

L'URGENCE DE COMPRENDRE

Pierre Veltz



Paris, France, Monde

Repenser l'économie par le territoire

PARIS, FRANCE, MONDE

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

série *L'urgence de comprendre*

Ce fichier a été généré
par le service fabrication des éditions de l'Aube.
Pour toute remarque ou suggestion,
n'hésitez pas à nous écrire à l'adresse
num@editionsdelaube.com

© Éditions de l'Aube, 2012
www.editionsdelaube.com

ISBN 978-2-8159-0629-6

Pierre Veltz

Paris, France, Monde

Repenser l'économie par le territoire

éditions de l'aube

Du même auteur :

L'Économie de la connaissance et ses territoires (codir. avec Thomas Paris), Hermann, 2010

La Grande Transition, Seuil, 2008

Faut-il sauver les grandes écoles ?, Presses de Science Po, 2007

Le Grand Tournant : Nord-Pas-de-Calais, 1975-2005 (avec L. Davezies), l'Aube, 2005

Mondialisation, villes et territoires : une économie d'archipel, PUF, 1996, 2005 (éd. actualisée)

Le Nouveau Monde industriel, Gallimard, 2000 ; 2008 (éd. revue et augmentée)

Des lieux et des liens. Politique du territoire à l'heure de la mondialisation, l'Aube, 2002, l'Aube poche, 2012

Des territoires pour apprendre et innover, éditions Charles Léopold Mayer-l'Aube, 1994

Introduction

Paris et la ville France

Notre pays, chacun le ressent, est à la croisée des chemins. Dette publique, mondialisation, désindustrialisation, avenir de l'Europe : sur tous ces sujets brûlants, les analyses et les controverses fleurissent. Mais presque toujours, on parle de la France comme si elle était une sorte de bloc indivis, d'entité macrosociale et macroéconomique, avec ses indicateurs, ses « fondamentaux », cocktail de taux de croissance, de taux de chômage, de dette publique, de balance commerciale. Or la France est une entité concrète et pas une totalité abstraite. Dans la manière inquiète et souvent défaitiste qu'a la France d'entrer dans le monde ouvert qui est désormais le nôtre, notre histoire pèse très lourd – le deuil de la « Grande nation » et de notre prétention très singulière à l'universalisme n'est pas chose facile. Mais la géographie compte aussi, puissamment. L'organisation

de notre territoire – avec sa diversité, sa trame urbaine, ses vastes espaces ruraux, sa fragmentation politique, le rôle singulier de Paris – façonne en profondeur l'économie et la société. L'économie, plus que jamais, est économie politique. Et l'économie politique est encastrée dans la géographie, qui exprime elle-même l'histoire longue de nos espaces et de nos sociétés.

La trame territoriale est une force agissante, et non pas un cadre. Imagine-t-on la trajectoire allemande sans le rapport de ses grosses PME exportatrices avec le tissu dense des bourgades provinciales du Sud, et sans le réseau complémentaire de ses grandes villes, anciennes villes libres ou capitales de royaumes, dont la réunion dans un espace national est bien récente ? Imagine-t-on l'économie et la société britannique sans le poids écrasant de Londres, ville véritablement globale, et son rapport au reste du territoire, si profondément différent du rapport entre Paris et les provinces françaises ? Imagine-t-on l'Italie sans l'opposition entre le Nord et le Sud, et sans cette « troisième Italie » post-artisanale, qui a tant fasciné les observateurs des années 1980-1990 ? Nous sommes trop immergés dans notre espace français pour sentir

combien est profonde cette codétermination de l'histoire, de la géographie et des fondamentaux sociaux et économiques du pays. Le projet de ce livre est de la mettre en exergue, en dévoilant son impact, en soulignant ses faiblesses, mais aussi et surtout en montrant comment notre structure territoriale pourrait être mobilisée pour de nouvelles formes de développement, de nouveaux chemins de croissance. Le sujet du livre n'est donc pas l'« aménagement du territoire ». Car cette notion, typiquement française, s'est construite depuis un demi-siècle sur l'idée qu'il y aurait d'un côté la dynamique économique et de l'autre côté une inscription spatiale, déséquilibrée, de cette dynamique ; et donc un besoin d'action publique pour compenser ce déséquilibre, sur le double mode de la redistribution et de la réparation. L'« aménagement du territoire » masque ainsi le caractère consubstantiel du territoire, de la société et de l'économie. Qu'on me comprenne bien : je ne dis pas qu'il n'existe pas de déséquilibres, que la distribution des médecins est optimale, que les services publics n'ont qu'à suivre la géographie spontanée des polarisations économiques, etc. Mais il faut aller plus loin dans l'analyse.

Il s'agit désormais de comprendre que, dans un monde ouvert, un monde de ressources mobiles, et même ultra-mobiles, développement économique, social, écologique et la vie des territoires ne sont que les facettes d'un même mouvement. Il s'agit de concevoir les territoires, dans leur diversité, comme des foyers de développement, des laboratoires d'invention de nouvelles formes de vie commune. Et il s'agit, deuxièmement, de saisir la structure territoriale d'ensemble comme un élément, beaucoup plus déterminant qu'on ne le pense en général, de notre capacité à redéfinir un chemin de croissance économique, durable et solidaire.

Cette dimension géographique des trajectoires socioéconomiques est profondément sous-évaluée par l'orthodoxie économique (à de rares exceptions près, la géographie n'est pour les économistes qu'une variable très secondaire). Son poids est pourtant évident dans notre histoire récente. Pensons aux grands choix structurants de la III^e République en faveur de l'agriculture et de l'artisanat, contre l'industrie et les grandes villes. Dans son analyse de la défaite de 1940, Marc Bloch l'avait exprimé dans un raccourci saisissant : « Ce qui vient d'être vaincu en nous,

c'est précisément notre chère petite ville. Ses journées au rythme trop lent, la lenteur de ses autobus, ses administrations somnolentes, les pertes de temps que multiplie à chaque pas un mol laisser-aller, ses politicailleries à courte vue, son artisanat de gagne-petit¹... » Les décennies cruciales des trente glorieuses sont à nouveau une illustration frappante de la co-détermination entre géographie, société et économie, traçant pour la France un chemin singulier en Europe. L'unification de l'espace économique national et le laminage de ce qui restait des économies régionales ont coïncidé avec la création des grands groupes industriels et tertiaires qui continuent de tirer, aujourd'hui encore, l'économie du pays. Cette unification s'est accompagnée d'une division particulièrement tranchée entre territoires d'exécution (les anciens territoires ruraux de la moitié nord du pays) et territoires de conception (Paris et quelques autres métropoles), dont nous soldons aujourd'hui les comptes. Elle a consacré aussi la rupture du lien historique entre la classe ouvrière et la capitale

1. Marc Bloch, « L'étrange défaite », 1940 (p. 634 de M. Bloch, *L'Histoire, la Guerre, la Résistance*, Quarto Gallimard, 2006).

parisienne, si prégnant dans l'histoire du XIX^e et du premier XX^e siècle de notre pays, changement de première grandeur qui retentit encore sur notre vie sociale et politique. Le partage entre le monde des grandes entreprises, aujourd'hui tournées exclusivement vers le déploiement international, et un tissu de PME devenues essentiellement sous-traitantes s'est dessiné et durci dans ce même mouvement. Et l'on sait combien ce partage continue de marquer notre pays, en laissant peu d'espace pour l'émergence d'un tissu moyen de grandes PME, qui fait aujourd'hui la base de la puissance allemande et plus généralement du monde alpin (Suisse, Italie du Nord, Autriche) qui devient progressivement le cœur industriel de l'Europe.

Comment se présente aujourd'hui cette force agissante de la structure territoriale? L'objet de ce livre est d'explorer cette question. Disons tout de suite que deux autres divisions, plus difficiles à lire que celles des trente glorieuses, s'installent : division entre des territoires à base résidentielle, vivant surtout de transferts et de redistributions – et qui vont plutôt bien – et les territoires insérés dans le mouvement économique et technologique mondialisé – qui souffrent parfois durement ; mais

aussi division entre les cœurs métropolitains et les vastes territoires périurbains, dont l'extension proliférante est la nouveauté spatiale majeure des dernières décennies, et où se logent aujourd'hui, autant que dans les quartiers de relégation des grandes villes, la pauvreté et l'absence de perspective des oubliés de la mondialisation. Confirmant des tendances déjà observées dans le passé, la récente élection présidentielle a montré la force de ce gradient géographique entre les cœurs d'agglomérations et les nébuleuses mi-urbaines et mi-rurales qui couvrent désormais une vaste partie du territoire. La carte du vote FN dessine en particulier, avec une netteté spectaculaire, une France en archipel où les vieilles divisions régionales s'effacent et où s'accroît l'opposition entre les métropoles et ces zones interstitielles¹. Mais, comme à chaque étape de notre histoire, dominant tous les autres facteurs, c'est la relation particulière entre Paris et le reste du pays qui donne au chemin français sa coloration principale.

Le rapport entre Paris et la France non parisienne (qu'on appelait autrefois du beau mot

1. Voir les cartes et l'analyse du vote FN au premier tour de l'élection présidentielle de 2012 par Hervé Le Bras et Jacques Lévy, *Le Monde*, 25 avril 2012.

de « province », et qu'on nomme aujourd'hui en langage politiquement correct et vaguement ridicule la « France des régions ») est l'ingrédient essentiel de notre théâtre politique et imaginaire national. Mais c'est aussi un élément déterminant de la trajectoire économique du pays, des choix implicites et explicites qui la déterminent. L'idée principale que je veux illustrer dans ce livre est simple. Notre organisation territoriale a de graves défauts et produit beaucoup d'entropie et de gaspillages, à cause notamment d'une structure institutionnelle totalement dépassée mais malheureusement hyperstable (nos fameuses 36 000 communes; une forte décentralisation des compétences combinée avec des pouvoirs locaux faibles). Cela a conduit notamment depuis une trentaine d'années à un modèle d'étalement urbain extrêmement coûteux en infrastructures, peu durable et peu solidaire. Mais nous avons aussi de superbes atouts: de l'espace en abondance (si nous apprenons à cesser de le gaspiller...); une ruralité en pleine renaissance; un vaste réseau de villes moyennes dynamiques; et surtout cette configuration unique en Europe qui est l'existence à la fois d'une ville-monde sans égale et d'un réseau de métropoles secondaires

très dynamiques, à quelques heures de TGV. Ces villes, entraînant leurs périphéries, pourraient ensemble créer une armature puissante alliant la force de la ville globale (à l'anglaise) et celle du réseau (à l'allemande). La construction de la métropole en réseau française, au singulier, comme pilier de notre développement futur : c'est la perspective centrale de cet essai. Pour le comprendre, il faut commencer par se débarrasser des vieilles images.

*

Pour beaucoup, le grand divorce français serait entre les élites parisiennes, circulant en boucle fermée entre leurs ghettos résidentiels et leur réseau planétaire, et la vraie France, celle des terroirs, ou, pour faire moins réactionnaire, des territoires. Nombreux sont ceux qui pensent, avec de solides arguments, que les restes de centralisation parisienne et étatique qui coexistent avec la décentralisation étouffent le potentiel d'initiative et de création du pays (mais les hommes politiques continuent à penser que le seul vrai couronnement d'une carrière est de devenir ministre). D'autres rêvent au contraire

d'un retour au centralisme, pour en finir avec les saupoudrages de la décentralisation. En réalité, ces images binaires sont largement anachroniques. Notre pays est à la fois très centralisé et très décentralisé ! Paris est là, qu'on le veuille ou non, et Paris continue à faire rêver le reste du monde. On peut, comme je le fais, prôner le renforcement des régions et soutenir que le déclin de Paris serait une très mauvaise nouvelle pour le pays tout entier. La France ne sera jamais la Suisse, l'Italie du Nord ou l'Allemagne du Sud (petites villes et métropoles intermédiaires). Paris est une chance. Il n'y a plus de désert français. Il n'est plus nécessaire d'équilibrer le poids excessif de Paris – ritournelle centrale de l'aménagement du territoire – car la France entière devient une sorte de métropole distribuée. Une ville unique, si l'on ose pousser la métaphore. « La France est une cité dont le TGV est le métro », écrit Michel Serres¹. Il n'y a plus de « province », au sens profondément péjoratif que ce terme portait il y a quelques décennies encore. Les pratiques de nos concitoyens sont d'ailleurs très en avance par rapport à ces images. Comme le dit Jean Viard, d'innombrables Parisiens de plus ou

1. Michel Serres, *Temps des crises*, Le Pommier, 2009.

moins fraîche date, « provinciaux ayant un pied à Paris, et Parisiens avec un pied en province », en portent témoignage, formant une sorte de « classe de liaison de notre société complexe et mobile ¹ ». Les métropoles régionales ont le vent en poupe. Elles comprennent qu'elles sont, dans le grand jeu mondial et européen, autre chose que des relais du grand centre parisien, des foyers de création et de croissance renouvelée.

Le grand clivage français n'est pas entre Paris et le reste du pays. Il n'est plus géographique, mais sociologique. Il sépare – de plus en plus, peut-on craindre – ceux qui saisissent l'ouverture du monde comme une chance parce qu'ils en bénéficient, et ceux qui se vivent comme les laissés-pour-compte des mutations en cours. Ce clivage est diffus dans la société. Il traverse tous les territoires et les métropoles, où des mondes divers coexistent sans se rencontrer vraiment. Cela est vrai dans le grand Paris, évidemment. Mais aussi à Toulouse, à Grenoble (entre Minattec et La Villeneuve...), pour prendre deux exemples de villes ayant pris vigoureusement le virage de la modernité, et partout ailleurs.

1. Jean Viard, *Nouveau Portrait de la France*, l'Aube, 2011.

Bien entendu, à l'intérieur même de la France « gagnante », le rapport entre Paris et le reste du pays demeure problématique. Trop de décisions se prennent dans le 7^e et le 8^e arrondissements par des jeunes gens qui ne connaissent le pays que par leurs vacances. Un parisianisme narcissique souvent exaspérant continue de marquer la vie intellectuelle du pays. Le temps des grands élus portant au cœur de la capitale l'accent et la culture de la France terrienne semble passé. Mais la France terrienne n'est plus ce qu'elle était. Des mouvements de fond recomposent notre territoire et notre société sur des bases très différentes de celles que nous avons connues, *grosso modo*, jusque dans les années 1980.

La focalisation du débat sur les aspects institutionnels (jacobinisme *vs* France décentralisée) ne contribue pas à éclaircir les choses. La « décentralisation » est un concept ambigu. Faut-il renforcer davantage les collectivités locales ? En réalité, il y a belle lurette que la France n'est plus le pays centraliste que continue de dépeindre une légende paresseuse, et où il suffirait de restreindre les pouvoirs d'un État local déjà très affaibli pour que tout aille mieux. Le paradoxe français est que nous sommes désormais un pays très décentralisé

avec des pouvoirs locaux faibles, parce que terriblement fragmentés, en concurrence perpétuelle les uns avec les autres. Force est de constater que le renforcement structurel des régions et des grandes agglomérations que tant d'observateurs et d'acteurs appellent de leurs vœux ne progresse pas réellement. Suffirait-il, par ailleurs, de transférer hors de Paris des fonctions économiques, des attributs du pouvoir (l'Ena à Strasbourg, l'Insee à Metz, etc.) ou de la culture installée (le Louvre à Lens)? Cette vision condescendante du territoire où les villes de province n'étaient que des relais administratifs ou des terres de mission est terriblement datée. La dynamique des métropoles régionales vient aujourd'hui de leur capacité à se projeter par elles-mêmes dans le monde ouvert, au-delà même des frontières nationales. Et cette dynamique se nourrit plus de la capacité locale de construire les projets que d'un partage institutionnel ou juridique de compétences, où l'« État central » sert trop facilement de bouc émissaire.

*

Les images anciennes ont la vie dure. Officiellement, les politiques antiparisiennes qui furent la colonne vertébrale de l'aménagement

du territoire à la française, son ADN pourrait-on dire, ne sont plus de mise. Officiellement, la classe politique reconnaît que les métropoles, et notamment la première d'entre elles, ont un rôle décisif à jouer pour permettre au pays d'affronter les défis de ce début de siècle. Mais, dans la réalité, les choses sont beaucoup moins nettes. L'idéologie antiparisienne, et plus généralement l'idéologie antiurbaine dont elle est le couronnement, sont très profondément enracinées dans notre histoire. L'idée que le jeu Paris-province est un jeu à somme nulle, que ce qui est gagné par l'un des partenaires est nécessairement perdu par l'autre, est toujours largement répandue. C'est pourtant est une idée absurde dans une économie très internationalisée comme la nôtre. L'idée que les régions subventionnent Paris est toujours très vivante, alors que la région parisienne, qui produit 30 % de la richesse nationale, ne capte que 20 % des revenus, et donc opère des transferts massifs vers le reste du pays. La confusion, enfin, continue de régner entre la dénonciation de la centralisation étatique et celle d'une polarité économique très forte, mais distincte dans son principe. Imaginons une seconde que le destin historique ait, au Moyen Âge,

fait de Reims, capitale religieuse, bien mieux placée que Paris, comme le rappelle Vidal de la Blache, pour l'articulation avec la Rhénanie et les Pays-Bas¹, la capitale politique; ou encore que la monarchie ait choisi Orléans ou Rouen plutôt que Versailles pour marquer la distance avec la ville menaçante. Paris serait alors devenue le Milan ou São Paulo de la France, métropole essentiellement économique. Il est vrai que centralisation politique et centralisation économique cohabitent depuis trop longtemps pour que cette expérience de pensée soit totalement convaincante. Il n'en faut pas moins dissocier la question de l'excessive centralisation de certains domaines de l'action publique, ou de la faiblesse regrettable des pouvoirs des régions, et la question du poids économique de Paris en France et dans le monde. Paris se porterait probablement mieux dans une France efficacement décentralisée, avec

1. « Nous sommes habitués à faire pivoter notre histoire autour de Paris ; pendant longtemps, elle a pivoté entre Reims, Soisson, Laon et Noyon... Reims capitale politique de la France, comme elle en fut longtemps la capitale religieuse, eût joué entre le Rhin moyen et les Pays-Bas un rôle de rapprochement dont l'absence se fait sentir dans notre histoire », P. Vidal de La Blache, *Tableau géographique de la France* (1903), La Table ronde, 1994, p. 164.

des institutions régionales et urbaines puissantes, que dans l'étrange et toxique mélange de jacobinisme résiduel et de décentralisation confuse qui caractérise l'état actuel du pays.

Toutes ces images se sont longtemps organisées autour d'une thématique des poids et des balances : Paris pèse trop lourd, le système urbain français est « déséquilibré ». Telle est l'antienne répétée depuis des lustres. Mais cette notion d'équilibre est totalement confuse. La vraie question n'est pas de savoir si les masses sont équilibrées (au regard de quel modèle de référence ?), mais si, oui ou non, l'attraction de Paris étouffe le reste du pays. Incontestablement, c'est aujourd'hui le cas pour les villes trop proches du Bassin parisien. Incontestablement, Paris a, dans le passé, fortement bridé la dynamique de villes à vocation européenne comme Lyon. Est-ce encore vrai ? Je ne le pense pas. Il faut prendre conscience des liens qui insèrent la région capitale dans un ensemble géoéconomique national beaucoup plus intégré qu'on ne l'imagine généralement. Affaiblir Paris, ce n'est pas renforcer le reste du pays, c'est affaiblir l'ensemble du tissu national : car mille fils, visibles et surtout

invisibles, tissent ensemble le destin de Paris et ceux de Lyon, de Bordeaux, de Lille, mais aussi d'Apt, de Dôle et de Wissembourg. Les processus de la dépense publique, de la redistribution de revenus et les flux de mobilités créent une unité nationale beaucoup plus forte que celle que nous imaginons spontanément, comme l'a montré de manière éclatante Laurent Davezies¹.

C'est pourquoi il est surprenant, et même sidérant, de voir à quel point la France est restée absente des débats récents et en cours sur le Grand Paris (la seule exception étant la réflexion engagée à propos de la vallée de la Seine et de la relation Paris-Le Havre). L'Île-de-France serait-elle une île en France ? Cette vision totalement autocentrée exprime évidemment la volonté d'affirmer le statut de ville globale pour Paris, qui devrait se préoccuper de la compétition avec Londres ou Shanghai plus que de ses relations avec Limoges ou Strasbourg. Paris est-elle une ville globale, une ville-monde ? Oui, sans aucun doute. Mais son statut international reste indissociable du lien historique étroit, compliqué et

1. Laurent Davezies, *La République et ses territoires*, La République des idées, Seuil, 2008.