

Sommaire

CAHIERS FRANÇAIS

Directeur de la publication
Bertrand Munch

Équipe de rédaction

Markus Gabel
(rédacteur en chef)
François Guérard,
Monique Tolmer, Sophie Unvois
(analystes-rédacteurs)
Jean-Claude Bocquet
(secrétaire de rédaction)
Martine Paradis
(secrétaire)

Conception graphique

Bernard Vaneville

Illustration

Manuel Gracia

Édition

Carine Sabbagh

Promotion

Hanane Alami

Avertissement au lecteur

Les opinions exprimées dans les articles n'engagent que leurs auteurs. Ces articles ne peuvent être reproduits sans autorisation.

Celle-ci doit être demandée à

La Direction de l'information

légale et administrative

26, rue Desaix

75727 Paris Cedex 15

ou

droits-autorisation@ladocumentationfrancaise.fr

© Direction de l'information
légale et administrative, Paris 2018

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41)
et du code de la propriété intellectuelle
du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle
ou totale à usage collectif de la présente publication
est strictement interdite sans autorisation
expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard
que l'usage abusif et collectif de la photocopie
met en danger l'équilibre économique
des circuits du livre.

DOSSIER

1 ÉDITORIAL

par Markus Gabel

2 Les fractures territoriales en France : construction d'un problème public

Romain Pasquier

8 Quels rapports entre les cœurs métropolitains et les territoires voisins ?

Nadine Levratto

14 La réforme territoriale vue par le maire d'une commune rurale

Vanik Berberian

22 Égalité *versus* cohésion des territoires ou le triomphe de la proximité

Éloi Laurent

28 Taxe d'habitation : quel avenir ?

Nicolas Portier

33 La mobilité résidentielle : tendances récentes et obstacles

Brigitte Baccaïni, Mathieu Garnier

43 Les nouvelles technologies : un atout pour les territoires ?

Entretien avec Alexandre Galdin

50 Les nouvelles régions françaises dans le contexte de l'Union européenne

François-Olivier Seys

DÉBAT

58 Faut-il ouvrir la PMA à toutes les femmes ?

58 1. L'enjeu caché du débat sur la PMA : la reconnaissance de l'engendrement avec tiers donneur

Irène Théry

64 2. Pourquoi ne faut-il pas ouvrir la PMA aux femmes seules et aux couples de femmes ?

Maryline Bruggeman

LE POINT SUR

70 Le domaine maritime de la France

Julien Rochette

POLITIQUES PUBLIQUES

77 Les collectivités territoriales et la culture : paysage après réforme

Guy Saez

BIBLIOTHÈQUE

84 Cédric Hugrée, Étienne Penissat et Alexis Spire *Les classes sociales en Europe. Tableau des nouvelles inégalités sur le vieux continent*

Présenté par Antoine Saint-Denis

DU RENOUVEAU DANS L'AIR !

Les phénomènes de polarisation territoriale et sociale font partie de la réalité de toutes les sociétés avancées. « Longtemps occultées et même ignorées, ces lignes de faille internes émergent aujourd'hui au premier plan du débat social et politique », écrit France Stratégie dans un ouvrage publié en septembre 2016. L'institution héritière du Commissariat général au Plan y fait un constat brutal, celui d'une double fracture : la première est celle d'une France coupée en deux entre, d'un côté, des métropoles génératrices de croissance et d'emplois et des villes moyennes et, de l'autre, des territoires ruraux peinant à sortir d'une spirale négative ; la seconde divise l'Hexagone entre un Nord-Est luttant toujours contre le choc de la désindustrialisation et un Sud-Est plus dynamique. Ce double clivage est dangereux : l'égalité des chances, pourtant constitutive du pacte républicain, est aujourd'hui compromise sur le territoire.

Les politiques publiques d'aménagement des trente dernières années ont certes permis d'atténuer certaines des inégalités, notamment de revenu, sans toutefois créer les conditions durables de nouvelles dynamiques régionales, notamment rurales. Quant aux dernières réformes – loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) – elles apportent des changements majeurs dans l'organisation des territoires, mais demandent à être complétées par une clarification des objectifs de la politique territoriale et une définition plus précise des compétences des acteurs.

Peu à peu, la conviction que les politiques du territoire de jadis sont insuffisamment opérantes fait son chemin et un pas vers une politique territoriale renouvelée semble avoir été fait : depuis 2017, et pour la première fois sous la V^e République, les traditionnels ministères de l'Aménagement du territoire, du Logement et de la Ville sont regroupés pour former un portefeuille tout à fait inédit – un ministère de la « Cohésion des territoires ». L'utilisation de la notion de cohésion des territoires fait référence à l'Europe. Le traité de Lisbonne mentionne en effet explicitement la « cohésion territoriale » et esquisse une définition commune à tous les membres : garantir le développement harmonieux de tous les territoires et permettre aux habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres.

Soyons réalistes : le phénomène de métropolisation va se poursuivre. Tous les grands pays de l'Union européenne sont confrontés à ce mouvement. Le défi d'aujourd'hui est de s'appuyer sur ces entités pour y favoriser des moteurs de croissance qui profitent à l'ensemble des territoires, de l'agglomération à la campagne environnante.

Avec ce numéro, la revue *Cahiers français* clôt une formule inaugurée il y a six ans. Pour sa prochaine édition, celle datée de mars-avril 2018, elle fait profondément peau neuve. Nous espérons que cette nouvelle mouture vous donnera satisfaction et que vous resterez fidèles à cette revue qui analyse pour vous depuis plus de 60 ans la vie politique, sociale et économique !

Markus Gabel

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

Romain Pasquier

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

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

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

C. F.

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

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

Fractures territoriales : une réactivation du clivage centre/périphérie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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