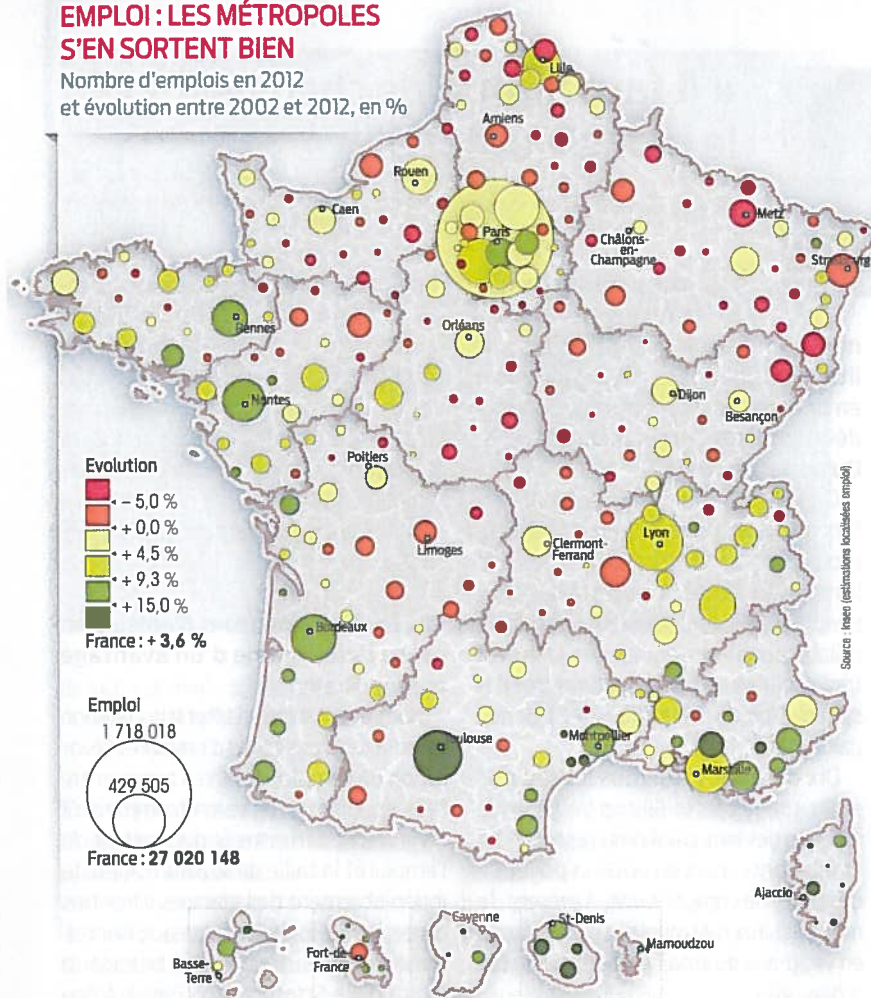
nomistes dominants en matière de politique territoriale. Pour « maximiser la croissance du pays », il faudrait miser en priorité sur les métropoles pour ensuite « distribuer les fruits de la croissance à travers le territoire ». Cette version territoriale de la théorie du ruissellement influence désormais les politiques publiques. Elle fait cependant l'objet de sérieuses critiques. Explications.

L'avantage productif des grandes villes

L'idée d'un avantage productif des grandes agglomérations est abondamment explorée par la littérature économique depuis l'essor de la nouvelle économie géographique, sous l'impulsion de Paul Krugman. L'hypothèse de base, résumée par la note du CAE, est la suivante : « Une géographie de la production et de l'innovation plus agglomérée est plus efficace, plus productive et génératrice d'innovation et de croissance. » Trois phénomènes expliqueraient cet avantage : tout d'abord, la concentration d'en-

EMPLOI : LES MÉTROPOLIS S'EN SORTENT BIEN

Nombre d'emplois en 2012 et évolution entre 2002 et 2012, en %



treprises d'un même secteur sur un même territoire leur permet de bénéficier d'économies d'échelle et de coûts plus bas. Ensuite, les grandes agglomérations offrent un vaste marché du travail, gage d'un meilleur appariement : les entreprises trouvent plus facilement à pourvoir les postes, et les travailleurs plus facilement un emploi. Enfin, la proximité physique favorise la circulation des idées et des connaissances, propice à l'émergence d'innovations.

A ces avantages de la concentration des activités, les métropoles en ajoutent un autre : la diversité de leur tissu productif les rend moins vulnérables à des chocs sectoriels. Contrairement à des territoires industriels très spécialisés, elles sont mieux armées pour résister aux crises. La dynamique de l'emploi depuis 2007 atteste cette résilience : l'emploi a progressé deux fois plus vite que la moyenne nationale dans les quatorze principales aires urbaines entre 2006 et 2011.

Bien sûr la concentration des hommes et des activités a aussi des limites. Elle entraîne de la congestion, des difficultés de circulation, un allongement des temps de transport, de la pollution et un renchérissement du foncier. L'équation économique est donc assez simple : il faut combattre les « externalités négatives » liées à la congestion pour maximiser les « externalités positives » liées à l'agglomération, gages d'une productivité accrue.

De là, les économistes sont tentés de tirer des préconisations de politique publique : « *il faut concentrer les investissements publics (logement, transports, universités) dans les zones d'emploi et départements fortement agglomérés où ces investissements auront un rendement élevé en termes de productivité* », explique ainsi la note du CAE. Bref, il faut investir massivement dans les grandes villes.

Effets d'entraînement

Quant aux autres territoires, ils ont tout à gagner, nous disent les auteurs, à des métropoles plus productives. Certes, les effets d'entraînement productif des centres vers les périphéries nationales tendent à s'épuiser. Pendant les Trente Glorieuses, les bas salaires des régions périphériques permettaient d'y attirer des usines, ce qui favorisait le rééquilibrage territorial. Aujourd'hui, explique Laurent Davezies [2], les secteurs les plus porteurs, plus serviciels, ont moins d'effets en amont (via les commandes aux sous-traitants et aux fournisseurs), et quand ces effets existent, c'est plutôt au profit de pays étrangers à bas coût de production.

En revanche, de puissants effets de redistribution des revenus assurent pour l'instant à la France un degré de cohésion territoriale relativement élevé, en matière notamment de niveaux de revenus. Cette redistribution passe en partie par la mobilité des personnes (touristes, retraités), qui alimente une économie dite « résidentielle ». Celle-ci ne bénéficie cependant pas à tous les territoires : l'Ouest et le Sud jouissent d'une forte attractivité résidentielle quand le Nord et l'Est sont délaissés. La redistribution des revenus, qui passe par les transferts sociaux et l'emploi public, est plus égalitaire.

Au total, la cohésion territoriale serait donc plus que jamais dépendante de la solidarité nationale. Ce qui fait dire aux auteurs du rapport du CAE que « *la concentration spatiale des activités bénéficie indirectement aux territoires défavorisés en solvabilisant le système de transferts sociaux* ». Plus pessimiste, Laurent Davezies redoute que dans une période de recherche de compétitivité-coût et de contraction des budgets publics, cette dépendance à la redistribution n'aboutisse désormais à une inéluctable « *divergence des territoires* » [3]... Quoi qu'il en soit, il serait vain d'en-

[1] « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire », *Les notes du CAE* n° 20, février 2015.

[2] « La nouvelle question territoriale », *Terra Nova*, septembre 2014.

[3] « Les territoires sont de plus en plus divergents », tribune avec Thierry Pech, *Le Monde* du 24 avril 2015. voir aussi la critique d'Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, *Le Monde*, 29 juin 2015.

► tretenir l'illusion d'une égalité des territoires. Favoriser la mobilité des actifs et des jeunes vers les grandes villes serait le meilleur moyen de préserver l'égalité des chances. Comme le résume sans ménagement Laurent Davezies : « *Certains élus me demandent : "Aidez-nous à garder nos jeunes". Je leur réponds : "Aidez-les plutôt à partir"* ».

La valeur est dans le réseau

Les habitants vivant hors des métropoles sont-ils condamnés à attendre que la manne métropolitaine ruisselle jusqu'à eux, ou à émigrer ? La vision binaire qui oppose des métropoles productives à des territoires périphériques dépendants est en réalité largement contestable.

Il faudrait tout d'abord s'entendre sur les termes. La « métropole » est un concept flou. La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Maptam) de 2014 en donne une définition conventionnelle : une intercommunalité de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 ^[4] (voir carte page 62). Mais vu d'Asie, Rouen ou Grenoble ne seraient très probablement pas considérées comme des métropoles. A cette aune, seul Paris est d'envergure mondiale.

Par ailleurs, la métropole s'arrête-t-elle aux limites administratives de l'intercommunalité ? De l'aire urbaine (incluant les couronnes périurbaines) ? Ou s'étend-elle au-delà sur une région métropolitaine sans définition officielle ? Aux yeux de nombreux géographes, la réalité de la région parisienne va ainsi jusqu'au Havre à l'ouest, englobe Amiens au nord, Orléans voire Tours au sud, et Reims et Troyes à l'est (voir carte page 62). Le sociologue et économiste Pierre Veltz considère, quant à lui, que c'est le pays tout entier qui constitue une sortie de « *métropole distribuée* » dont Paris serait le centre...

Bref, on ne sait pas bien quel ensemble il faut considérer quand on analyse les dynamiques métropolitaines. Mais surtout, les liens entre les métropoles et leur environnement sont-ils vraiment à sens unique, la métropole tirant seule son *Hinterland** ? Laurent Davezies et Magali Tallandier ont développé le concept de système productivo-résidentiel ^[5], associant espaces urbains et campagnes environnantes.



ENTRETIEN

« Il faut arrêter de chercher le modèle optimal »

Olivier Bouba-Olga, économiste, professeur à l'université de Poitiers

Une idée partie du monde de la recherche économique imprègne désormais les politiques publiques : il faudrait miser en priorité sur les métropoles pour le développement économique du pays. Qu'en pensez-vous ?

On s'en remet trop souvent à des effets de mode. Dans les années 1990, la mode était aux districts industriels italiens, ces territoires de petite taille plutôt périphériques, caractérisés par une forte collaboration entre entreprises. Cela s'est traduit en France par la politique dite des systèmes productifs locaux (SPL), portée par la Datar.

Dix ans plus tard, tous les regards se tournent vers la Silicon Valley, et le modèle devient celui des *clusters**. La France lance alors en 2005 la politique des pôles de compétitivité. A présent, la mode est aux métropoles... On est passé en vingt ans du *small is beautiful* au *big is beautiful*.

Le mantra de la « taille critique » conduit à concentrer les efforts sur

quelques métropoles, à fusionner les régions... Mais au final, tous ces modèles ne fonctionnent pas parce que les contextes territoriaux sont très différents les uns des autres. Il faut donc arrêter de chercher le modèle optimal et prendre acte de la diversité et des potentiels des différents territoires. Cela passe par des politiques moins jacobines partant de l'analyse des contextes particuliers.

Vos travaux remettent d'ailleurs en cause l'idée même d'un avantage métropolitain.

Nous avons testé en effet la corrélation entre la taille des zones d'emploi et l'évolution de l'emploi dans ces zones entre 1999 et 2011 ^[1]. Or, on se rend compte qu'il n'y a pas de lien entre le dynamisme de l'emploi et la taille de la zone. S'il existe indéniablement des grandes villes très dynamiques (Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes...), d'autres le sont beaucoup moins (Lille, Strasbourg ou Paris). A l'inverse, de nombreux territoires s'en sortent très bien hors des métropoles.

Les effets de spécialisation sont beaucoup plus significatifs (les territoires industriels ont été plus affectés par la crise) ainsi que les effets macrorégionaux :



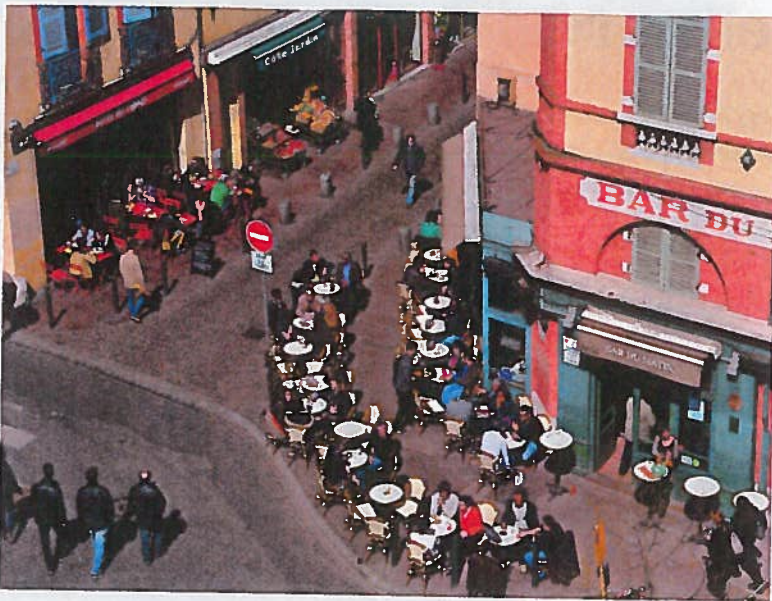
► **Cluster** : « grappe d'activités » en français. Rapprochement sur un même territoire d'entreprises et d'organismes publics et privés détenteurs de savoir-faire dans un domaine donné, pour atteindre une taille critique, valoriser les relations de proximité et l'organisation en réseau.

Partant du constat que « *les métropoles qui marchent le mieux sont celles qui sont proches de territoires très résidentiels* », Laurent Davezies reconnaît que « *l'économie résidentielle n'est pas qu'une ponction sur les revenus des territoires industriels, c'est aussi, et plus encore, une condition du succès de nos grands pôles productifs* ».

Les conditions du succès d'une métropole ne résident donc pas seulement sur le territoire de la grande ville elle-même, mais dans les liens qu'elle a su tisser avec les territoires environnants et lointains. On retrouve cette idée dans le domaine productif. En effet, « *une grande partie des "fonctions métropolitaines" qui font la richesse des grandes villes recouvre des activités d'intermédiation plus que de création*, explique l'économiste et géographe Frédéric Gilli. *C'est par les liens qu'elles permettent entre des personnes, des activités ou des territoires dif-*



► **Hinterland** : aire d'influence d'une ville.



Lydia Lacapellerie - Rea

de façon générale, quelle que soit la taille des zones d'emploi, l'Ouest et le Sud s'en sortent mieux.

Toulouse fait partie des métropoles qui s'en sortent bien. Ce n'est pas le cas de toutes.

En matière de recherche et d'innovations, il y a quand même un avantage pour les métropoles...

Pas forcément. Un travail de Michel Grossetti et son équipe montre qu'à l'échelle mondiale, on assiste à un phénomène de déconcentration de la recherche et à un recul des régions centre. La production d'articles scientifiques de qualité est aussi de moins en moins concentrée géographiquement. Cette déconcentration est normale : c'est un effet de la massification de l'enseignement supérieur. La France n'échappe pas à cette tendance.

A mon sens, la formation des jeunes sur l'ensemble du territoire est le principal défi pour notre pays. C'est un combat bien plus important que la recherche d'une prétendue excellence qui conduit à donner encore plus à ceux qui ont déjà beaucoup. On favorise la création de monstres ingouvernables pour améliorer le rang des universités françaises dans le classement de Shanghai, dont on sait de plus en plus qu'il n'a guère de sens.

■ Propos recueillis par S. M.

[1] « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », par Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, *Revue de l'OFCE* n° 143, 2015, à paraître.

férents que les métropoles créent de la richesse » [6].

Ce constat invite d'ailleurs à relativiser l'idée d'une « sur-productivité » des métropoles : « Il y a une différence, souligne Frédéric Gilli, entre créer la plupart de la richesse et concentrer la plupart de la richesse créée. Disposant des fonctions stratégiques pour l'accès aux marchés, les métropoles sont en situation de capter une part de la valeur créée dans les territoires avec lesquels elles sont en relation. »

On rejoint là les critiques adressées au produit intérieur brut (PIB) régional comme indicateur de productivité d'un territoire. Comme le souligne aussi Pierre Veltz : « Où situer la valeur ajoutée produite par une entreprise

“ Tous les territoires sont potentiellement détenteurs de savoirs stratégiques et créateurs de richesses ”

FRÉDÉRIC GILLI
Economiste et géographe

Frédéric Gilli. Beaucoup dépendra, sur ce plan, du fonctionnement du couple métropole-région que la réforme entend promouvoir.

■ Sandra Moatti

[4] Brest, avec une intercommunalité de 215 000 habitants, a obtenu une dérogation.
[5] « L'émergence des systèmes productivo-résidentiels », *Travaux* n° 19, Datar-La Documentation française, 2014.
[6] « Les territoires de l'innovation... ne sont pas ceux qu'on croit », *L'Economie politique* n° 68, octobre 2015. Disponible dans nos archives en ligne.

comme Renault ? Le Technocentre, avec ses salaires élevés, contribue évidemment au PIB de l'Ile-de-France ; mais cette valeur ajoutée n'existerait pas sans les usines de production situées en province ou à l'étranger. » La notion de PIB local, dans une économie aussi interconnectée que la nôtre, est très artificielle. Au total, l'essentiel de la valeur ajoutée n'est pas localisable : elle est dans le réseau.

L'avenir du couple région-métropole

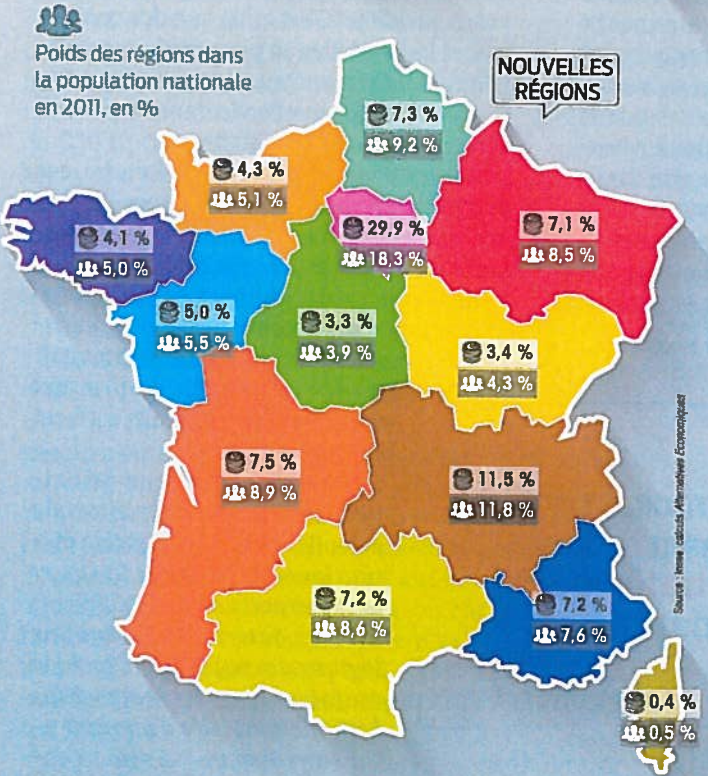
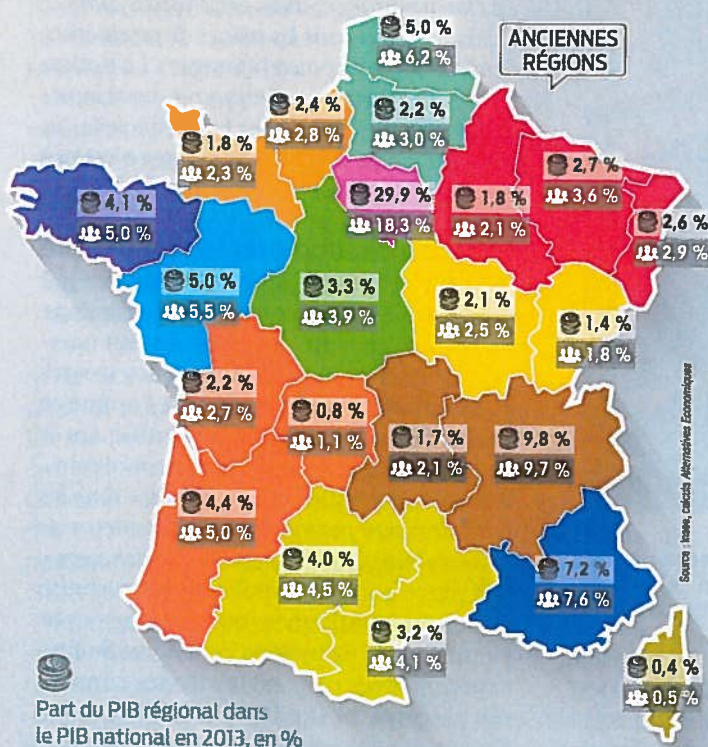
Or, dans ce réseau, les métropoles ne sont pas les seules zones productives, ni même les seules innovatrices. L'innovation naissant de plus en plus au contact des usages et des marchés, elle n'est plus l'apanage exclusif des grands pôles scientifiques et techniques, principalement métropolitains. Dès lors, explique Frédéric Gilli, « tous les territoires sont potentiellement détenteurs de savoirs stratégiques et créateurs de richesses ». Soit parce que leur population est porteuse de besoins spécifiques (on peut penser par exemple aux solutions de télémédecine expérimentées dans les territoires ruraux), soit parce que ces territoires sont détenteurs d'un savoir-faire mobilisable pour de nouveaux produits. C'est ainsi que des compétences industrielles en plasturgie ou en métallurgie, qu'on pouvait croire condamnées, trouvent une nouvelle vie dans l'industrie aéronautique ou celle du luxe.

Mais pour se consolider et s'étendre, ces activités ont bien entendu besoin d'avoir accès aux fameuses « fonctions métropolitaines » du cœur des grandes agglomérations : services aux entreprises, commerce interentreprises, finance, transports, information... La qualité de l'accompagnement que la métropole est capable d'offrir aux

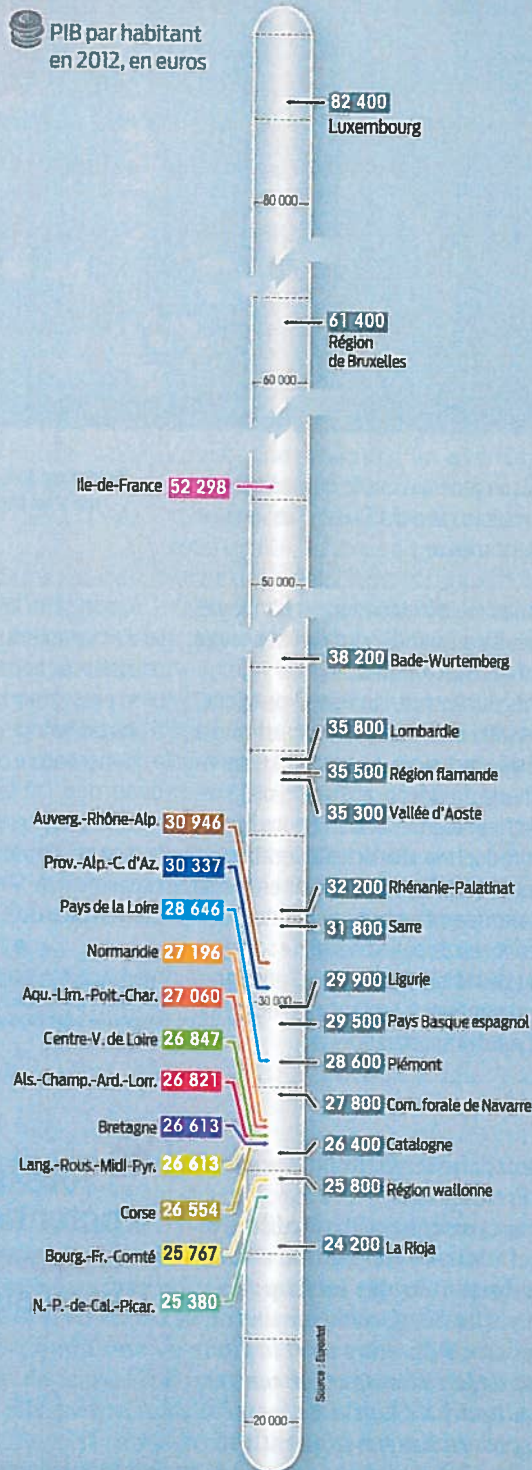
territoires environnants est à cet égard décisive.

C'est un des enjeux principaux de la réforme territoriale actuelle. « La réorganisation institutionnelle va-t-elle favoriser la coopération entre les différents niveaux de territoires, dans une logique de coopération, ou bien renforcer les métropoles dans l'affirmation isolée d'une centralité surpuissante ? », s'interroge

Portrait des nouvelles régions françaises



COMPARAISON AVEC QUELQUES RÉGIONS EUROPÉENNES LIMITOPHES



Les différences de poids économique et démographique entre les 13 nouvelles régions seront moins importantes qu'entre les 22 régions précédentes. Il en ira de même pour les niveaux de richesse : des régions ayant un produit intérieur brut (PIB) par habitant supérieur à la moyenne ont été associées à des régions où il était inférieur (Rhône-Alpes et Auvergne,

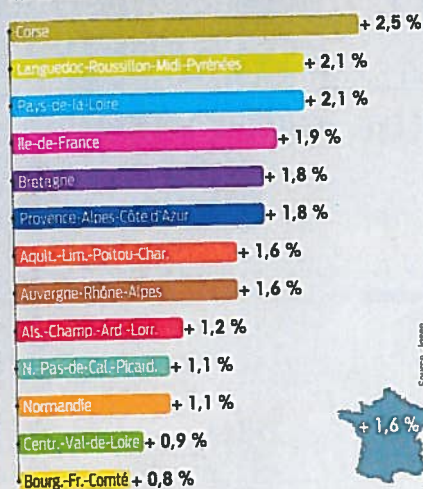
Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon), si bien que les écarts à la moyenne vont se réduire. Derrière l'Ile-de-France (dont le PIB régional pèse 29,9 % du PIB national) et Auvergne - Rhône-Alpes (11,4 %) émerge un groupe de cinq régions « intermédiaires », qui pèsent entre 7 % et 8 % du PIB national, formant un ensemble qui représente plus du tiers de la richesse du pays.

■ X. M. et L. J.

Où se situe votre région ?

PIB

Taux de croissance annuel moyen du PIB en volume entre 1990 et 2012, en %



JEUNES

Part des moins de 25 ans dans la population, en %



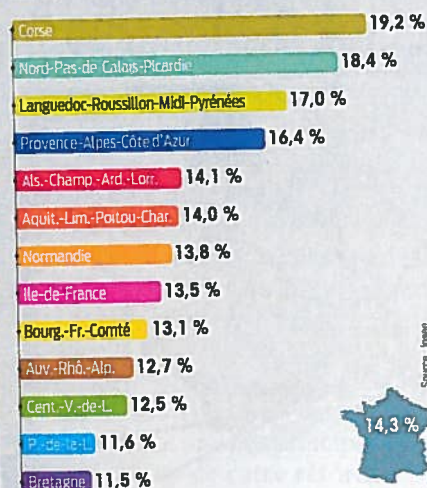
CHÔMAGE

Evolution du taux de chômage entre le 3^e trim. 2007 et le 3^e trim. 2014, en points de %



PAUVRETÉ

Taux de pauvreté en 2011, en %



INÉGALITÉS

Indice d'inégalité intrarégionale des revenus en 2012



Lecture : l'indice d'inégalité des revenus est ici le rapport entre le revenu disponible médian des ménages départemental le plus élevé au sein de la région et le revenu disponible médian des ménages le plus faible au sein de cette même région.

MÉDECINS

Nombre de médecins (généralistes et spécialistes) en 2013 pour 100 000 habitants



SALAIRES

Salaires annuels moyens nets en 2012 en euros



FONCTIONNAIRES

Nombre d'agents de la fonction publique pour 100 habitants en 2012



BAC

Taux de réussite au bac en 2013, en %



Un compromis bancal

La réforme territoriale devait assurer la simplification, la spécialisation et la démocratisation des pouvoirs locaux. Ces objectifs ne sont pas vraiment atteints.

Trois lois en deux ans ont mis en place une réforme territoriale sans équivalent depuis les lois de décentralisation de 1982-1983. La promulgation le 7 août 2015 de la loi sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) vient clore une longue séquence législative, débutée en 2013 avec la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi Maptam) et prolongée avec la loi portant sur le redécoupage régional. Le Premier ministre Manuel Valls n'a pas hésité à affirmer que « la réforme territoriale est la mère des réformes ». En plaçant la barre aussi haut, les résultats ne pouvaient que décevoir. De tous bords, c'est le sentiment qui domine : il ne s'agit pas de « La » grande réforme de décentralisation attendue.

Le binôme régions-intercommunalités

Ces trois lois s'organisent autour de trois objectifs, dont aucun n'est particulièrement nouveau : simplification, spécialisation et démocratisation des pouvoirs locaux. Il s'agit en premier lieu de redessiner le paysage institutionnel local en substituant au couple commune-département, fondateur de la République, un binôme plus adapté aux réalités contemporaines : un niveau régional élargi et un niveau local centré sur les intercommunalités, avec une déclinaison particulière pour les grandes villes autour des métropoles. Cette logique de modernisation s'inscrit dans la continuité des réformes territoriales engagées avant même la décentralisation : le binôme régions-intercommunalités – y compris avec sa déclinaison métropolitaine – était déjà au cœur des réformes des années 1960. Par

UNE PROPOSITION DE GÉOGRAPHE



Parmi les multiples propositions de redécoupage régional, voici celle du laboratoire Chôros dirigé par Jacques Lévy. Elle répond au double critère des ressources objectives (l'armature métropolitaine, les réseaux urbains, les autres activités productives) et subjectives (les identités). Il en résulte une carte de 10 régions subdivisées en 800 « pays ». Les départements disparaissent. On notera la grande taille du bassin parisien (22,2 millions d'habitants) dans ce schéma.

contrecoup, ce principe devait signer la fin des départements, fondés, eux, sur un découpage égalitaire et abstrait du territoire.

Au terme des débats législatifs successifs, cette intention modernisatrice a perdu sa cohérence. Le recul le plus significatif porte sur les départements : d'abord condamnés dans leur totalité, puis exclusivement en situation urbaine, ils ont finalement été pérennisés sans changement.

Mais les compromis politiques ont aussi altéré la logique du redécoupage des régions. Certes, on passe de vingt-deux régions métropolitaines à treize, mais certaines reconfigurations sont plus brutales que d'autres : les fusions du Grand Ouest et du Sud

LE RÉSULTAT FINAL



La nouvelle carte régionale n'est pas à la hauteur de l'objectif affiché de pertinence territoriale.

Certaines régions n'ont pas bougé, comme la Bretagne ou l'Île-de-France. Toutes ne sont pas dotées de métropoles, censées être les locomotives du développement. Par ailleurs, les fusions de régions suscitent encore parfois de vives tensions : Montpellier redoute d'être déclassée par rapport à Toulouse, et Amiens ne veut pas tomber sous la coupe de Lille.

nais. Cette fois-ci, la cause est à chercher dans des accords locaux : il fallait laisser un territoire au Conseil départemental du Rhône, résiduel, tout en ne débordant pas sur l'Isère ou l'Ain.

Quant à la métropole Aix-Marseille-Provence, elle a de loin le territoire le plus étendu (quatre fois le Grand Paris !) : c'est pour « casser » les féodalités constituées entre Aix, Marseille et l'étang de Berre. Mais, curieusement, cette quasi « métropole des Bouches-du-Rhône » n'est pas venue épouser les limites départementales, afin de ne pas entrer en conflit frontal avec son président de l'époque, Jean-Noël Guérini. C'est à propos des reconfigurations du niveau local, autour des intercommunalités, que les oppositions ont été les plus vives. Alors que la référence aux bassins de vie justifiait, pour les initiateurs de la réforme, de s'attacher à un seuil de 20 000 habitants afin de réduire le nombre d'intercommunalités à moins de 1 000, la loi prévoit finalement un seuil de 15 000 habitants, assorti de multiples dérogations pour les territoires montagnards et peu denses. Mais les propositions préfectorales de regroupements aboutissent à 1 400 intercommunalités, soit 700 de moins qu'aujourd'hui.

Alternatives Économiques

contrastent avec le statu quo de la Bretagne, du Centre et des Pays-de-la-Loire, sans explications autres que politiques. Surtout, le principe d'addition de régions sans restructuration de leurs contours contredit l'objectif affiché d'adaptation de la géographie institutionnelle aux réalités sociales et politiques (voir carte page 62).

La création du statut de métropoles constitue sans aucun doute une des principales innovations de cette réforme. Mais là encore, le principe de pertinence territoriale est mis à mal. La liste des quatorze grandes villes concernées – en englobant Brest, Grenoble ou Rennes – renvoie davantage à la logique égalitaire historique des « métropoles d'équilibre » qu'à l'objectif contemporain de montée en puissance de locomotives pour le territoire national.

Mais surtout, leurs périmètres correspondent avant tout à des soucis d'ordre politique. Le cas des trois métropoles à statut particulier est éclairant. La métropole du Grand Paris est confinée à la petite couronne, excluant les aéroports et Saclay de son périmètre, alors qu'une région métropolitaine francilienne aurait sans doute davantage de pertinence, mais viendrait concurrencer directement le poids politique de l'État.

À Lyon, le résultat est identique : une métropole très limitée, excluant là aussi l'aéroport et les grandes fonctions logistiques métropolitaines de l'est lyon-

La réforme territoriale va relancer la négociation et la coproduction des politiques publiques

Clarifier les responsabilités

Le second objectif de la réforme consiste à clarifier les responsabilités respectives de chaque échelon. A chaque niveau renforcé par une assise territoriale élargie (les régions, les métropoles, les intercommunalités) doit correspondre un champ d'action clairement défini et circonscrit selon un principe de spécialisation des

compétences : la clause générale de compétences est supprimée pour les départements et les régions^[1]. Cependant, des compétences majeures ont été sorties de ce principe de spécialisation et d'exclusivité : la culture, les sports, le tourisme... Surtout, le partage des rôles a été fragmenté. Ainsi, en matière de dévelop-

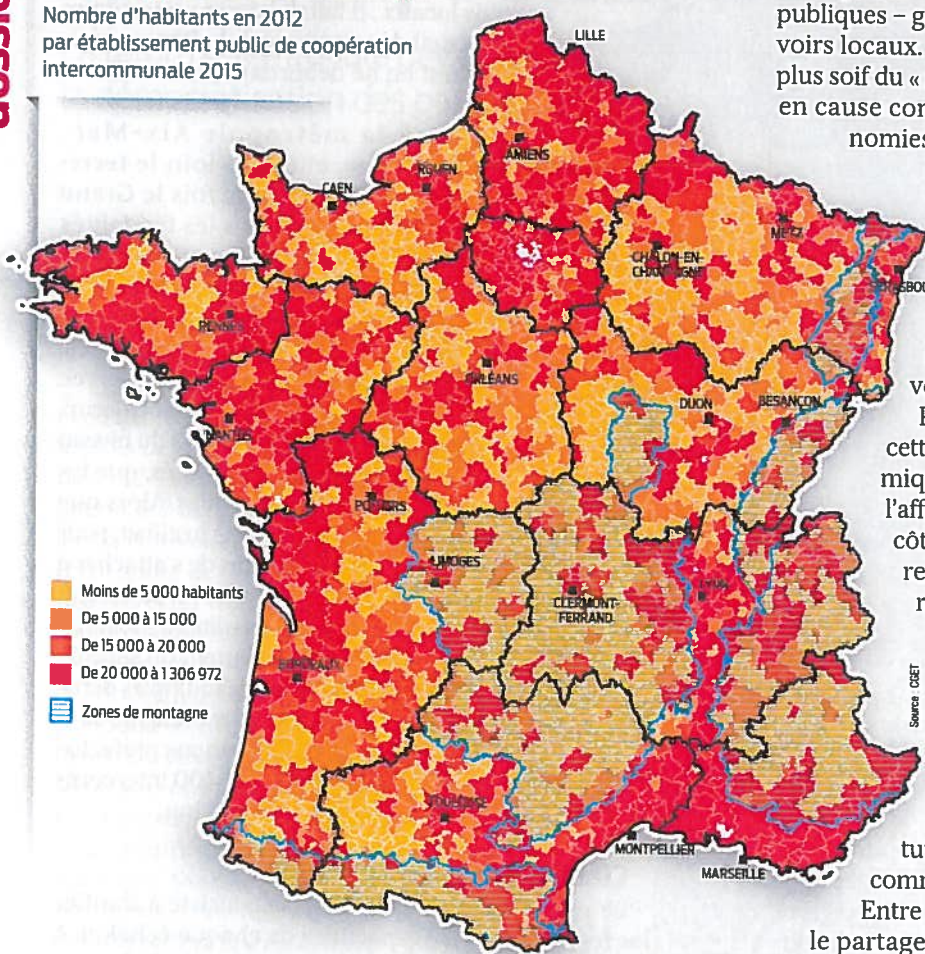
pement économique, il est impossible d'imaginer une exclusivité régionale, laissant de côté l'intervention des métropoles et des agglomérations. C'est donc uniquement le segment de compétence « aides aux entreprises » qui est dévolu de façon exclusive aux régions.

Les limites de cette conception tayloriste de la conduite des politiques publiques sont clairement apparues avec le maintien des départements. A qui, par exemple, attribuer la compétence « transports scolaires » ? Au département pour garantir la convergence avec la politique de gestion des équipements scolaires, ou, comme ▶

[1] Cette suppression était déjà prévue par la réforme de 2010, puis avait été abrogée par la loi Maptam en 2014.

PLUS DE LA MOITIÉ DES INTERCOMMUNALITÉS ONT MOINS DE 15 000 HABITANTS

Nombre d'habitants en 2012 par établissement public de coopération intercommunale 2015



Moins de 5 000 habitants
De 5 000 à 15 000
De 15 000 à 20 000
De 20 000 à 1 306 972
Zones de montagne

Source: CGET

► cela a finalement été tranché, à la région, pour assurer la cohérence de la politique des transports ?

Pour parachever cette réforme, ses initiateurs avaient envisagé un dernier volet, visant la démocratisation du pouvoir local. Il s'agissait de mettre un terme à la distorsion grandissante entre le lieu de la démocratie locale (la commune) et celui de la conception et de la mise en œuvre des politiques locales : l'intercommunalité. L'élection au suffrage universel direct de conseillers communautaires avait été évoquée dès le rapport Mauroy en 2000. Les élections municipales de 2014 avaient inauguré le « fléchage »^[2] des élus communautaires, prévu par une loi de 2013. La loi Maptam a décidé de l'élection au suffrage universel direct sans fléchage pour les élus des métropoles à partir de 2020 et en fonction d'une loi complémentaire prévue en 2017. Mais la proposition d'étendre cette disposition à l'ensemble des élus communautaires s'est heurtée à l'opposition virulente des maires et de leurs représentants au Sénat.

Convergence des conservatismes

Le postulat implicite de ce train de réformes ne pouvait que heurter de plein fouet les pouvoirs locaux, dont la puissance politique est à l'apogée après trente ans de décentralisation. Pour la première fois en effet, un argumentaire iné-

dit et puissant – la nécessaire maîtrise des dépenses publiques – guide la refonte de l'architecture des pouvoirs locaux. Au travers de la rhétorique mobilisée à plus soif du « millefeuille », la décentralisation est mise en cause comme une source majeure de « déséconomies », voire de dysfonctionnements. Visant l'ensemble des échelons territoriaux, la réforme a mécaniquement cristallisé les conservatismes et les oppositions. Cette convergence d'intérêts contradictoires a imposé des compromis de toutes sortes, ce qui ne pouvait que conduire au jugement de déception, voire d'échec, qui domine aujourd'hui.

Pourtant, on peut faire l'hypothèse que cette réforme induira malgré tout une dynamique de changement. Il en ressort en effet l'affirmation de deux puissances rivales. D'un côté, les régions sortent incontestablement renforcées. Elles disposent de larges prérogatives en matière de développement économique, de formation professionnelle, d'aménagement du territoire, de déplacements... Mais en regard, les intercommunalités, et en particulier celles en situation urbaine, montent aussi en puissance : leurs compétences sont élargies (gestion de l'eau...), leurs statuts sont simplifiés et leur dépendance aux communes progressivement allégée^[3].

Entre régions et intercommunalités urbaines, le partage effectif des fonctions sera sans doute davantage le fruit du rapport de forces et des négociations au cas par cas que d'une répartition standardisée. D'autant que plus les compétences sont spécialisées, plus il est nécessaire de les coordonner, et donc de négocier pour les agencer de façon efficace. Cela conduit à porter une attention particulière à une disposition de la loi Maptam : la Conférence territoriale de l'action publique. Il s'agit d'une instance partenariale, chargée au niveau régional, d'ajuster au cas par cas le partage des compétences entre collectivités territoriales, d'une part, et avec l'Etat, d'autre part. On peut donc faire l'hypothèse que cette réforme territoriale, loin de fixer par la règle un cadre standardisé et définitif, va relancer la négociation et la coproduction des politiques publiques. Ce qui est, au final, la seule modalité d'action possible dans un monde où les flux sociaux, économiques ou environnementaux recomposent en permanence les territoires.

■ Daniel Béhar*

* Géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est) et consultant à la coopérative Acadie.

[2] La liste des candidats au conseil communautaire figure désormais sur les bulletins de vote aux élections municipales.

[3] Il est notamment prévu que l'attribution à l'intercommunalité de bon nombre de compétences soit obligatoire et non plus soumise à la définition locale d'un « intérêt communautaire ».



Une version longue de cet article est accessible dans le numéro 68 de la revue *L'Economie politique*, éditée par Alternatives économiques, consacrée à « La nouvelle donne territoriale ». Ce numéro qui vient de paraître est disponible en librairie et sur www.alternatives-economiques.fr



Hôpital de L'Aigle (Orne), le 19 septembre dernier. Après la cessation des actes de chirurgie ambulatoire cet été, la maternité serait aujourd'hui menacée.

Charles Thébaud - AP

Les campagnes abandonnées ?

Ecole, infrastructures..., la France rurale n'est pas si mal lotie. Pour l'instant.

Les technocrates rendent invivable la France rurale pour que les gens aillent dans les mégapoles. » Jean-Luc Mélenchon avait repris à son compte, cet été, l'inquiétude que le rural soit progressivement abandonné. Une crainte répandue qui est cependant loin de refléter encore la situation actuelle.

Les baisses des dotations de l'Etat aux collectivités locales fragilisent indéniablement les plus petites d'entre elles. Selon l'Association des petites villes de France, 17 % de ces villes ont déjà dû réduire de ce fait l'offre de service public (réduction d'horaires d'accueil du public en mairie, fermeture partielle des crèches pendant les vacances...). Et beaucoup de services publics, comme La Poste en particulier, ont réduit leur présence en milieu rural. Pour autant, en regard de leur population, les territoires ruraux sont encore très loin d'avoir été abandonnés par le reste du pays. L'Etat met en particulier toujours significativement plus de moyens dans les écoles rurales que

dans les écoles urbaines. Ce qui s'explique par une moindre densité, mais aussi par le fait que les habitants des territoires ruraux restent mieux représentés que les autres au Parlement...

Sur le plan des routes comme du réseau de distribution électrique, la densité des infrastructures de base reste très élevée en France en milieu rural, sans que la population ne suffise vraiment à le justifier. La question de la mise en place de nouvelles infrastructures comme la fibre pour l'accès à Internet à haut débit pose toutefois problème.

Autres sujets de préoccupations : la santé et l'accès aux soins. En France, les inégalités en termes d'espérance de vie perdurent entre territoires et ont même tendance à s'accroître. On constate cependant que les territoires les moins denses ne sont pas les moins bien placés sur ce plan. Il n'en reste pas moins que la volonté de fermer certains équipements sanitaires peu fréquentés (maternités, services d'urgences) suscite des inquiétudes légitimes. Quant à la pénurie de médecins en zone rurale, elle

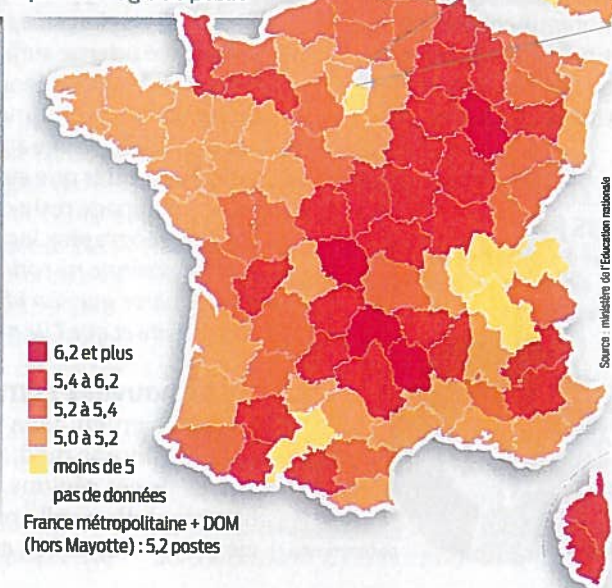
concerne surtout les spécialistes. Au 1^{er} janvier 2015, il y avait, par exemple, 6,1 ophtalmologistes pour 100 000 habitants dans le Cantal, contre 12,6 en Ile-de-France. En revanche, les Cantaliens disposent de 167 médecins généralistes pour 100 000 habitants, contre 152 pour les Franciliens.

Si le diagnostic d'un abandon des campagnes ne correspond pas nécessairement à la réalité des politiques publiques actuelles, l'orientation des politiques territoriales marquées par les réformes récentes donne, dans un contexte de forte austérité budgétaire, aux habitants et aux élus des zones rurales des raisons légitimes de s'inquiéter pour l'avenir.

■ Vincent Grimaud

LES ÉCOLES RURALES MIEUX DOTÉES

Nombre de postes d'enseignant pour 100 élèves en 2013 dans le premier degré du public





ZAC en Bourgogne.
Les communes qui construisent ces zones d'activités devront désormais se conformer aux orientations de la région.

La mesure la plus emblématique de la réforme territoriale est bien sûr la réduction du nombre de régions métro-

politaines de 22 à 13. A priori, il s'agissait notamment de faire des économies. Mais sur ce plan, il y a de fortes chances pour qu'il s'agisse d'un coup d'épée dans l'eau. Pour éviter de fragiliser les ex-capitales de région qui perdent leur statut, il faudra préserver les emplois et partager les services régionaux. En Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, par exemple, Bordeaux est nommée capitale, mais Poitiers reçoit la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et la direction générale de l'Insee, pendant que Limoges garde la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. Déplacements, coûts de coordination et effets de saupoudrage risquent fort de compenser les éventuels bénéfices des rationalisations.

La principale justification de ce changement d'échelle était cependant de permettre aux régions d'atteindre une taille critique afin de pouvoir jouer dans la même cour que les autres grandes régions européennes. En théorie, cet objectif est plus qu'atteint : les régions françaises dépassent désormais en taille nombre des régions des pays voisins, y compris en Allemagne, dont beaucoup des *Länder* sont de plus petite taille que

les anciennes régions françaises (voir page 60).

Ce changement de taille est-il vraiment un atout pour le développement des territoires ? Pour être efficace sur ce plan, une région doit surtout posséder une cohérence interne suffisante, à la fois en termes d'activités et d'échanges économiques, mais aussi en termes d'identité et de sentiment collectif d'appartenance de ses acteurs économiques, sociaux et politiques. Force est de constater que sur ce plan la pertinence du nouveau découpage reste encore très largement à démontrer. Le géographe Jacques Lévy souligne *a contrario* que « *personne ne conteste le fait que la Corse soit une région, parce que son identité est forte, bien que sa taille soit réduite et que l'île ne compte pas de métropole* » [1].

Une nouvelle compétence exclusive

L'autre enjeu de la nouvelle organisation territoriale – moins médiatique – concerne les compétences de ces régions. Sur ce terrain, la loi n'est pas une révolution : elle renforce la région dans ses anciennes prérogatives, en particulier en matière de dé-

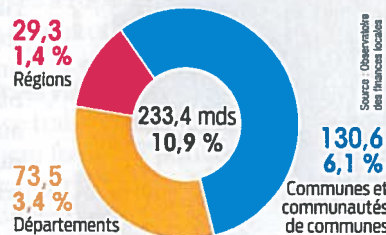
Les régions ont-elles les moyens de leurs ambitions ?

Les compétences des régions ont été élargies, mais leur force de frappe financière reste limitée.

Pivots de l'animation économique » pour François Hollande, « *acteurs essentiels pour préparer l'avenir* » pour Manuel Valls, les régions ont la cote. Elles sont notamment considérées comme l'échelon le plus pertinent pour promouvoir le développement économique local, un rôle entériné par les récentes réformes territoriales. Les régions ont-elles pour autant les moyens de leur mission ? Leur changement de taille pose sans doute plus de problèmes qu'il n'en résout et leurs compétences sont certes élargies, mais elles restent limitées. Et surtout, les moyens d'action continuent largement de leur faire défaut.

LA COLLECTIVITÉ LOCALE AU PLUS PETIT BUDGET

Dépenses des collectivités locales en 2014, en milliards d'euros et en % du PIB de la France



Source : Observatoire des finances locales

veloppement économique. Les aides aux entreprises sont désormais sa compétence exclusive, alors que les départements pouvaient jusque-là également soutenir les acteurs privés. Et surtout, les régions élaboreront deux schémas de développement [2], l'un sur la stratégie économique, l'autre sur l'aménagement du territoire, qui s'imposeront aux autres collectivités territoriales. Alors que, jusque-là, ces schémas régionaux ne donnaient que des orientations indicatives. Désormais, les communautés de communes et les communes devront prendre des décisions « compatibles » avec le schéma régional de développement. Elles gardent cependant la main sur l'accompagnement foncier des entreprises (construction de zones artisanales, industrielles et commerciales notamment).

Olivier Dussopt, député socialiste et rapporteur des deux dernières lois de réforme territoriale, se réjouit de ce partage des compétences : « *L'attelage régions-communautés de communes est le meilleur possible. Les régions ont la vision économique stratégique, les communautés de communes sont les mieux placées*

pour accueillir concrètement les entreprises qui veulent se développer sur leur territoire. » Le schéma régional de développement ne s'imposera cependant pas aux métropoles nouvellement créées : elles sont simplement tenues de le « prendre en compte » [3]... Cette exemption amène à se poser la question de la pertinence du choix des régions comme pilotes en matière de développement économique. En analysant les schémas régionaux de

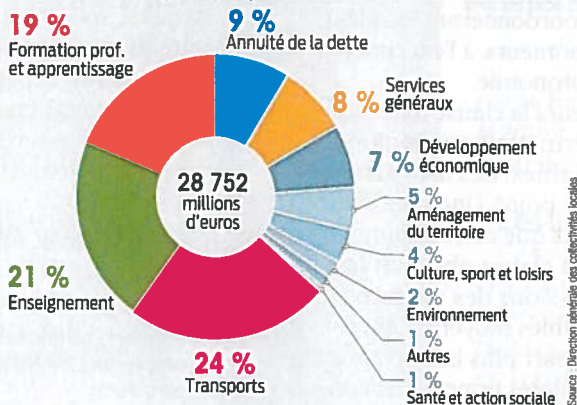
développement produits par les régions ces dernières années, les chercheurs Philippe Estèbe et Daniel Béhar en venaient à douter de leur connaissance réelle du tissu économique local. Ils concluaient que « *l'analyse de l'économie régionale se réduit, dans la plupart des cas, à l'énumération des secteurs présents dans le territoire régional, enrobés de grands agrégats, ramenés hâtivement à des moyennes nationales* » [4]. D'où des stratégies régionales très décevantes : « *Là où l'on attendait le surgissement de la diversité, c'est l'uniformité qui pointe.* » Olivier Dussopt reconnaît que « *les schémas prenaient parfois soin de faire plaisir à tout le monde* ». Mais, poursuit-il, « *maintenant que nous les avons rendus prescriptifs, et qu'ils s'imposent aux autres collectivités, nous faisons le pari que les régions vont s'en saisir davantage* ».

Outre le développement économique, la loi NOTRe renforce le rôle des régions dans plusieurs domaines. En matière de transports, elles ont désormais les deux mains sur le volant (voir encadré). Elles ont aussi la pleine compétence en matière de formation professionnelle et d'aide aux salariés les plus fragiles. Elles établissent une carte des formations, qui s'imposera davantage aux différents acteurs, y compris les recteurs d'académie. En revanche, les régions n'ont pas obtenu la

►

BUDGET DES RÉGIONS : SURTOUT LES TRANSPORTS ET LA FORMATION

Dépenses des régions par poste en 2013, en millions d'euros

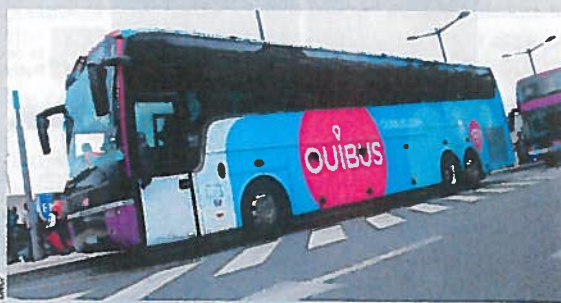


►

TRANSPORTS

Les trains régionaux à l'épreuve

Les régions sont désormais seules responsables du transport public sur leur territoire, en dehors des agglomérations, depuis la loi NOTRe. Elles récupèrent notamment le transport scolaire, jusque-là géré par les départements. La mesure devrait aussi permettre de limiter certains doublons entre lignes de bus départementales et trains régionaux. Les régions s'inquiètent cependant de l'arrivée d'autres bus, notamment ceux que la SNCF fait rouler depuis l'entrée en vigueur de la loi Macron, qui libéralise le transport par autocar. A partir du 1^{er} décembre, un trajet Lyon-Grenoble avec l'offre SNCF Ouhbus coûtera par exemple 5 euros, contre 22,50 € en TER ! Or, pour faire rouler ces trains express régionaux, la SNCF est subventionnée par... les régions. « *Nous avons déjà consenti à un très gros effort financier pour rendre les TER attractifs. Nous ne pouvons pas prendre en charge les pertes*



Les régions s'inquiètent de l'arrivée des Ouhbus, qui concurrencent les TER qu'elles subventionnent.

que la SNCF va subir à cause de la concurrence qu'elle crée elle-même sur les trains par ses bus low-cost », s'indigne l'Association des régions de France (ARF).

Autre motif de crispation : les Intercités. Ces trains, dont l'Etat a la charge et qui circulent entre grandes villes françaises, ne sont ni des TGV ni des trains régionaux. Des discussions sont en cours entre l'Etat et les régions, car certains Intercités entrent en concurrence avec les TER, notamment depuis l'agrandissement des régions. « *L'Etat veut déléguer aux régions au plus vite la gestion de certains Intercités, mais il n'évoque pas les compensations financières* », dénonce l'ARF.

[1] Citation tirée du débat « Y a-t-il une bonne échelle locale », revue *Esprit*, février 2015.

[2] Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet).

[3] En droit, et notamment en urbanisme, on distingue trois niveaux d'exigence normative : le plus contraignant est la conformité, viennent ensuite la compatibilité et, enfin, la prise en compte.

[4] « La fausse évidence régionale », par Daniel Béhar et Philippe Estèbe, *Revue Projet* n° 301, juin 2007.

responsabilité de la politique de l'emploi, même si elles pourront obtenir de l'Etat une délégation de service public. Dans ce cas-là, les régions coordonneront tous les acteurs qui accompagnent les chômeurs, à l'exception de Pôle emploi, qui garde son autonomie.

La réforme supprime par ailleurs la clause dite « de compétence générale », qui permettait aux régions d'intervenir dans tous les domaines. Les dirigeants des régions sont partagés sur ce point. Une majorité d'entre eux considère néanmoins que cette suppression est une bonne chose, car la clause obligeait les régions à céder à toutes les pressions des différents lobbies, dispersant ainsi leurs faibles moyens. Les régions géreront par ailleurs une part plus importante des fonds européens, jusque-là pilotés principalement par l'Etat. Au rayon déception, elles regrettent que les compétences en matière de tourisme et de gestion des espaces naturels sensibles restent partagées avec les départements.

Pas d'autonomie fiscale

Les régions ont donc de nouveaux pouvoirs, mais leur capacité d'action reste bridée, notamment par leur faible autonomie fiscale. Elles n'ont entièrement la main que sur une seule taxe : celle qui pèse sur les certificats d'immatriculation et qui représente... 7 % de leurs recettes. Les transferts de l'Etat en représentent 40 %, contre 24 % pour les départements et les communes. Et comme les dotations de l'Etat sont en baisse, leur situation risque d'empirer. Certes, les

régions toucheront désormais 50 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, au lieu de 23 % jusqu'ici, soit une hausse de 3,5 milliards d'euros. Mais cette disposition de la loi NOTRe compense surtout les nouvelles dépenses liées à des transferts de compétences, notamment la gestion du transport scolaire, aujourd'hui assurée par les départements.

Pour l'Association des régions de France (ARF),

« au total, la loi risque de se traduire par une perte sèche pour les PME. Les régions leur apportent actuellement 700 millions d'euros d'aides, et les départements environ 800 millions. Nous récupérons la compétence exclusive de l'aide aux entreprises, mais pas les 800 millions que les départements utilisent actuellement à cet effet. »

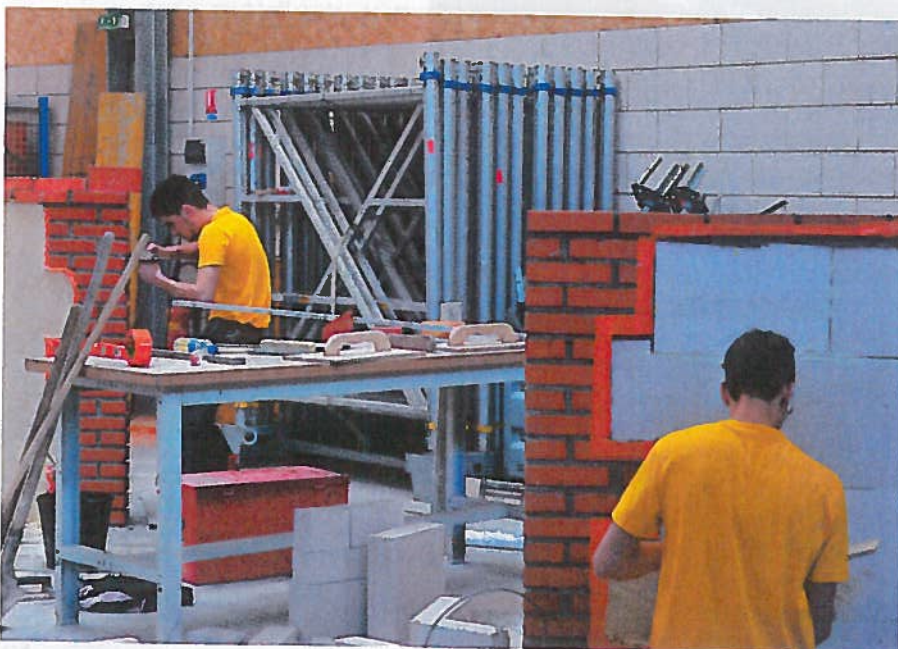
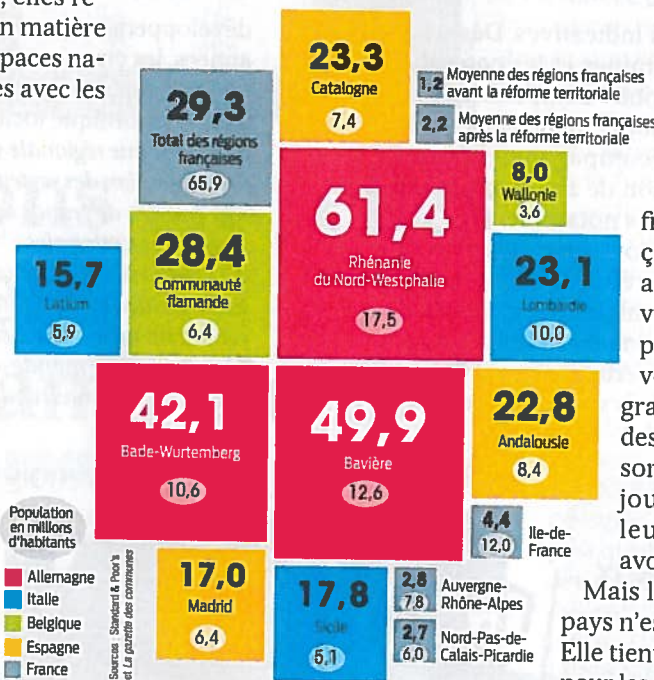
La faible force de frappe financière des régions françaises contraste toujours avec la situation chez nos voisins européens (voir graphique) : elles sont certes devenues des « grands » démographiques, mais elles restent des « nains » budgétaires. Elles sont donc peu susceptibles de jouer le rôle structurant sur leur territoire que peuvent avoir les *Länder* allemands.

Mais la différence entre les deux pays n'est pas seulement financière. Elle tient aussi à la grande difficulté pour les régions françaises d'adapter la loi ou les règlements dans leurs domaines de compétences. Certes, la réforme leur permet désormais de demander au Premier ministre la modification d'un texte, mais Matignon n'a pas d'obligation juridique de répondre et pas de délais maximums pour le faire. De même, les régions ont, sur le papier, la possibilité d'expérimenter de nouvelles compétences. Mais « après avoir eu le droit d'expérimenter pendant cinq à dix ans, il faut ensuite obligatoirement choisir entre arrêter totalement l'expérimentation ou l'étendre à toutes les régions. Il n'y a pas de juste milieu », regrette-t-on à l'ARF. L'histoire française, marquée par l'hégémonie de Paris, se fait toujours sentir.

■ Vincent Grimault

LES RÉGIONS FRANÇAISES RESTENT DES NAINS BUDGÉTAIRES

Budgets comparés de quelques régions européennes en 2014, en milliards d'euros



Formation dans le Puy-de-Dôme. Les régions ont reçu la pleine compétence en matière de formation professionnelle et d'aide aux salariés les plus fragiles.



Ile-de-France.

Les classes populaires périurbaines qui votent à l'extrême droite ne sont pas les plus défavorisées.

choix électoraux et nature des sols, dans une analyse souvent résumée

par la formule « le calcaire vote à gauche, le granit vote à droite » (il parlait, en l'occurrence, de la seule Vendée).

Les limites du spatialisme

Ce renouveau, porté par l'accessibilité croissante des données et des logiciels cartographiques, peut sembler bienvenu tant les analyses traditionnelles du vote en termes de catégories socioprofessionnelles, de sexe ou d'âge, et leur outil fétiche qu'est le sondage, peinent désormais à éclairer de façon décisive les scrutins. Il fait écho aux diverses thèses sur la dualisation de l'espace hexagonal opposant une France des villes économiquement et socialement favorisée à une « France périphérique » synonyme de relégation et de repli sur soi [2].

Elles se heurtent cependant aux mêmes limites. Homogénéisant des espaces (« le » périurbain) pourtant marqués par la diversité des populations et des votes, elles font du lieu de résidence une variable explicative en soi et tendent par-là à confondre l'espace et les processus sociaux qui s'y déroulent. André

Siegfried lui-même n'était pas aussi déterministe que la fameuse formule qu'on lui a attribuée pourrait le laisser croire. Derrière la nature des sols, il mettait à jour un ensemble de déterminismes proprement sociaux : « *Le substrat géologique (granit ou calcaire) joue sur la forme de l'habitat (concentrée ou dispersée) qui, combinée à d'autres aspects sociologiques (régime de la propriété foncière, poids de la religion catholique, degré d'influence de la noblesse), produit des configurations* »

[1] « La France des marges s'est fait entendre le 22 avril », par Jacques Lévy, *Le Monde*, 25 avril 2012, cité dans « Sous les cartes, les habitants. La diversité du vote des périurbains en 2012 », par Jean Rivière, *Esprit*, 2013/3-4.

[2] Voir « Territoires : une France coupée en deux ? », *Alternatives Économiques* n° 341, décembre 2014. Disponible dans nos archives en ligne.

Le territoire fait-il le vote ?

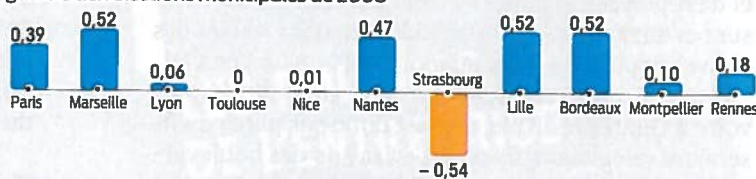
L'approche géographique ne suffit pas à elle seule à expliquer les orientations électorales. Elle peut cependant enrichir l'analyse sociologique classique.

Vote-t-on comme on habite ? C'est en tout cas une idée qui fait son chemin depuis quelques années dans le commentaire électoral. On a ainsi entendu de plus en plus souvent parler d'un « vote périurbain » qui se porterait volontiers vers l'extrême droite. Il serait moins déterminé par la position sociale des habitants de ces zones (tout au plus le qualifiera-t-on de « populaire ») que par leur distance à des centres-ville au vote davantage modéré, voire ancré à gauche. « *Plus encore que les distinctions socio-économiques ou socio-culturelles classiques, c'est la localisation de l'habitat qui apparaît comme l'élément le plus prédictif de l'orientation politique* », assurait ainsi le géographe Jacques Lévy au lendemain du premier tour de l'élection présidentielle de 2012 [1].

A cette aune, le périurbain (et une partie des zones rurales) serait « *l'espace du retrait, imposé ou volontaire, vis-à-vis de l'espace public. Inversement, l'urbanité, ce mélange de densité et de diversité, se comporte, vis-à-vis du Front national, comme un bouclier renforcé* ». La science du vote semble ainsi renouer avec une tradition d'analyse géographique plus que centenaire. En 1913 déjà, André Siegfried faisait le lien, dans son *Tableau politique de la France de l'Ouest*, entre

APPARTENANCE SOCIALE ET VOTE : DE FORTES VARIATIONS LOCALES

Corrélation entre la présence des ouvriers et le score des listes PS-PCF-écologie-divers gauche aux élections municipales de 2008



Lecture : dans ce graphique, plus le coefficient se rapproche de 1, plus la relation statistique entre le vote pour une liste de gauche et la présence d'ouvriers est intense. Les variations de cette relation (et même son inversion dans le cas de Strasbourg) mettent sans doute moins en évidence l'existence d'un « effet territoire » à proprement parler que l'importance des différenciations internes des groupes sociaux. On ne vote pas de la même manière selon que l'on a un contrat à durée indéterminée ou un contrat précaire, selon que l'on est propriétaire, propriétaire accédant ou locataire, selon que l'on travaille dans le public ou le privé...

Source : Jean Rivière, « Les divisions sociales des métropoles françaises », dans *Le Monde*, 21 février 2014.

► sociales locales permettant de comprendre des orientations électorales régionales » [3].

Un outil pour affiner

Si on se garde des excès du « spatialisme » (expliquer les phénomènes sociaux par les propriétés de l'espace), l'approche géographique peut en revanche contribuer à affiner l'analyse sociologique « classique » du comportement électoral. Et à comprendre par exemple pourquoi, comme le rappelle le géographe Jean Rivière, « être un ouvrier qualifié qui habite à Paris dans un quartier de cadres n'entraîne ni la même perception de soi ni les mêmes dispositions politiques et électorales qu'être un ouvrier qualifié vivant parmi d'autres ouvriers à Lens » [4].

Pour le comprendre, les chercheurs s'intéressent à des variables secondaires telles que le type de contrat de travail (intérim, CDD, CDI...), le statut d'occupation du logement (locataire du social, du privé, propriétaire accédant ou non), la durée de résidence ou bien encore l'appartenance au secteur public ou privé.

Les bouleversements du travail en cause

L'enquête de la sociologue Violaine Girard sur les classes populaires périurbaines [5] montre par exemple que, dans leur grande majorité, celles-ci suivent des parcours de promotion résidentielle. Encouragées par l'Etat via la facilitation du crédit, elles ont fait construire de l'habitat pavillonnaire dans ces espaces où le foncier était abordable et ont le sentiment d'accéder à de meilleures conditions de vie. Ces ménages d'ouvriers et d'employés – par ailleurs loin d'être hégémoniques sur ces territoires – font partie des fractions stables des classes populaires, avec au moins un conjoint en CDI.

Si effectivement une partie d'entre eux vote à droite, voire à l'extrême droite, ce n'est donc pas parce qu'ils seraient relégués, mais plutôt en raison des bouleversements du monde du travail. Précarisation de l'emploi et faiblesse du syndicalisme (en particulier dans les PME) résultent, d'un côté, de l'absence de collectifs de travail soudés, ce qui éloigne du vote à gauche. De l'autre, l'individualisation des carrières rend ces ou-

NORD-PICARDIE

Une terre favorable au FN ?

Le Front national (FN) aurait de bonnes chances d'emporter la région Nord-Picardie en décembre, à en croire les sondages. Dans cette région, le parti d'extrême droite pourrait profiter du mécontentement de la population, en s'appuyant notamment sur ses résultats aux dernières municipales (conquête des mairies de Hénin-Beaumont dans le Nord et de Villers-Cotterêts dans l'Aisne). Il faut néanmoins relativiser la force du FN. Bien que présent au second tour des élections régionales de 2010, il n'avait en réalité reçu les faveurs que d'un électeur inscrit sur dix, l'abstention frôlait en effet les 50 %.

Par ailleurs, une analyse des configurations locales de ce scrutin en Nord-Pas-de-Calais avait montré que le vote FN était sous-représenté dans certaines zones urbaines accueillant les franges les plus précaires de la population (fortes proportions de jeunes, de personnes faiblement diplômées, de chômeurs et d'inactifs). Ces zones étaient dominées soit par une abstention massive (plus de 60 %) ou par un important vote pour le Front de gauche,

ce que les chercheurs attribuent à « l'intensité du travail local de

politisation mené par le PCF depuis plusieurs décennies ». A l'inverse, le vote FN était sur-représenté dans les petites communes des zones rurales de la région, au profil populaire mais vieillissant et marquées par un ancrage résidentiel important (forte proportion de personnes vivant dans leur commune depuis plus de dix ans). Ce n'est donc pas la pauvreté qui favoriserait mécaniquement l'extrême droite.

Il n'en reste pas moins que le parti de Marine Le Pen a, sur l'ensemble de la nouvelle région, dépassé les 30 % des suffrages exprimés aux élections européennes de 2014 ainsi qu'aux départementales de mars dernier, où il a remporté dix cantons. La région Nord-Picardie sera donc bien un test crucial de la capacité d'attraction du Front national.

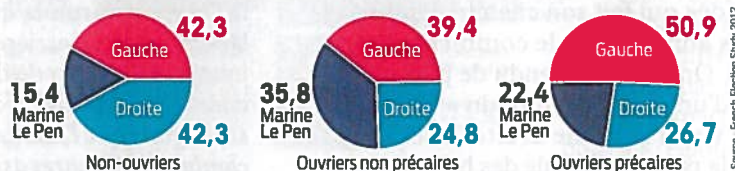
► En savoir plus : « Des contrastes électoraux intrarégionaux aux clivages intra-urbains. Eléments sur le scrutin régional de 2010 dans le Nord-Pas-de-Calais », par Jean Rivière et alii, *Territoires en mouvement* n° 16, 2012.

10 %

C'est la proportion des électeurs inscrits qui ont voté FN lors des élections régionales de 2010 en Nord-Picardie.

PARMI LES OUVRIERS, LES PLUS STABLES VOTENT DAVANTAGE POUR LE FRONT NATIONAL

Vote des ouvriers au premier tour de l'élection présidentielle de 2012, en %



Source : French Election Survey 2012

vriers et ces employés davantage sensibles à la valorisation du mérite individuel, thème de droite s'il en est.

Selon Violaine Girard, ce sont ces transforma-

tions, combinées à une certaine sensibilité au thème de l'insécurité ainsi qu'à la désaffection envers les partis de gauche (voire pour certains, envers l'ensemble des partis de gouvernement) et à l'abstention qui en résulte, qui peuvent expliquer qu'une fraction des classes populaires périurbaines porte son vote vers le Front national. Une analyse cohérente avec celles qui font de la peur du déclassement un des moteurs principaux du vote frontiste [6]. Lequel résulte également en partie de la radicalisation d'électeurs issus des classes populaires qui votaient déjà à droite. Autant d'éléments de réflexion à garder en tête lors des soirées électorales du mois de décembre.

■ Xavier Molénat

[3] « La carte et le sondage », par Joël Gombin et Jean Rivière, *Metropolitiques.eu*, 11 avril 2012.

[4] « Les divisions sociales des métropoles françaises et leurs effets électoraux », par Jean Rivière, *Metropolitiques.eu*, 21 mars 2014.

[5] « Sur la politisation des classes populaires périurbaines », par Violaine Girard, *Politix* n° 101, 2013.

[6] Voir « Pourquoi ils votent FN », *Alternatives Economiques* n° 332, février 2014.