

## Les impensés de la métropolisation : le cas des Hauts-de-France

Jessie Lerousseau

*Loin de se réduire à une opposition binaire entre pôles métropolitains attractifs et périphéries reléguées, le portrait social des Hauts-de-France brossé par Jessie Lerousseau révèle une grande diversité de modèles de développement infra-régionaux.*

En 2010, en créant le statut de *métropole*, la réforme des collectivités territoriales a amorcé un mouvement institutionnel qui a changé la donne de la politique de l'aménagement du territoire. Désormais, toute intercommunalité formée de plus de 500 000 habitants et remplissant des fonctions économiques qualifiées de *stratégiques* au niveau international peut concourir à ce statut qui accorde une panoplie plus large de compétences. Les lois sur la Modernisation de l'action publique territoriale et de l'aménagement du territoire (MAPTAM) et sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), votées en 2014 et en 2015, ont fini de parachever ce mouvement institutionnel. Selon la logique sous-tendant ces réformes, les métropoles se développeraient mieux que les territoires moins agglomérés, ce qui justifierait qu'on leur accorde une plus grande autonomie (Askenazy et Martin 2015).

En examinant la géographie du développement dans la région des Hauts-de-France<sup>1</sup> à partir d'un indicateur de développement que nous avons conçu, ce texte montre qu'il n'existe pas de configuration « standard » (ou unique) du développement local, dans lequel les métropoles concentreraient par nature les conditions du développement idéal, par opposition à des territoires peu agglomérés dont les habitants seraient supposés pâtir d'une position spatialement et économiquement reléguée et de conditions de vie dégradées (Warnant et Delpirou 2019). On constate au contraire qu'il existe des territoires peu agglomérés qui offrent des conditions de vie et d'emploi tout aussi bonnes, voire meilleures que les métropoles.

### Les promesses non tenues de la métropolisation

Les vertus que l'on prête le plus souvent aux métropoles sont essentiellement économiques. La métropole permettrait en effet aux entreprises de se rendre plus compétitives en leur apportant des aménités productives : accès à un réseau de transport étoffé (sur le modèle de la plateforme multimodale), bon appariement entre la demande et l'offre de travail (concentration importante de centres de formation, etc.), meilleure diffusion technologique (concentration de fonctions de recherche et développement, etc.), grande diversité de services (Combes et Lafourcade 2012). Toutes ces aménités sont autant de ressources que les entreprises mobiliseraient pour accroître leur efficacité productive (Prager et Thisse 2010).

Mais cette promesse, selon laquelle accorder une plus grande autonomie aux métropoles et amorcer des politiques d'incitation à la mobilité contribueraient au développement des grands centres urbains et à la résorption des inégalités de développement avec leurs périphéries, n'apparaît pas aujourd'hui avoir été suivie d'effets. C'est notamment ce que met au jour l'étude que nous avons menée sur la diversité des équilibres territoriaux et des modèles de développement des Hauts-

---

<sup>1</sup> La région des Hauts-de-France couvre les départements de l'Oise, de la Somme, de l'Aisne, du Pas-de-Calais et du Nord.

de-France (Lerousseau 2021), en prenant en considération un grand nombre de dimensions du développement touchant le plus directement aux conditions de vie et de travail. Pour cela, nous avons créé un indicateur de défaveur sociale et environnementale (Tableau 1), dont l'objectif est de présenter une vision chiffrée, alternative aux approches qui recourent au PIB/habitant pour déterminer la richesse des territoires. La qualité de vie ne se réduit pas au niveau de revenu et de production d'un territoire. Il faut donc pouvoir l'évaluer à partir d'un indicateur qui ne résume pas le développement local à la capacité d'un territoire à concentrer le plus de revenus d'activité (salaires et profits).

**Tableau 1. Indicateur de défaveur sociale et environnementale construit pour étudier le développement des territoires des Hauts-de-France**

Dimension	Sous-dimension	Variables	Données
Revenu	Niveau de vie	Niveau de vie médian	FilosoFi, Insee
	Pauvreté	Part de familles monoparentales	RP 2015, Insee
Emploi	Chômage	Taux de chômage	RP 2015, Insee
		Différence taux de chômage femmes-hommes (valeur absolue)	RP 2015, Insee
	Appariement de l'emploi	Degré d'inadéquation, au regard des CSP, des emplois du territoire et de la population active occupée (en %)	RP 2015, Insee
	Emploi atypique	Part de l'emploi précaire	RP 2015, Insee
Part de l'emploi en temps partiel		RP 2015, Insee	
Education	Diplôme	Part des actifs sans diplôme	RP 2015, Insee
	Scolarisation	Part des 15-17 ans non scolarisés	RP 2015, Insee
Environnement	Risque environnemental	Nombre de risques environnementaux (industriel, naturel, écologique, etc.)	SOeS, DGPR
	Qualité de l'air	Emission annuelle des principaux polluants atmosphériques	SOeS, AASQA
Logement	Coût du logement	Prix de l'immobilier au m <sup>2</sup> (surface réelle du bâti)	DVF, DGFIP
	Surpeuplement	Part des logements dont le nombre de résidents est supérieur au nombre de pièces principales	RP 2015, Insee
Transport	Accès aux équipements de loisirs	Nombre de kilomètres pour parvenir à un cinéma	BPE, Insee
	Accès aux équipements de santé	Nombre de kilomètres pour parvenir à un médecin omnipraticien	BPE, Insee
	Accès à l'éducation	Nombre de kilomètres pour parvenir à un collège	BPE, Insee

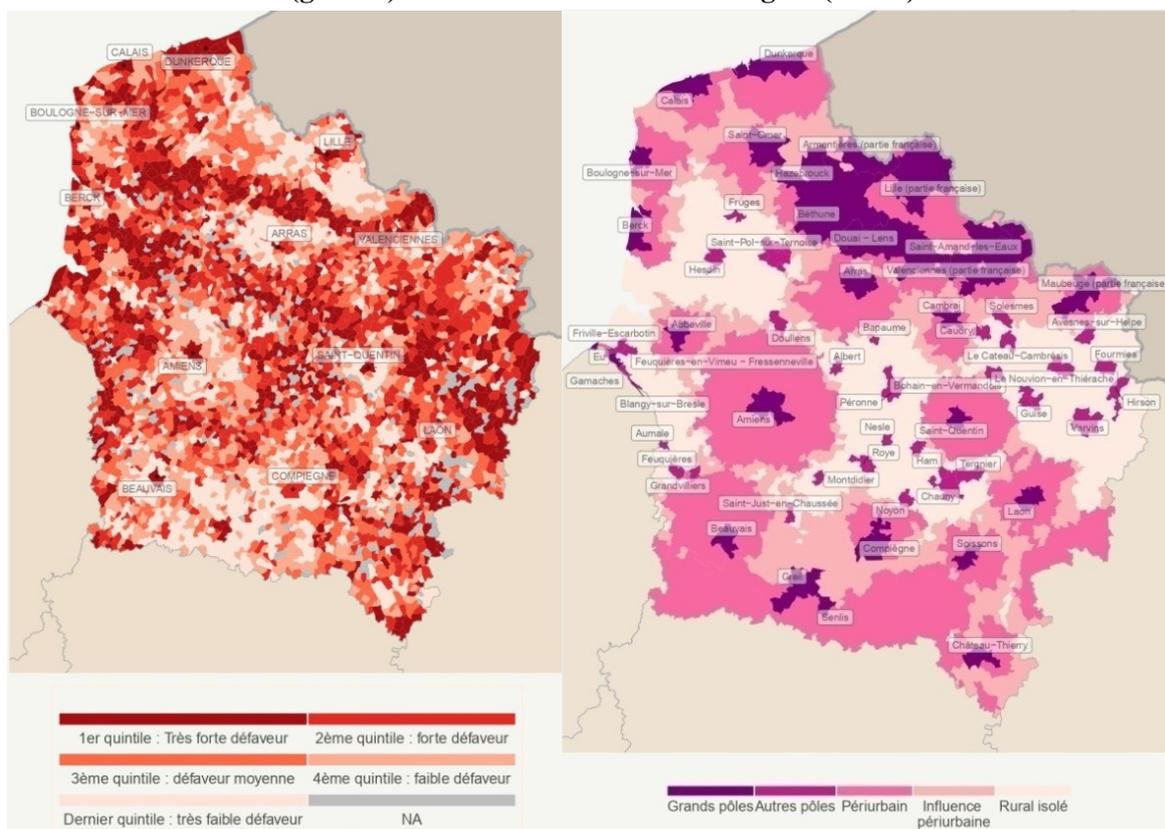
**Note de lecture :** Cet indicateur repose sur le croisement de plusieurs données. Le fichier Filosofi est une base de données proposée par l'Insee qui recense les revenus circulant sur les territoires. Les données sur le risque environnemental sont produites par la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) et par le Service d'observation et des statistiques (SOeS). Les données sur les valeurs foncières (DVF) recensent toutes les transactions foncières qui ont été effectuées au cours de ces dernières années. Elles sont mises à disposition par la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Nous avons cartographié le niveau global de défaveur par commune (carte de gauche) et les aires urbaines de la région (carte de droite). On peut d'ores et déjà souligner la présence de la seule métropole régionale (Lille) et d'une partie de l'espace périurbain de la métropole de Paris, dans le sud de la région. Précisons que nous entendons par « défaveur » une situation de vulnérabilité, qui peut être de nature socio-économique (Occelli *et al.* 2016), ou liée au cadre de vie (Reynard 2016).

En comparant ces cartes, on constate que les territoires qui ont la plus forte défaveur sont de deux types. Il y a d'une part les espaces ruraux isolés, où figure la majorité des communes subissant une grande défaveur. Il y a, d'autre part, les villes-centre de la métropole lilloise (sud, est et nord-est de l'agglomération), le bassin minier qui est très urbanisé (de Valenciennes à Béthune), ainsi que les

principales villes régionales (indiquées par des étiquettes sur la carte). Ce sont donc les communes les plus éloignées des principaux pôles urbains et ces pôles eux-mêmes (métropole lilloise et grandes villes régionales) qui présentent la plus forte défaveur. Par opposition, les communes ayant une défaveur moindre sont celles qui se localisent dans le périurbain de ces agglomérations et dans les communes sous influence périurbaine. C'est le cas des villages, bourgs et petites villes localisés dans le sud de la région des Hauts-de-France, tels que l'aire urbaine de la métropole de Paris (en dessous de l'axe Beauvais-Compiègne), mais aussi le périurbain d'Amiens, Arras, la métropole lilloise, etc.

**Cartes de l'indicateur (gauche) et des aires urbaines de la région (droite)**

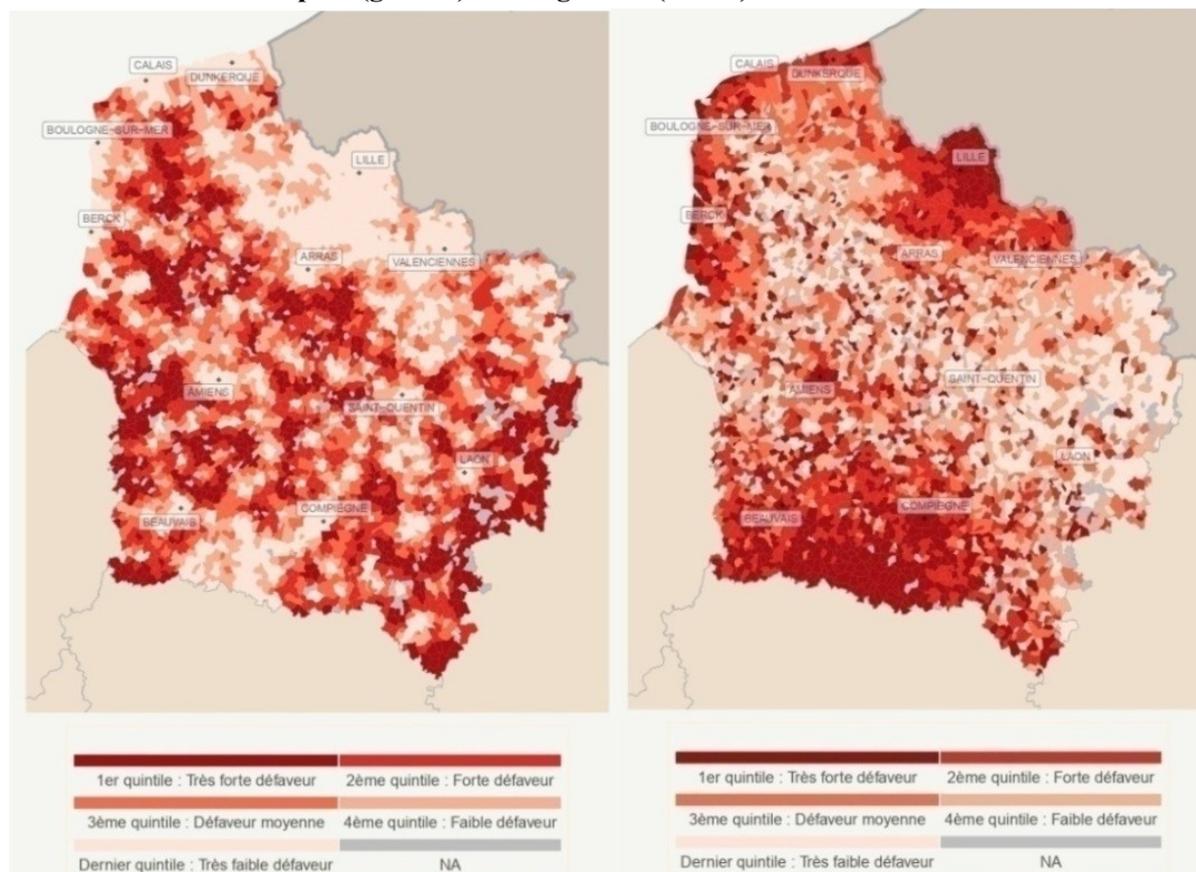


**Note de lecture :** Plus le spectre de la couleur est foncé, plus la défaveur est importante. Par exemple, on constate que Lille présente une très forte défaveur. La carte des aires urbaines permet de distinguer les communes selon leur degré de polarité. Les grands pôles sont des centres urbains qui comportent plus de 10 000 emplois (les autres pôles comportent moins de 10 000 emplois et caractérisent l'espace rural). Le périurbain définit les communes où plus de 40 % de la population résidente travaille dans le grand pôle de rattachement, et l'espace sous influence périurbaine caractérise les communes dont plus de 20 % de la population travaille dans un pôle. Enfin, le rural isolé désigne l'ensemble des communes qui ne sont pas sous l'influence d'un pôle d'emploi. Le zonage par aire urbaine qui prévaut ici est celui de 2010.

## Les bénéfices du développement métropolitain pour les entreprises et les coûts pour les ménages ?

Bien qu'évocateur, le niveau global de défaveur ne permet pas de saisir la diversité des formes possibles du développement. Il faut, pour cela, étudier la distribution géographique des attributs du développement selon les différentes composantes de l'indicateur. Sur ce point, les dimensions Transport et Logement sont éclairantes : elles illustrent bien les bénéfices et les coûts de la métropolisation.

## Défaveur selon le transport (gauche) et le logement (droite)



Ces deux cartes traduisent les principales limites de la métropolisation. On constate en effet que les plus grandes villes de la région, qui présentent globalement un niveau de défaveur élevé, cumulent d'importantes difficultés sur le plan de l'accès au logement, alors même qu'elles proposent de meilleures conditions d'accès à un réseau de transport. En effet, c'est bien dans l'aire métropolitaine lilloise et dans la partie picarde de l'aire urbaine de Paris que ces effets de congestion sont les plus patents : si les communes qui s'y trouvent présentent un accès aux équipements très favorable, l'accès au logement de leur population s'avère particulièrement compliqué. En ce sens, ce sont les ménages qui semblent supporter les coûts de la métropolisation dans les grandes villes, dont les infrastructures peuvent en premier lieu bénéficier à l'activité productive. Enfin, l'espace périurbain occupe une position intermédiaire en offrant à ses habitants des facilités de transport qui n'existent pas dans le rural isolé et un accès au logement plus abordable que dans le cœur des grandes villes, ce qui contribue à encourager un nombre croissant de ménages à s'y installer (Charmes 2019).

## Recentrer les politiques publiques vers les territoires en déclin

Cet examen de la géographie du développement au sein des Hauts-de-France nuance donc l'idée selon laquelle les grands pôles urbains seraient mieux développés que les espaces peu agglomérés. Il montre que le développement territorial n'est pas nécessairement conditionné par la concentration de l'activité économique : les espaces périurbains semblent tirer leur épingle du jeu, par opposition au rural isolé et au cœur des grandes villes (y compris la métropole lilloise).

En effet, s'il n'est pas sûr que l'agglomération économique s'avère bénéfique aux entreprises, elle se traduit par des coûts de congestion bien réels qui sont supportés par les ménages (pollution, coûts du foncier, saturation des équipements). À travers de tels effets, la métropolisation crée les conditions du développement des espaces périurbains avec le départ d'une partie des habitants des

espaces congestionnés qui espèrent bénéficier ailleurs d'un meilleur cadre de vie. Les espaces périurbains sont donc les grands gagnants de cette dynamique globale, mais ils révèlent la tension qui s'exerce aujourd'hui sur le comportement de localisation des ménages : le rural isolé décroche, tandis que les grandes villes sont sujettes à d'énormes effets de congestion.

Tout cela appelle à ce que l'on recentre les politiques d'aménagement du territoire vers les territoires marginalisés, pour décongestionner les métropoles et apporter aux territoires en déclin l'emploi et les ressources nécessaires à leur développement (Bouvard et Donne 2020). Les métropoles ont besoin d'air, et il paraît urgent de mettre un terme à la concentration effrénée d'activités économiques à laquelle on assiste depuis plusieurs dizaines d'années.

## Bibliographie

- Askenazy, P. et Martin, M. 2015. « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire », *Notes du CAE*, n° 20. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://www.cae-eco.fr/Promouvoir-l-egalite-des-chances-a-travers-le-territoire>.
- Bouvard, C. et Donne, V. 2020. « Taux de chômage et zones d'emploi : vers une nouvelle approche de la performance territoriale ? », *France Stratégie*, document de travail.
- Charmes, É. 2019. *La Revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*, Paris : Éditions du Seuil.
- Combes, P.-P. et Lafourcade, M. 2012. « Revue de la littérature académique quantifiant les effets d'agglomération sur la productivité et l'emploi », *Rapport pour la Société du Grand Paris*.
- Lerousseau, J. 2021. « Au-delà du dualisme métropolitain : les différentes configurations du développement dans les territoires des Hauts-de-France », *Géographie, économie, société*, vol. 23, n° 1, p. 53-81.
- Occelli, F. *et al.* (2016). « Using lichen biomonitoring to assess environmental justice at a neighbourhood level in an industrial area of Northern France », *Ecological Indicators*, n° 60, p. 781-788.
- Prager, J.-C. et Thisse, J.-F. 2010. *Économie géographique du développement*, Paris : La Découverte.
- Reynard, R. 2016. « La qualité de vie dans les territoires français », *Revue de l'OFCE*, n° 145, p. 33-48. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2016-1-page-33.htm>.
- Warnant, A. et Delpirou, A. 2019. « La France périphérique un an après : un mythe aux pieds d'argile », *AOC Média*, 12 décembre 2019 [en ligne]. URL : <https://aoc.media/analyse/2019/12/11/la-france-peripherique-un-an-apres-un-mythe-aux-pieds-dargile>.

**Jessie Lerousseau** est chercheur en économie, doctorant au Centre lillois d'études et de recherche sociologiques et économiques (CLERSE, UMR CNRS 8019) à l'université de Lille. Ses travaux portent sur les déterminants macroéconomiques du développement territorial et sur l'évaluation des retombées économiques territoriales de la dépense publique. Il est également membre de l'Association des économistes keynésiens (ADEK) et de l'Association française d'économie politique (AFEP).

## Pour citer cet article :

Jessie Lerousseau, « Les impensés de la métropolisation : le cas des Hauts-de-France », *Métropolitiques*, 3 juin 2021. URL : <https://metropolitiques.eu/Les-impensés-de-la-métropolisation-a-l-aune-du-cas-des-Hauts-de-France.html>.