

LA FRANCE DES TERRITOIRES, défis et promesses

de Pierre VELTZ

éditions de l'Aube

2019-2020

Présentation de l'éditeur : « Pierre Veltz livre ici une ample synthèse sur les évolutions des territoires français. Il dessine le portrait d'une France qui proteste mais aussi invente, au cœur des territoires, de multiples chemins novateurs. Contre toutes les divisions rigides, il insiste sur les interdépendances entre métropoles, villes moyennes et espaces ruraux, et ouvre des voies d'action et d'avenir ».

Extrait de l'introduction :

désormais : dans ce genre d'utopie, que deviennent les échelles intermédiaires, et notamment l'espace national ? Question cruciale, car, il ne faut pas se lasser de le répéter, les États nationaux sont aujourd'hui les seuls niveaux efficaces de solidarité et de réduction des inégalités.

*

Essayons donc, dans ce nouveau contexte, de regarder d'un œil neuf les dynamiques territoriales, quitte à bousculer quelques idées reçues. C'est l'ambition de ce livre, autour de trois thématiques.

La première est celle des *modèles de développement*. Nous entrons dans un monde où les frontières entre services, industrie et numérique s'effacent. Un cycle manufacturier s'achève, mais de nouvelles

configurations émergent. Les usines ne sont que des éléments de systèmes plus vastes de production et de consommation désormais tournés davantage vers les usages et les services que vers la possession des objets. J'esquisse dans le livre un schéma de développement porté par les domaines qui vont être les grands vecteurs de croissance dans les décennies qui viennent : santé, bien-être, alimentation, mobilité, éducation. Contrairement à l'industrie des Trente Glorieuses qui a rempli (saturé) nos maisons, nos salons, nos cuisines, nos garages d'une foule d'objets nouveaux, cette économie émergente est centrée sur les individus, leurs corps, leurs émotions. Mais, dans le même temps, elle appelle la

création de systèmes collectifs fortement territorialisés, sources d'innovation et d'emplois à de multiples niveaux de qualification. Prenons l'exemple de la santé. Celle-ci ne peut plus être enfermée dans le seul canal des filières du soin, autour de la relation bilatérale médecin-malade. Elle inclut la prévention et devient un enjeu clé du développement social des territoires (les inégalités sont immenses aujourd'hui, et très pénalisantes). Et elle devient en même temps un moteur de croissance, grâce aux innovations techniques et aux services valorisant les données. On pourrait prendre aussi l'exemple de la mobilité, qui doit répondre à des demandes flexibles et différenciées, notamment dans les zones peu denses,

l'enfermer dans des filières ou des boîtes séparées.

La deuxième thématique concerne la *dimension spatiale*. L'idée que je défends dans ce livre est que nous devrions en finir avec une vision trop déterministe, voire fataliste, des dynamiques territoriales. En dehors de cas très spécifiques, les activités productives disposent aujourd'hui de marges de liberté considérables en matière de choix d'implantation. On peut produire (presque) tout (presque) n'importe où. Dans un tout petit pays comme la France, où les infrastructures sont abondantes et les compétences largement réparties, aucun territoire n'est condamné. Les histoires abondent, du reste, de réussites entrepreneuriales extraordinaires

et qui appelle la création de services intégrant et articulant les divers modes de déplacement. L'émergence de ces nouveaux modèles fondés sur le triangle individus-systèmes-territoires, recoupe bien sûr l'immense chantier (à peine ouvert) de la sobriété en énergie et en matières premières. Dans tous ces domaines, il y aura demain une grande diversité d'acteurs : grandes et petites firmes traditionnelles, économie collaborative et solidaire, entrepreneurs sociaux, associations, réseaux d'internautes, artisans et néo-artisans numériques. C'est ce foisonnement qu'il faut accepter, encourager, en quittant les schémas préétablis de ce qu'est le développement économique local et en cessant de vouloir

(marchandes ou non) dans des sites *a priori* improbables. Il ne s'agit pas de nier que les grands marchés du travail et des services, comme ceux des métropoles, présentent des atouts particuliers. Ils ont, de fait, capté au cours de la dernière décennie une part importante de la création des emplois, notamment dans le tertiaire dit supérieur. Mais des chercheurs comme Olivier Bouba-Olga ou Gabriel Colletis ont mille fois raison de rappeler qu'en termes relatifs, bien des villes moyennes font mieux que les métropoles, dont le dynamisme est d'ailleurs très variable⁵. Ce livre est donc un plaidoyer pour une vision ouverte et pragmatique des atouts territoriaux. Il critique la manie française consistant à saucissonner les politiques publiques par

strates ou catégories (pôles ruraux, petites villes, villes moyennes, métropoles, etc.). Car la question principale est celle des relations et des complémentarités entre ces types de territoires. S'agissant des grandes villes, en particulier, il vaudrait mieux les considérer comme des pôles d'appui et de services dans un tissu territorial continu et ouvert que comme les « locomotives » d'un développement dont elles seraient les seules forces vives. Cette image ferroviaire fréquente n'est pas seulement paternaliste, elle est fautive. Il est temps de penser les métropoles dans un cadre spatial large, inventant des relations de réciprocité avec leurs périphéries, proches ou plus lointaines. Les territoires ne sont pas des monades. À cet égard, le « tournant local »

cesse nos divisions, nous devrions prendre appui sur ces forces d'intégration, largement sous-explorées. La valorisation des complémentarités entre les grands pôles urbains et les périphéries moins denses est, en particulier, un enjeu essentiel. Pensons, par exemple, aux liens en matière de services écologiques, de gestion des énergies, de l'eau, de la biodiversité. Pensons, autre exemple, aux connexions qui pourraient se créer entre nos jeunes entrepreneurs urbains du Net et les PME tétanisées par la nécessaire conversion numérique, ou encore les populations rurales en attente de solutions innovantes pour la santé ou la mobilité.

La troisième thématique est *politique*. Elle est de refuser la rhétorique omniprésente,

interroge parfois. La visée de l'autarcie que l'on sent poindre dans certains projets n'a pas de sens, techniquement parlant. Par exemple, les systèmes énergétiques locaux devront rester interconnectés, et même à des échelles plus larges qu'aujourd'hui ; l'autonomie alimentaire complète des villes est impossible, et nous priverait de la diversité des sols et des climats, etc. Mais le dérapage de l'objectif d'autonomie vers celui d'autarcie est surtout inquiétant du point de vue de la solidarité. Admettre une inégalité durable entre territoires bien dotés en ressources et territoires moins favorisés serait une régression. La réalité est que nos territoires sont traversés par mille fils tendus entre eux, qui les solidarisent. Plutôt que de souligner sans

reprise en boucle par les médias, de la France coupée en deux, entre les métropoles élitistes et les périphéries populaires. Le succès des livres de Christophe Guilluy, avec leurs titres chocs (*La France périphérique, comment on a sacrifié les classes populaires ; Le Crépuscule de la France d'en haut*⁶), témoigne de la séduction de cette vision. Mais la crise des gilets jaunes elle-même, d'abord interprétée selon cette grille, a donné à voir une réalité bien plus complexe. Il n'est pas question de nier que certains territoires vont très mal, cumulant les facteurs de déclin, et se sentent délaissés, voire méprisés. Un grand espace du Nord-Est, allant de la frontière belge au Massif central, constitue une zone de crise

étendue, touchée par la double peine de la fin brutale d'un cycle industriel et d'une image peu attractive, à l'heure où les migrations résidentielles françaises s'orientent massivement vers les côtes, l'Ouest et le Sud. Il est clair aussi que les Français qui se sentent le plus à l'aise dans le nouveau monde – les plus aisés, ceux qui n'arrivent pas à comprendre pourquoi d'autres se sentent mal au point de voter pour les partis extrêmes – trouvent leur biotope naturel dans les cœurs des grandes villes, et d'abord à Paris, dans cet univers un peu parallèle qui borde la Seine et qui continue de peser d'un poids exorbitant sur les médias, la presse, la littérature, la culture. Des fractures sociales et culturelles existent en France, et elles

partagée possible. La liste des thèmes prioritaires pour les « marcheurs », comparée à celle de la majorité des Français, est à cet égard éloquente⁷. Thierry Pech, dans un livre important, fait l'hypothèse qu'au-delà des inégalités monétaires, la coupure fondamentale concerne le rapport à l'avenir⁸. Elle sépare ceux qui trouvent le monde ouvert plutôt excitant, parce qu'ils ont le sentiment de pouvoir maîtriser leur trajectoire, et ceux qui se sentent condamnés à subir les événements et les contraintes, à la merci de précarités multiples. La géographie compte, sans aucun doute : de nombreux habitants des zones peu denses ont le sentiment d'être oubliés sur les bas-côtés d'une histoire qui s'écrit sans eux. (Alors

s'approfondissent probablement. Entre la France des cadres supérieurs qui ont une image nuancée mais plutôt positive de la mondialisation, qui souffrent depuis longtemps du pessimisme français, et la France, si diverse et composite soit-elle, des ronds-points, le divorce est flagrant. Les grands conflits sociaux du passé se construisaient autour d'un récit commun, interprété et accentué de manière opposée (pour schématiser : le récit des transformations de l'économie nationale vu par les ouvriers ou par les patrons). Aujourd'hui, le conflit ne se noue plus autour de divergences d'interprétation d'un récit commun ; ce récit n'existe plus, remplacé par des visions parallèles, étrangères les unes aux autres, sans trame

que dans les Trente Glorieuses, les ouvriers et les paysans étaient au cœur des mouvements.) Mais les coupures ne sont pas *d'abord* géographiques. Mettre le projecteur sur l'opposition métropoles-périphéries cache le fait majeur : les inégalités les plus fortes sont aujourd'hui celles qui se sont creusées au sein des grandes agglomérations, région parisienne en tête. Il y a beaucoup de pauvreté dans les villages picards ou lorrains, mais les grandes concentrations de pauvreté sont dans les villes, et d'abord en région parisienne. Même la très bourgeoise ville de Paris *intra-muros* affiche un taux de pauvreté supérieur à la moyenne nationale. Quant aux zones peu denses, allant des grandes nébuleuses périurbaines plus ou

moins proches des villes au rural proprement dit, leur diversité est immense, visible à l'œil nu. En dehors des grandes aires déprimées du Nord-Est, on y passe souvent, en quelques dizaines de kilomètres, de petites villes en déprise manifeste à des îlots de fort dynamisme. Les insoumissions dont parle Thierry Pech, qu'elles soient créatives ou réactives, porteuses d'une volonté de liberté ou d'une demande d'ordre et d'autorité, se rencontrent dans les grandes villes comme dans les campagnes ou les lotissements. Le *ressentiment*, la passion politique centrale du moment, trouve un formidable carburant dans les réseaux sociaux, et prospère partout. Aux dernières élections présidentielles, on a beaucoup commenté

cette remarquable configuration que Paris forme avec les métropoles provinciales, que j'appelle la « métropole France ».

Ce livre reprend de nombreux éléments du livre paru en 2012 sous le titre *Paris, France, Monde* aux mêmes Éditions de l'Aube. Mais l'ouvrage a fait l'objet d'une refonte complète, bien au-delà des actualisations factuelles. Il est nourri d'innombrables discussions avec des collègues et des personnes de milieux divers. Les remerciements prendraient des pages. Mais je tiens à citer l'Institut des hautes études pour l'aménagement des territoires en Europe (IHEDATE), magnifique creuset d'amitiés et laboratoire d'idées auquel ce livre doit beaucoup.

les scores élevés de Marine Le Pen dans les grandes périphéries des villes. Mais il ne faudrait pas oublier que la grande majorité (en nombre absolu) de ses électeurs venait des cœurs urbains.

*

Le livre est divisé en trois parties. Les trois premiers chapitres plantent le décor, celui d'un contexte mondial en mutation et d'une société française profondément transformée, notamment par la mobilité croissante, voulue ou subie. Les chapitres 4 et 5 détaillent les trajectoires territoriales et sociales passées de la France, et esquissent des pistes pour le futur (le chapitre 5 est le cœur du livre). Enfin, les chapitres 6, 7 et 8 parlent de la trame métropolitaine, de Paris, et de

1. Personnes nées entre 1980 et 2000 ; également appelées « génération Y ».
2. 11 États, 250 villes et comtés, et des milliers d'entreprises, regroupés dans le mouvement « We are still in ».
3. Bruno Latour, « Il faut faire coïncider la notion de territoire avec celle de subsistance », entretien avec Nicolas Truong, *Le Monde*, 22-23 juillet 2018.
4. André Gorz, *Écologica*, Paris, Galilée, 2008, p. 40-41.
5. Voir Olivier Bouba-Olga (dir.), *Dynamiques territoriales ; éloge de la diversité*, Poitiers, Atlantique, 2017.
6. Paris, Flammarion, 2014 et 2016.
7. Voir Bruno Cautrès, Marc Lazar, Thierry Pech, Thomas Vitiello, *La République en marche : anatomie d'un mouvement*, Terra Nova, octobre 2018, [en ligne], URL : <<http://tnova.fr/system/>

[contents/files/000/001/631/original/Rapport Terra-Nova La-REM-Anatomie-d-un-mouvement_081018.pdf?1539165766](https://contents/files/000/001/631/original/Rapport_Terra-Nova_La-REM-Anatomie-d-un-mouvement_081018.pdf?1539165766)>.

8. Thierry Pech, *Insoumissions. Portrait de la France qui vient*, Paris, Seuil, 2017.

Analyse du livre dans Futuribles (13 mars 2019) :

« Comment caractériser ce tournant local ? Il s'incarne évidemment dans les nombreuses initiatives que l'on observe dans les territoires en matière économique, sociale et environnementale. Portées par les institutions locales, des collectifs, voire des individus, ces initiatives traduisent une volonté de s'engager concrètement pour faire face aux inégalités comme au changement climatique et à ses conséquences. Elles sont d'autant plus remarquables qu'en parallèle l'État ne marque pas le même empressement pour respecter ses engagements environnementaux. Nombre de ces projets locaux reposent sur des modes de faire plus horizontaux et visent à obtenir des résultats tangibles. Qu'ils concernent l'énergie, les mobilités, l'agriculture biologique, l'alimentation, les paysages, l'environnement, ils s'inscrivent dans une recherche de proximité, de sociabilité, de soin, de partage de valeurs, de liens et de sens. Ce sont des réponses locales apportées à la perte du grand récit commun de la modernité. Elles font également écho aux attentes d'une nouvelle génération dont les aspirations s'écartent résolument de l'idéal de réussite et de consommation de leurs aïeux.

Cet engouement pour le local est facteur de promesses, mais aussi de menaces. Selon Pierre Veltz, il ne permettra pas seul de répondre au défi du changement climatique et de la transition écologique, et ne saurait remédier à la carence des États. Ses dérives qui mènent à une quête d'autarcie et de repli identitaire sont tout aussi contre-productives. L'intérêt de ce local réinvesti se joue dans son articulation avec la "communauté mondiale", permise par les réseaux de communication : les initiatives locales seront d'autant plus efficaces qu'elles sont partagées, discutées, enrichies par leur mise en commun, diffusées, soutenues et consolidées par des engagements concomitants des États et grandes organisations, aux niveaux national et international. Enfin, miser sur le local seul, dans un pays comme la France où les mécanismes de solidarité et de sécurité se jouent à l'échelle nationale, favoriserait l'accroissement des inégalités et la fragilisation de certains territoires.

On ne saurait pour autant comprendre cette ode au local sans considérer le contexte dans lequel elle s'inscrit. C'est par son analyse des évolutions de la production économique, de la mondialisation et de sa géographie que Pierre Veltz donne à ce tournant local la crédibilité requise. L'économie mondialisée ne repose en effet plus sur une division des tâches entre pays, avec d'un côté les concepteurs et consommateurs, de l'autre les exécutants, ni sur cette mondialisation à "grains fins" qui concilie chaînes de valeur mondiales et fragmentation extrême de la production, avec son lot d'incertitudes pour les chaînons locaux substituables à tous moments. Elle se fonde de plus en plus sur de vastes écosystèmes urbains régionaux, organisés autour de *hubs* concentrés et puissants, souvent des grandes métropoles. Parmi ceux-ci, le delta de la rivière des Perles en Chine, les régions urbaines de la côte ouest-américaine avec San Francisco-Los Angeles, Tokyo-Osaka au Japon ou, bientôt, Lagos au Nigeria... À cette échelle, ce n'est pas la métropole parisienne seule qu'il faut prendre en compte en France, mais ce que l'économiste appelle la métropole France, c'est-à-dire l'ensemble du système métropolitain français qui associe en réseau la capitale et les autres métropoles françaises. Vus du monde, le Mont-Saint-Michel, les Alpes, Bordeaux et Paris figurent dans la même région métropolitaine : effet de perspective, mais aussi conséquence des interdépendances territoriales et équipements de transport et d'échanges performants.

C'est ainsi de plus en plus ce qui se passe à l'intérieur de ces systèmes plutôt que leurs échanges avec le reste du monde qui est à prendre en compte : on n'est pas dans la démondialisation, mais déjà dans une rétraction des chaînes de valeur et une relocalisation de certaines activités, y compris de production. La hiérarchie du système global se transforme avec une réarticulation fine des différentes échelles, du global – pour les composants massifiés – au local – pour la finalisation, la personnalisation, la consommation.

Dans le même temps, la production s'est considérablement modifiée avec ce que l'auteur nomme l'hyperindustrialisation, à savoir l'intégration de plus en plus forte entre industries, services et numérique qui, par bien des aspects, rend caduques tant nos mesures statistiques que nos manières de nous représenter l'industrie actuelle, avec les œillères de l'ancien monde. Ces systèmes métropolitains régionaux ont chacun des niveaux de polarisation-distribution différents : la répartition des activités dans les territoires qui les composent peut ainsi fortement varier, créant des situations plus ou moins équilibrées. Alors que le système londonien est extrêmement polarisé, avec un grand déséquilibre entre le développement de Londres et celui du reste du pays, le système français, contrairement à bien des idées reçues, fait partie de ceux où le niveau de distribution est le plus élevé, le plus équilibré.

Dans ce nouveau système économique, le capital physique est un facteur de production moins important que la qualité des infrastructures, la solidité et la justice des institutions, la richesse du capital humain et social. Le déterminisme spatial y est beaucoup moins prégnant puisque tout territoire, s'il sait s'organiser, s'équiper, valoriser ses activités et filières, former ses habitants et accueillir les ressources extérieures, construire du lien et de la confiance, fluidifier les échanges d'information, développer des complémentarités avec les autres territoires du système, peut s'intégrer et trouver sa place. Les territoires qui réussissent – et qui demain réussiront – sont ceux qui sauront concilier la dynamique des initiatives et projets locaux avec l'intégration dans le système régional métropolitain. Ceux qui sauront développer leur capacité relationnelle en capitalisant sur une expérience et une mémoire communes, sur la confiance et des valeurs partagées, sur une capacité à coopérer et à s'inscrire dans des relations de réciprocité. C'est l'autre dimension du tournant local dont Pierre Veltz vante l'intérêt tout en avançant qu'il pourrait être très favorable à la France.

Sans contester les inégalités entre personnes et territoires, tant objectives que perçues, l'auteur souligne que le pays figure parmi les moins concentrés et inégalitaires, dispose du niveau de distribution entre les différents territoires le plus important – en termes d'équipements et de services, de mobilité, d'échanges, de solidarité, de revenus -, et possède une culture territoriale affirmée, favorable à l'endossement de ce tournant local. Il ne s'agit pas de nier les difficultés françaises, en particulier les inégalités de moins en moins acceptables et acceptées, mais de les resituer pour rationaliser le débat et ajuster au mieux les réponses politiques à apporter. Pierre Veltz affirme ainsi avec force la nature sociale et culturelle des fractures françaises, en dénonçant les analyses souvent caricaturales qui les attribuent en premier lieu à une raison géographique, attisant de manière contre-productive les tensions entre territoires, alors que l'avenir de tous passe au contraire par un renforcement de l'intensité et de la qualité de leur coopération.

C'est ainsi un nouveau modèle de développement qui se dessine, et qui associe individus et capacité d'initiative locale – territoires et capacité relationnelle -, système métropolitain régional et capacité d'intégration et de rayonnement. Pour bien y figurer, la France doit lever certaines difficultés : favoriser l'investissement nécessaire dans cette économie de plus en plus intensive en capital ; ouvrir les frontières pour diversifier et consolider ses ressources, plutôt que les fermer ; reprendre une organisation territoriale que les dernières réformes n'ont pas suffisamment consolidée, en particulier à Paris ; en finir avec cette culture d'opposition entre territoires qui n'a aucun sens dans la métropole France ; retrouver enfin la confiance et l'envie d'avancer ensemble, en généralisant la coopération entre territoires, secteurs d'activités, acteurs publics et privés ; changer enfin, et ce n'est pas la moindre ni la moins urgente des priorités, de paradigme environnemental, en mettant la sobriété au cœur du développement, de la production à la consommation. L'essentiel de ce point de vue reste à faire ».