

PIERRE VELTZ

**La France
des territoires,
défis et promesses**

LA FRANCE DES TERRITOIRES,
DÉFIS ET PROMESSES

La collection *Monde en cours*
est dirigée par Jean Viard

© Éditions de l'Aube, 2019
www.editionsdelaube.com

ISBN 978-2-8159-3244-8

Pierre Veltz

**La France des territoires,
défis et promesses**

éditions de l'aube

DU MÊME AUTEUR

Aux éditions de l'Aube

DES LIEUX ET DES LIENS : POLITIQUES DU TERRITOIRE À L'HEURE DE LA MONDIALISATION, l'Aube, 2004; Mikros essai; 2019

LE GRAND TOURNANT. NORD-PAS-DE-CALAIS 1975-2005 (avec Laurent Davezies), l'Aube, 2005

PARIS, FRANCE, MONDE : REPENSER L'ÉCONOMIE PAR LES TERRITOIRES, l'Aube, 2012

Chez d'autres éditeurs

MONDIALISATION, VILLES ET TERRITOIRES. L'ÉCONOMIE D'ARCHIPEL, PUF, 1996 ; rééd. Quadrige, 2014

LA GRANDE TRANSITION ? LA FRANCE DANS LE MONDE QUI VIENT, Seuil, 2008

LE NOUVEAU MONDE INDUSTRIEL, Gallimard 2000 ; nouvelle édition augmentée 2008

LA SOCIÉTÉ HYPER-INDUSTRIELLE, Seuil, 2017 (prix du livre d'économie 2017)

Introduction

Dans le fracas des colères, mais aussi à travers mille changements silencieux, au cœur des territoires, la société française se réinvente. La morosité de la scène politico-médiatique nationale, installée de longue date, et la crise sociale ouverte qui a éclaté en novembre 2018 ne doivent pas cacher le fait que nos villes, nos régions, nos campagnes fourmillent plus que jamais de projets créatifs et novateurs. Autour des promesses du numérique, des urgences écologiques, de la volonté de recréer du commun dans un monde fragmenté, toutes sortes de pistes sont explorées – loin des autoroutes balisées de la modernisation pompidolienne, loin des rêves plus ou moins radicaux des années 1970-1980, loin aussi du désespoir affiché par certains. Face aux grands défis du moment, la bataille ne se déroule pas dans un espace abstrait nommé France. Elle se livre dans la diversité des territoires, à Grenoble comme à Limoges, à Lens comme à Saclay, à Figeac comme à Dunkerque. Elle se joue dans les métropoles, mais aussi dans les villes moyennes et dans les territoires ruraux – excentrés, et d'autant plus imaginatifs. Il serait bien sûr absurde de croire que la solution de nos problèmes viendra uniquement des territoires. Ce n'est pas la thèse de ce livre. Les initiatives écologiques locales, en particulier, ne remplaceront pas la

nécessité d'une fiscalité du carbone et d'options énergétiques nationales et européennes claires. Le déficit commercial, la dette, la sécurité intérieure et extérieure, la reconstruction de l'Europe, la réforme de l'État et de la fiscalité sont des sujets qui appellent des stratégies nationales et européennes. Mais, en même temps, nous devons comprendre que la diversité des trajectoires et des inventions locales est une immense richesse. Les mutations contemporaines ne peuvent plus se gérer comme le déploiement de projets préformés, du haut vers le bas. Elles appellent des expérimentations à de multiples échelles. Pour les nouvelles mobilités, la santé, l'énergie, l'alimentation, l'industrie elle-même, les villes et les territoires sont les laboratoires du futur, à l'échelle un. Transformer les apprentissages locaux en apprentissage collectif, en faisant circuler les idées et les expériences, est dès lors un enjeu essentiel : c'est à cela que devrait s'employer la puissance publique, plutôt qu'à imposer des normes universelles.

Dans notre pays plus qu'ailleurs, cette question du rapport entre le local et le national est surtout abordée à travers le prisme des institutions politico-administratives. Le chantier sans fin de la décentralisation, de la réforme du fameux « mille-feuille » (nos 36 000 communes, nos départements sans cesse menacés et sans cesse renaissants, etc.) focalise les passions et tend à monopoliser les débats, tout en restant incompréhensible pour la majorité de nos concitoyens. Dans ce livre sur la France des territoires, j'ai pris le parti de ne pas en parler, ou le moins possible. D'abord parce que la grille de lecture habituelle opposant la centralisation à la décentralisation, les jacobins aux girondins, est à mon avis dépassée. La France d'aujourd'hui est à la fois très centralisée sur certains aspects et très décentralisée sur d'autres. Et cette grille n'a pas intégré l'explosion de la connectivité

(TGV, smartphones, réseaux sociaux), c'est-à-dire l'émergence d'un monde en réseaux où le pouvoir est à la fois concentré et distribué. Avant de parler des institutions, parlons donc du fond. Parlons du contenu des politiques, et pas seulement de leur cadrage institutionnel. Dans cet esprit, le livre part d'un constat, et développe trois idées principales.

*

Le constat est l'émergence d'un puissant mouvement de montée du « local », au point que l'on pourrait parler de « tournant local ». Ces termes sont à entendre au sens de la géographie, bien sûr, mais aussi, plus largement, au sens de l'imaginaire collectif, de la philosophie d'action qui inspire les projets. De ce point de vue, le mouvement actuel est très différent de formes plus anciennes de « retour au territoire », comme celle qui s'est cristallisée à partir des années 1980 en réaction à l'épuisement des modèles de croissance des Trente Glorieuses. Dans ces années de reconstruction et de croissance d'après-guerre, les changements qui ont modifié profondément la vie des Français ont été pilotés par le haut. L'État et les grandes entreprises tenaient la barre. Mais lorsque nos grandes firmes ont cessé de créer les emplois industriels qui constituaient la masse de manœuvre de l'« aménagement du territoire » (Citroën ou la téléphonie en Bretagne, Renault à Douai, etc.), l'idée s'est installée qu'il fallait désormais compter sur les ressources endogènes des territoires, valoriser leurs ressources spécifiques, donner priorité à la création des richesses et pas seulement à leur distribution. Un nouveau paradigme s'est affirmé : celui du « développement local », où le territoire est une matrice active et pas seulement un réceptacle du développement. Le couronnement de ce mouvement a été le lancement des

« pôles de compétitivité » au début des années 2000, qui a fait émerger un appétit de coopération entre acteurs locaux (dans l'économie, la technologie, les universités) dépassant de loin les prévisions de ceux qui, dans l'État central, avaient lancé cette initiative. Cette idée du territoire comme moteur de création d'emplois et d'activités à partir des ressources relationnelles de la proximité (capital social, confiance) reste vivante et pertinente. Mais nous entrons dans une ère nouvelle. Les impératifs écologiques prennent la place principale. Les idées de circuits courts, de sobriété, de circularité, sur fond de méfiance généralisée vis-à-vis du « grand » et du « technocratique », s'étendent aujourd'hui à tous les domaines. La proximité devient une valeur en soi. À travers un foisonnement de projets de toutes tailles se dessine un virage qui est, au fond, de nature principalement *culturelle*. Plus que « territoriale » au sens habituel du terme, cette vague de re-localisation s'enracine dans une autre vision du monde. Mon hypothèse est qu'elle tire sa force du fait qu'elle est en résonance avec les nouvelles valeurs dominantes dans une large partie de la jeunesse, celle des *millennials*¹ qui sont en train de prendre le pouvoir : la valeur d'autonomie, qui devient la valeur cardinale, au-delà de la sécurité ; la recherche de sens dans le travail et dans l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle ; enfin, la volonté de « faire », de voir le résultat concret de ses actions, fussent-elles modestes, et de ne plus être simplement le petit maillon dans une longue chaîne d'activités pilotées par de grandes organisations. L'enjeu-clé est de retrouver la maîtrise de son parcours dans un monde devenu trop vaste. C'est un mouvement international et qui

1. Personnes nées entre 1980 et 2000 ; également appelées « génération Y ».

concerne, me semble-t-il, une grande partie de la jeunesse, au-delà des frontières culturelles créées par le niveau d'éducation ou l'origine sociale.

Cette culture montante peut-elle converger, ou du moins s'articuler avec l'économie *mainstream*? La question est décisive, car il y a dans ce nouveau monde une énergie irremplaçable. Il faut noter que les grands systèmes technico-économiques évoluent aussi dans la direction d'une revalorisation du local. Il est frappant de voir comment, dans de multiples domaines, de nouveaux équilibres se cherchent entre les systèmes très centralisés du passé et des systèmes plus distribués. L'exemple le plus clair est celui des énergies renouvelables, qui conduit nécessairement vers des solutions localement spécifiques, comme le sont les ressources solaires, éoliennes, hydrauliques, géothermiques. On retrouve des schémas de ce type pour les nouveaux modèles alimentaires et agricoles, la mobilité, la santé. L'industrie elle-même participe à ce mouvement, et pas uniquement à travers les fablabs, les imprimantes 3D, le nouvel artisanat numérique des *makers*. Les politiques en faveur de l'« industrie du futur » qui se multiplient désormais à travers l'Europe ont en commun cette réhabilitation de la dimension locale et de la composante relationnelle qui la caractérise. Les chaînes de valeur du *made in monde*, où les composants d'une bicyclette ou d'une brosse à dents parcourent des dizaines de milliers de kilomètres avant d'être assemblés, vont très certainement évoluer au profit de boucles plus courtes, plus proches des marchés de consommation. (La robotisation, soit dit au passage, facilite ce retour de la production à proximité des marchés dans les pays riches.)

Mais le changement est aussi et surtout politique. De plus en plus de personnes sont persuadées que les pouvoirs locaux, les villes, pourraient mieux conduire des politiques

progressistes que les États, surtout lorsque ces derniers sombrent dans le psychodrame politique permanent. Aux USA, les pouvoirs locaux reprennent à leur compte les engagements de la COP parisienne¹. De multiples réseaux internationaux de collectivités locales se sont formés pour faire bouger les lignes et contourner l'immobilisme des États. En France, les sondages montrent que les communes sont les *seules* institutions à surnager dans la défiance généralisée vis-à-vis du monde politique. Bruno Latour pense que pour mobiliser la société face aux menaces sur la biosphère, pour sortir de l'impuissance tétanisée qui caractérise la situation actuelle, la défense abstraite de la nature devrait céder la place à la défense concrète des territoires de « subsistance »².

La grande question qui reste ouverte est bien sûr celle des relations entre le petit et le grand, entre ce nouveau « local » et les autres échelles. Dans un texte de 2007, André Gorz imaginait un monde où « pratiquement tout le nécessaire et le désirable pourront être produits dans des ateliers coopératifs et communaux ». Mais il précisait que « les ateliers communaux d'autoproduction seront interconnectés à l'échelle du globe, et pourront mettre en commun leurs expériences, inventions idées, découvertes³ ». La question est désormais : dans ce genre d'utopie, que deviennent les échelles intermédiaires, et notamment l'espace national ? Question cruciale, car, il ne faut pas se

1. 11 États, 250 villes et comtés, et des milliers d'entreprises, regroupés dans le mouvement « We are still in ».

2. Bruno Latour, « Il faut faire coïncider la notion de territoire avec celle de subsistance », entretien avec Nicolas Truong, *Le Monde*, 22-23 juillet 2018.

3. André Gorz, *Écologica*, Paris, Galilée, 2008, p. 40-41.

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, 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 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 (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 variable¹. 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 » 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

1. Voir Olivier Bouba-Olga (dir.), *Dynamiques territoriales ; éloge de la diversité*, Poitiers, Atlantique, 2017.

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 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, 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*¹), 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

1. Paris, Flammarion, 2014 et 2016.