

Introduction

Régions et territoires : quelles évolutions ?

Regions and territories: Evolutions and changes

Pierre Veltz*

Résumé – Ce numéro spécial aborde trois sujets qui dominent le débat public actuel sur les régions et les territoires de France : celui de l’architecture des institutions territoriales ; celui de la divergence supposée entre les métropoles et les territoires non-métropolitains ; celui des impacts des mutations technologiques et de la mondialisation. Sur le premier point, il faut souligner en particulier la faiblesse des bases théoriques d’un processus de réforme mené de manière très empirique. La complexité de l’organisation territoriale n’est pas propre à la France, mais la relative faiblesse des niveaux de pouvoirs locaux l’est davantage. Sur le second point, l’image très médiatisée des « deux France », opposant celle des métropoles et des élites mondialisées à celle des périphéries et des perdants de la mondialisation est contestée. Si fracture sociale il y a, celle-ci traverse les villes et les territoires. Enfin, s’agissant des effets entrecroisés des changements technologiques et du commerce international, il faut prendre acte des tendances à la bipolarisation des qualifications, mais aussi tenir compte de la complexité de ses effets spatiaux, à l’opposé de quelques idées reçues.

Abstract – *This special issue deals with three topics that dominate the current public debate on the regions and territories of France: the architecture of territorial institutions; the supposed divergence between metropolitan and nonmetropolitan areas; the impact of technological transformations and globalisation. On the first point, particular attention should be called to the weak theoretical foundations underpinning a very empirically run reform process. While the complexity of territorial organisational is not specific to France, the relatively limited powers granted to the local authorities is even more so. On the second point, the much publicized image of the “two France”, contrasting that of metropolises and their globalised elites to that of the suburbs and the losers of globalisation, is disputed. If there is a social divide, it crosses through cities and territories. Lastly, with regard to the criss crossing effects of technological change and international trade, it is important to acknowledge the trends toward bipolarisation in qualifications, as well as to take into account the complexity of its spatial effects, in contrast to some popular misconceptions.*

Mots-clés : Réformes territoriales, métropolisation, inégalités spatiales, mutations technologiques, mondialisation, polarisation des qualifications

Keywords: *Territorial reforms, metropolisation, spatial inequalities, technological change, globalisation, polarisation of qualifications*

Rappel :

Les jugements et opinions exprimés par les auteurs n’engagent qu’eux mêmes, et non les institutions auxquelles ils appartiennent, ni a fortiori l’Insee.

* Professeur émérite à l’École des Ponts ParisTech.

Le précédent numéro spécial de la revue consacré aux « disparités territoriales » date de 2008. Au cours de la (presque) décennie qui nous en sépare, le visage de la France a beaucoup changé. Et, plus encore peut-être que les changements objectifs, les débats et les controverses sur la dynamique territoriale à l'œuvre dans notre pays ont pris des formes nouvelles. La crise financière qui a débuté en 2007 est passée par là, révélant la grande fragilité de nombreux territoires d'industrialisation ancienne, et marquant, à travers la multiplication de ruptures locales souvent très aiguës, ce qu'on peut considérer comme la fin d'un cycle amorcé durant les « trente glorieuses ». En 2012, Laurent Davezies alertait sur l'effet de ciseau prévisible entre cette crise productive et la rétraction probable des transferts ayant longtemps joué un rôle essentiel d'amortissement et de réduction des inégalités entre régions riches et régions pauvres (Davezies, 2012). Dans le même temps, en contraste avec le déclin des vieux centres industriels, les grandes villes, et notamment celles de l'Ouest, affichaient une belle santé, concentrant la création d'emplois (en volume absolu, du moins). La nouvelle économie émergente – rappelons qu'en 2008, le décollage du smartphone n'avait pas eu lieu, Amazon était un acteur de second rang, Uber n'existait pas – semblait ainsi s'accompagner d'une « métropolisation », fondée sur le gain des « économies d'agglomération ».

Dans ce contexte de crise et de mutations, le sujet récurrent de la réorganisation du « mille-feuille » territorial prenait un tour nouveau, en ce sens qu'il était désormais lié explicitement à des enjeux de développement économique, et pas seulement de bonne administration. En 2008, le lancement du Grand Paris par le Président Sarkozy était présenté comme une manière d'affirmer et de renforcer le rôle de locomotive de l'économie nationale désormais reconnu à la région capitale – en rupture complète avec le schéma « Paris et le désert français », celui de la ville prédatrice dont il fallait brider et rééquilibrer le développement, schéma qui constituait pourtant depuis l'origine l'ADN de l'aménagement du territoire à la française. Les lois votées sous le quinquennat du Président Hollande (MAPTAM et NOTRe) reconnaissaient, de même, le rôle moteur des « métropoles » – quitte à en allonger la liste un peu au-delà de ce que pourrait signifier ce terme dans une comparaison internationale. Le revers de la médaille, toutefois, n'allait pas tarder à apparaître. De nombreux élus, trouvant qu'on en faisait trop pour ces métropoles et constatant les difficultés croissantes des villes petites et moyennes, ont accrédité l'idée d'une France duale, l'idée d'un fossé se creusant entre la France des élites mondialisées, retranchées dans les cœurs de grandes villes, et la France des exclus, des oubliés de la croissance et de la modernisation, celle des « périphéries », pour reprendre le terme des ouvrages à grand succès de Christophe Guilluy (Guilluy, 2014). Le dernier cycle électoral a du reste semblé, aux yeux de nombreux observateurs, confirmer ce schéma des deux France, à travers des cartes très médiatisées comme celles du vote FN, au point que ce schéma est désormais considéré par la plupart des commentateurs comme relevant d'une sorte d'évidence.

Dans ce bref récit, mêlant faits et représentations courantes, tout n'est pas faux, certes, mais de nombreux points méritent discussion, nuance à tout le moins, et parfois contestation plus radicale. C'est le rôle des chercheurs de questionner les idées reçues, d'opposer inlassablement la complexité du réel à la puissance de la simplification médiatique. Ce numéro spécial « Régions et territoires » y contribue utilement, versant au dossier des dynamiques territoriales de la France des analyses précises, argumentées et chiffrées. Ces analyses confirment parfois, mais aussi souvent relativisent, voire infirment carrément les images dominantes. À ce titre, il devrait intéresser non seulement les lecteurs souhaitant se construire une image moins schématique

de l'état actuel et de l'avenir de notre pays, mais aussi les autorités publiques, à tous les niveaux de gouvernement.

L'objet de cette introduction n'est pas de présenter les diverses contributions et encore moins de les discuter. En contrepoint des textes ici rassemblés, je voudrais en revanche partager avec le lecteur quelques idées, constats et hypothèses, autour de trois grandes questions du moment, qui forment aussi la toile de fond du numéro. 1) Qu'en est-il de notre organisation administrative, du fameux « mille-feuille » si souvent décrié, mais qui semble malicieusement se complexifier chaque fois qu'on veut le simplifier ? 2) Qu'en est-il de la dynamique d'ensemble des inégalités mais aussi des synergies territoriales ? Peut-on vraiment parler de la divergence entre deux France ? 3) Que peut-on dire enfin du double impact des changements technologiques et de la mondialisation sur ces dynamiques et cette supposée divergence ?

Le chantier de la réforme institutionnelle des pouvoirs locaux, qu'on peut lire aussi, au moins partiellement, comme le chantier de la réorganisation d'une corporation professionnelle (celle des élus) par elle-même, semble destiné à rester perpétuellement ouvert. Quels sont les faits marquants de la décennie écoulée ? La refonte des institutions parisiennes, avec la création de la Métropole du Grand Paris, intercommunalité géante, est au milieu du gué. L'affirmation des « métropoles » est, en un sens, plus importante sur le plan symbolique que sur le plan technique, les seules modifications vraiment profondes étant la fusion entre département et métropole à Lyon et l'accouchement aux forceps de la métropole Aix-Marseille-Provence. La suppression annoncée des départements a, comme toujours, fait long feu. Le regroupement des régions, réforme inattendue issue du sommet de l'État, a pris acteurs et observateurs par surprise. Elle a paradoxalement redonné du poids aux départements, surtout dans de vastes ensembles hétérogènes comme le Grand Est. Le changement le plus important, comme c'est le cas depuis 2000, a été la poursuite et la généralisation désormais acquise de l'intercommunalité, mouvement essentiel auquel s'ajoute depuis peu une forte vague de fusions communales volontaires.

Un point très frappant, dans ces évolutions, si on les observe avec un peu de recul, est la faiblesse voire l'absence de bases théoriques. L'empirisme règne en maître, y compris sur le plan juridique (on ne dispose guère, par exemple, de réflexions approfondies sur la notion de « subsidiarité », invoquée souvent de manière paresseuse alors qu'elle soulève dans notre monde interconnecté des apories très difficiles à lever). En économie, la réflexion sur les diverses formes de « décentralisation » reste peu développée. Le sujet a surtout été abordé, de manière qualitative et descriptive, par d'autres disciplines (sciences politiques, sociologie politique, gestion, histoire). Le moins qu'on puisse dire est qu'en France, les concepts issus des théories du « choix public », du « fédéralisme fiscal », de la « *positive political theory* », etc., sont largement ignorés par les décideurs. Les regroupements entre collectivités, ainsi, se sont opérés par négociations successives, selon des logiques de club ayant parfois peu de rapports avec les impératifs de fonctionnalité et, moins encore, de solidarité (Estèbe, 2008). Il faut saluer le test empirique du « théorème de décentralisation » effectué sur la dynamique des compétences intercommunales présenté ici par **Quentin Frère et Lionel Védrine**, mettant en balance les économies de taille et l'hétérogénéité des préférences des citoyens, même si, à mon sens, cette dernière notion est assez problématique. L'une des difficultés majeures de la situation française est en effet que les choix relatifs aux intercommunalités, tant dans la définition de leurs périmètres

que dans leur architecture de compétences, se font largement en dehors du regard des citoyens de base, qui ne connaissent que leur maire et leur commune, et ignorent fréquemment le rôle désormais dominant de la structure intercommunale

La complexité de l'organisation territoriale des pouvoirs n'est pas propre à la France. Tous les pays développés se plaignent de systèmes devenus illisibles et générateurs de coûts de transaction excessifs. Ce qui est problématique en France n'est pas tant le nombre de niveaux superposés que la relative faiblesse de chacun de ces niveaux. Dans de nombreux domaines, nous sommes désormais un pays très décentralisé, mais avec des pouvoirs locaux faibles ! Sur le plan de l'urbanisme, du droit des sols, les communes ont un poids déterminant dans les décisions. Mais elles sont souvent insuffisamment dotées de moyens financiers et surtout humains leur permettant de faire face à ces tâches. Et cela vaut aussi pour de nombreuses intercommunalités. La configuration combinant des compétences théoriques fortes et des capacités pratiques limitées se traduit alors fréquemment par des pouvoirs de blocage plus que d'initiative. Les régions sont un bon exemple de ce contraste. L'étude très précise et utile de **Kim Antunez, Brigitte Baccaïni, Marianne Guérois et Ronan Ysebaert** sur les nouvelles régions nées en 2016 montre que les régions françaises ont désormais des poids démographiques (et économiques) comparables à ceux des *Länder* allemands. Mais les niveaux de ressources ne sont pas comparables. Dès lors la compétence « économique » désormais reconnue aux régions françaises n'a rien à voir avec la force de frappe desdits *Länder*. Au passage, on peut d'ailleurs s'interroger sur l'urgence et la logique de cette réforme régionale. Les économies d'échelle à en attendre sont peu claires, compte tenu des compétences des régions. Quant aux préférences des citoyens, elles ne semblent guère avoir été prises en compte. Il n'est donc pas sûr que cette réforme illustre bien le théorème de « décentralisation optimale » d'Oates, qui est au cœur de l'étude de Frère et Védrine. Mais attendons de voir...

Un des problèmes majeurs de l'architecture française des pouvoirs locaux est ainsi le déficit démocratique. Ce point concerne surtout les intercommunalités, qu'il s'agisse des métropoles ou des territoires peu denses. Ces regroupements ont permis de rapprocher les niveaux de la gestion publique des espaces de vie effectifs des habitants, des bassins de vie et d'habitat. Et presque tous les observateurs s'accordent pour reconnaître le caractère positif de cette évolution. Mais ce sont des structures de second degré, assez opaques pour les citoyens. L'élection au suffrage universel direct de leurs présidents ou présidentes est une réforme sans cesse repoussée. Or on peut faire l'hypothèse que ce déficit se traduit dans une moindre légitimité et donc une moindre force d'impact de l'exécutif local (mais on aimerait évidemment pouvoir tester cette analyse). On le mesure du reste *a contrario* lorsque le pouvoir d'agglomération est fortement incarné.

S'agissant des processus géographiques et sociaux de fond, la figure dominante dans le débat public est aujourd'hui, on l'a dit, celle de l'opposition entre la France des métropoles et celle des « périphéries » plus moins déclassées. Que faut-il en penser ? La France est-elle vraiment sur la voie d'une grande divergence, comme celle que décrivent, de manière convaincante, Moretti ou Giannone pour les Etats-Unis (Moretti, 2013 ; Giannone, 2017) – sans même parler du gouffre qui se creuse entre les métropoles et les régions non-métropolitaines dans nombre de pays émergents ?

S'agissant d'abord de la réalité et de la portée de la métropolisation en France, une polémique a opposé récemment différents économistes, dont Laurent Davezies, à d'autres chercheurs, ces derniers contestant notamment l'idée de « surproductivité » des métropoles, trop dépendante des conventions de calcul des PIB locaux (Bouba-Olga & Grossetti, 2015). Bouba-Olga a fait aussi remarquer qu'en valeur relative (notamment de l'évolution de l'emploi), certaines villes petites ou moyennes dament le pion aux métropoles, même les plus dynamiques. Toutefois, on ne peut pas contester que l'évolution de l'emploi a été nettement plus favorable dans les métropoles, qui ont mieux rebondi après la crise de 2008/2009. Ceci vaut pour l'emploi en général, mais encore plus nettement pour l'emploi salarié privé. Entre 2008 et 2016, l'emploi salarié privé a crû de 3.7 % dans les 15 premières métropoles labélisées comme telles (Grand Paris compris) contre 0.2 % pour le reste du territoire (AdCF, 2017). Or ce processus est d'autant plus remarquable qu'il ne va pas de soi. Lors des crises passées, notamment après 1993, la métropole parisienne avait souffert davantage, en PIB et en emploi, que le reste du pays. On est donc tenté de voir dans ce retournement le signe d'un nouveau régime de territorialisation de la croissance. La majorité des économistes y a vu l'illustration du rôle croissant des « économies d'agglomération ». Tout le problème est de préciser ce que recouvre ce terme. En général, les économistes invoquent l'efficacité plus grande naissant du rassemblement massif de compétences, du croisement et du mélange de ces dernières entre elles (voir par exemple Combes & Gobillon, 2015 ; Combes *et al.*, 2015, 2016). Pour ma part, sans nier cet aspect, je soulignerai aussi d'autres facteurs, comme la réduction d'incertitude et la flexibilité accrue que permettent pour les entreprises comme les ménages (surtout bi-salariés) les grandes tailles des marchés du travail métropolitains. Il serait intéressant de tester ces hypothèses, ainsi que d'autres, complémentaires (fonction de hub des métropoles, effets de cliquets comportementaux chez les jeunes venus faire des études universitaires). Quoiqu'il en soit, Bouba-Olga (2017) a raison de souligner la diversité des trajectoires possibles de développement, sans doute moins dépendantes qu'on ne le dit des effets de taille dans un petit pays comme la France où les infrastructures et les compétences sont largement réparties et accessibles sur une vaste portion du territoire.

À l'autre bout du spectre, toutes les données, et même la simple visite de nombreux territoires éloignés des sphères d'influence métropolitaines, révèlent l'existence de spirales de déclin, de déréliction même, tantôt sur de vastes zones, tantôt dans des bassins d'emploi plus locaux. Les écrivains, du reste, en rendent souvent mieux compte que les chercheurs (Kauffmann, 2013). J'ai déjà évoqué le succès dans l'opinion, et auprès des décideurs, des thèses de Christophe Guilluy. Ces thèses ont le mérite d'avoir attiré l'attention sur ces situations socio-économiques très précaires rencontrées dans une partie de la France dite « profonde », en rappelant que les quartiers dits difficiles de nos banlieues n'ont pas le monopole de cette précarité. Pour autant, l'image des « deux France » est, à mon sens, beaucoup trop simpliste pour être juste.

Primo, il faut noter que, si certaines métropoles vont bien, ce n'est pas le cas de toutes, loin de là. La dynamique des villes de l'Ouest et du Sud-Ouest ne se retrouve pas à l'Est (Lille, Strasbourg, Nancy, Grenoble, Nice). La métropole francilienne elle-même n'affiche pas des performances très brillantes, une partie de son potentiel de développement s'étant manifestement reporté sur les villes situées à une, deux ou trois heures de TGV, qui accueillent notamment les ménages quittant la capitale, attirés par un rapport coût-qualité de vie bien plus favorable en province. Le surplus de croissance de ces grandes villes ne creuse pas, du reste, des écarts énormes avec

le reste du pays, si l'on considère les stocks et non plus les flux : entre 2008 et 2016 l'évolution du poids relatif des 15 métropoles en termes d'emplois salariés privés par rapport à l'ensemble du pays est loin d'être fulgurante (+ 1,3 point). Il est vrai que ce décompte ne comprend pas les zones périurbaines situées hors périmètre strict des métropoles, zones qui sont les grandes gagnantes de la croissance récente. Quant aux territoires non métropolitains, ceux de la France des villes moyennes et des petits bourgs, ceux des zones peu denses – qui ne sont plus vraiment rurales, tant les modes de vie et les structures d'activités s'y rapprochent de celles de la France urbaine dense – leurs trajectoires sont étonnamment diverses. On y trouve les territoires en très grande difficulté, surtout concentrés dans le quart Nord-Est, mais aussi de nombreux bassins d'emplois et de vie dynamiques. Certaines zones peu denses, surtout dans la diagonale qui va de la frontière belge au Massif central semblent enfermées dans des trappes dont, malgré les amortisseurs que constituent les transferts sociaux ordinaires, il sera difficile de sortir à moins d'un effort de solidarité massif et spécifique de la collectivité nationale – d'autant plus que nombre de ces territoires semblent frappés par la double peine de la crise industrielle et du manque d'attractivité, en ces temps d'héliotropisme résidentiel. Mais il y a aussi des territoires peu denses, continus ou discontinus, qui vont bien. Globalement, du reste, le numéro de 2008 de la revue notait déjà la résorption des écarts de revenus (en moyenne) entre les espaces périurbains et ruraux et les pôles urbains (à l'exception de l'Île de France) (Behaghel, 2008).

Secundo, il est essentiel de rappeler que, si fracture sociale il y a, celle-ci traverse les divers espaces métropolitains et non métropolitains, denses et peu denses. Antunez *et al.* rappellent dans leur article que les régions françaises ont des profils relativement voisins (encore plus, ce qui est logique, depuis les regroupements récents), et que les inégalités y sont plus internes qu'externes. Ceci est cohérent avec la tendance de longue durée qui est celle de la croissance des inégalités locales, internes aux agglomérations et aux territoires locaux, sur fond d'une relative homogénéisation à l'échelle nationale, cette dernière s'expliquant notamment par les vastes mécanismes de redistribution publique et privée qui irriguent notre pays. Grosso modo, plus on zoome, plus les inégalités sont fortes. À cet égard, la contribution de **Jean-Michel Floch** sur les inégalités et la ségrégation dans douze métropoles, utilisant les données du fichier *Filosofi* qui apparie revenus fiscaux et sociaux à l'échelle d'un carroyage géographique très fin, est très parlante. Son objet est d'illustrer la complexité et la variété des *patterns* d'inégalités, de mixité et de ségrégation dans nos grandes villes. Mais l'article rappelle aussi que si ces villes, et l'agglomération parisienne au premier chef, connaissent des concentrations sans équivalent de riches, retranchés dans leurs citadelles d'« entre-soi », elles sont également marquées, y compris en cœur d'agglomération, par une surreprésentation des ménages pauvres. À l'échelle du pays, les ménages à faibles revenus sont ainsi surreprésentés dans les villes des métropoles, particulièrement à Marseille, Lille, Montpellier et même à Paris. Globalement, le taux de pauvreté¹ est d'ailleurs beaucoup plus élevé en ville qu'à la campagne et les quartiers populaires des grandes villes restent de loin les principaux foyers de pauvreté. Loin de constituer l'espace homogène des « nouvelles élites », des « gagnants de la mondialisation », les métropoles sont des espaces composites où coexistent des trajectoires de vie et d'activité très diverses. On souhaiterait d'ailleurs disposer sur le reste du territoire, ou du moins sur un échantillon de zones peu denses, d'une analyse aussi fine que celle de la contribution de Floch.

1. Qui correspond à la proportion de ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

Le discours sur les « deux France » ne résiste donc pas à l'analyse. D'un côté, il y a beaucoup plus que deux France : il y a des France multiples, très diverses. D'un autre côté, on peut dire aussi qu'il n'y a qu'une France, parcourue par toutes sortes de flux, striée par de multiples divisions mais aussi rassemblée par une solidarité nationale qui demeure forte. Une comparaison montre que la France, nettement moins inégale au plan des revenus et du patrimoine que les États-Unis ou la Grande Bretagne (Rapport sur les inégalités mondiales, 2018) est aussi moins inégale géographiquement. Même la fameuse corrélation entre les votes extrêmes (FN en particulier) et la coupure entre métropoles et périphéries ne résiste pas à une analyse approfondie (Gilli *et al.*, 2017).

En termes de politiques publiques, les implications sont claires. Plutôt que d'opposer les territoires, ou même de spécialiser les politiques par tranches démographiques (hier les métropoles, aujourd'hui les villes moyennes), il faut révéler, affirmer et renforcer tout ce qui contribue à la solidarité de fait entre les métropoles et les autres territoires. De nombreux travaux ont commencé à explorer les formes multiples d'interaction entre métropoles et territoires avoisinants, mettant en évidence des dynamiques assez variées (Davezies & Talandier, 2015 ; Levratto *et al.*, 2017). On pourrait franchir un pas supplémentaire, en distinguant les métropoles agglomérées stricto sensu, et un mouvement plus diffus de « métropolisation partagée », qui touche en réalité une très large partie du pays (en termes de population, sinon de surface). Ce mouvement se manifeste à la fois par la convergence des modes de vie et de consommation et par un fonctionnement en réseau inter-métropolitain qui se superpose au fonctionnement local des bassins de vie et d'emploi, amenant progressivement notre pays à fonctionner comme une métropole distribuée en devenir (Veltz, 2012). Défendre cette thèse n'est pas décrire une France où tout irait bien, où les fractures sociales seraient miraculeusement dissoutes. Mais c'est refuser de considérer que ces fractures sociales, qui sont réelles, se confondent simplement avec celles de la géographie.

Le récit binaire de la géographie qu'on vient d'évoquer est souvent lié, dans le discours dominant, à une autre opposition : celle des « gagnants » et des « perdants » de la mondialisation. Notre époque est celle d'une angoisse générale et diffuse sur le devenir des emplois, donc des territoires, face aux progrès conjoints de la robotisation et de l'ouverture économique, risquant de saper la base économique d'existence des classes moyennes et de précipiter, par la bipolarisation des qualifications, l'avènement d'une « société en sablier ». Cette troisième question, celle des transformations de l'emploi, des qualifications et des impacts de ces changements sur les territoires, est de loin la plus complexe, dès lors qu'on cherche à dépasser le stade descriptif pour comprendre les causes et les dynamiques des processus impliqués. Comment démêler en effet les rôles de facteurs aussi imbriqués dans leurs résultats et interdépendants dans leurs causes que le changement technique (*grosso modo*, l'automatisation différentielle des tâches) et l'internationalisation des chaînes de valeur (*grosso modo*, les effets de substitution liés au commerce dit international) ? On sait que les économistes sont loin d'être tous d'accord sur ces sujets et que les controverses sont multiples. De plus, les travaux empiriques sont nettement plus nombreux aux États-Unis (dont la situation n'est que partiellement comparable à la nôtre) qu'en France. On lira donc avec un intérêt particulier les courageuses études de **Pauline Charnoz et Michael Orand**, visant à tester l'hypothèse d'un effet spécifique de l'informatisation sur l'érosion des tâches routinières correspondant aux

qualifications et aux salaires du milieu du spectre, et d'**Hugues Jennequin, Luis Miotti et El Mouhoub Mouhoud**, se proposant de construire un indicateur de vulnérabilité aux risques de délocalisation en partant d'une typologie sectorielle.

Le constat d'une polarisation des qualifications aux deux extrémités du champ des salaires et des diplômes et le lien entre cette polarisation et le changement technique, dans l'esprit du courant de recherche dit *Skill-Biased Technical Change*, semble désormais établi de manière robuste, même s'il reste parfois contesté. L'étude de Charnoz et Orand publiée dans ce numéro confirme que la France n'échappe pas à cette polarisation. S'appuyant sur la méthodologie proposée par Autor et Dorn (2013), elle converge avec d'autres études récentes, comme celle de Harrigan *et al.* (2016) menée sur données de panel. De fait, au cours des deux dernières décennies, les cadres et les employés non qualifiés ont été les principaux moteurs de développement de l'emploi dans les territoires (Bisault, 2017). Resterait à voir en détail comment ceci impacte la dynamique d'ensemble de notre territoire national. A priori, la polarisation renforce la métropolisation, en raison de la concentration des qualifications élevées dans les grandes villes, dans les bureaux d'études, centres d'ingénierie, pôles décisionnels. Mais elle se traduit aussi par une montée de la demande en qualification des emplois dans les zones non-métropolitaines, y compris dans les usines en cours de modernisation, créant des tensions que la reprise d'activité manufacturière actuellement en cours (fin 2017) illustre parfaitement, de nombreux employeurs se plaignant de ne pas trouver la main d'œuvre dont ils ont besoin, y compris dans des territoires de chômage élevé.

Ceci met en lumière une différence fondamentale entre la période de croissance des « trente glorieuses », qui avait su recycler de manière assez fluide les jeunes (garçons et filles) issus du monde artisanal et paysan vers l'industrie puis les services, et la période actuelle. Dans les décennies d'après-guerre, la marche de qualification à franchir pour passer de l'ancien monde au nouveau monde était peu élevée, et la transition avait pu se réaliser sans grandes mobilités géographiques, l'industrie venant à la rencontre de la nouvelle offre de travail en quittant les grandes villes pour les régions rurales, en particulier dans le grand Bassin Parisien. Aujourd'hui, la mutation est nettement plus difficile à absorber, car le saut de qualification à franchir est beaucoup plus élevé, et il y a un décalage géographique croissant. La régulation des tensions ne peut donc passer que par une élévation des compétences, appuyée sur un effort de formation massif, et/ou une mobilité géographique. Mais cette dernière reste globalement assez faible (même si elle augmente légèrement pour les générations les plus jeunes), comme le rappelle le dernier article du numéro, celui d'**Henri Martin**, qui présente une très intéressante typologie des parcours et enchaînements migratoires. Et surtout elle reste spécialement difficile pour les personnes les moins dotées en ressources financières et culturelles, aggravant de ce fait même les situations d'impasse voire d'abandon perçues dans certains territoires, qui sont à la fois particulièrement touchés par les mutations en cours et particulièrement mal outillés pour y faire face.

Ces évolutions technologiques, disons-le au passage, sont trop souvent présentées comme relevant d'une sorte de fatalité mécanique, alors qu'elles dépendent essentiellement de choix d'organisation des firmes, qui peuvent décider d'automatiser plus ou moins, selon des paramètres économiques et sociaux spécifiques et variables d'un pays à l'autre, voire d'un site à l'autre. Quant à leurs effets macro-économiques, ils dépendent avant tout du partage social des gains de productivité et donc de la nature plus ou moins inégalitaire de la répartition. Ils se combinent d'autre part étroitement

avec les effets de la mondialisation, de l'ouverture internationale des marchés et des systèmes productifs. Et c'est là que les choses se compliquent vraiment.

Il importe d'abord de rappeler que les « délocalisations », au sens où l'entend l'opinion publique – c'est-à-dire le choix de fermer tout ou partie d'un site français pour aller produire la même chose ailleurs, moins cher – ne représentent qu'une facette très secondaire des mouvements observés, comme le montrent clairement divers travaux cités par Jennequin *et al.* (Aubert & Sillard, 2005 ; Fontagné & D'Isanto 2013). Les « délocalisations » relèvent le plus souvent de mouvements de recomposition complexe des chaînes de valeur, où la recherche de la proximité des marchés, et des canaux spécifiques pour y accéder, ou encore la recherche de flexibilité jouent un rôle globalement supérieur à celui de la recherche des bas coûts de main d'œuvre. Du reste, les échanges internationaux qui croissent le plus vite ne sont pas les échanges au sein des secteurs à haute intensité de travail peu qualifié, selon l'image le plus répandue de la mondialisation, mais les échanges de biens intensifs en technologie. L'internationalisation des grands groupes qui continuent à tirer notre économie (par la sous-traitance notamment) a ainsi été motivée surtout par la conquête des marchés extérieurs. Cette question des impacts de l'internationalisation, et en particulier de la montée des pays émergents et de la Chine, est sans doute celle où la divergence entre les vues des experts et celles du grand public est la plus forte. Longtemps, l'orthodoxie économique a même été de considérer ce facteur comme négligeable dans la montée du chômage et dans la pression sur les salaires. Les choses ont changé avec la prise en considération des chaînes de valeur transnationales très fragmentées qui, incontestablement, mettent directement en compétition des travailleurs des pays développés avec des travailleurs du Sud. Elles ont changé aussi avec le constat que cette concurrence ne s'exerçait pas de manière indifférenciée sur des économies nationales vastes et homogènes, mais sur des bassins d'emplois spécifiques, créant alors des chocs locaux difficilement absorbables pour les raisons déjà évoquées plus haut (trappes de chômage, rigidité des qualifications, faible mobilité). Une étude récente de Clément Malgouyres, utilisant la méthode d'Autor *et al.* dans leur travail pionnier sur l'impact du commerce avec la Chine aux États-Unis (Autor *et al.*, 2013), conduit à estimer la perte d'emplois en France résultant des importations chinoises à 14 000 pour la période 1995-2001 et à 73 000 pour la période 2001-2007 – ceci dans l'industrie, à quoi il faut ajouter des pertes sans doute supérieures dans les secteurs de services induits (Malgouyres, 2016). On reste, on le voit, très loin des chiffres du chômage. Mais ce n'est nullement négligeable, surtout si on tient compte de la concentration géographique.

S'agissant toujours des « délocalisations » – il vaudrait d'ailleurs mieux, à mon sens, éviter le terme, tant il est porteur d'ambiguïtés et d'idées fausses – il faut aussi rappeler que la bonne santé de notre économie dépend au premier chef de la proportion d'emplois « délocalisables », précisément, c'est-à-dire exposés à la concurrence internationale, emplois en moyenne plus productifs et mieux payés que les emplois non exposés à cette concurrence. Il serait intéressant à cet égard de rapprocher l'analyse proposée par Jennequin *et al.* des travaux menés par Frocrain et Giraud (2016) sur la base d'une distinction entre « emplois nomades » et « emplois sédentaires » (ou, dans une autre version : « exposés » et « abrités »), les premiers étant ceux qui sont échangeables au-delà des frontières, les seconds étant ceux qui ne sont en concurrence qu'avec des emplois co-localisés. Les méthodes sont, il est vrai, très différentes, mais complémentaires. L'étude de Jennequin *et al.* ici publiée est restreinte au secteur manufacturier et part d'une typologie en quatre grands groupes, l'indice de vulnérabilité étant construit à partir de la relation entre évolution de l'emploi et

importations. L'approche de Frocrain et Giraud définit les secteurs exposés à partir d'une analyse géographique de la dispersion des emplois sur le territoire, partant de l'idée que plus cette dispersion est grande, proche de celle de la population, plus on a affaire à des emplois sédentaires. Une des surprises de cette approche a été la mise en évidence d'une part élevée d'emplois de services dans les emplois exposés, ce qui est cohérent avec la part croissante des services dans le commerce international et les chaînes de valeur transnationales. Et le résultat principal est que l'emploi exposé est à la fois minoritaire et en recul : il est passé en France de 30 % à 26.8 % de l'emploi total entre 1999 et 2013. Le secteur abrité étant, à l'inverse, le véritable moteur de l'emploi. C'est, en un sens, rassurant du point de vue du risque de délocalisation, mais c'est aussi inquiétant du point de vue de la compétitivité globale du pays. Là encore, les politiques publiques doivent être capables de jouer sur plusieurs tableaux : doper la compétitivité, en accroissant le nombre d'emplois exposés, augmenter la qualité des emplois sédentaires, et mieux anticiper les crises locales, pour mieux les gérer. Plus facile à dire qu'à faire !

La France, comme tous les pays développés, est engagée dans une série de transitions (mondialisation, numérisation, financiarisation, mutations des comportements, émergence de nouveaux modèles énergétiques, alimentaires, agricoles, sanitaires, éducatifs) dont nous peinons à saisir la cohérence. Des récits éclatés, généralement chargés d'inquiétudes, n'arrivent pas à se combiner pour former un récit global. Or, à l'évidence, tous ces changements sont liés entre eux et des trajectoires globales se dessinent, différentes de celles des autres pays, même les plus proches. Dans ces trajectoires, les territoires ne sont pas seulement des espaces passifs où se projettent les changements sociaux, économiques, culturels. Ils sont acteurs à part entière. Leurs ressorts locaux et leurs configurations d'ensemble orientent les dynamiques nationales. Par exemple, l'opposition globale entre la région londonienne et le reste de l'Angleterre, qui a pesé très lourd sur le *Brexit*, ne se retrouve pas en France, qui est sans doute protégée de ce type de fracture par la couronne de métropoles dynamiques qui maillent le territoire. Par exemple, encore, la densité du maillage urbain allemand, l'existence outre-Rhin d'un réseau horizontal de grandes villes plutôt complémentaires et spécialisées – à l'inverse du réseau français, plus vertical, moins spécialisé – l'ancrage territorial plus fort des firmes, y compris des plus grandes, sont autant de facteurs intimement liés à la forme de compétitivité de l'économie allemande. Ces fortes spécificités du modèle territorial, héritées de l'histoire, que l'on retrouve aussi en Italie, en Espagne, constituent d'ailleurs une des difficultés de la construction européenne. Nos dirigeants ont compris progressivement que les politiques sectorielles (politique « industrielle », formation professionnelle, éducation, santé) ne pouvaient pas faire abstraction de cette dimension territoriale – même si l'idée de la norme universelle reste chez nous prégnante. Pour comprendre cette dimension systémique, et éclairer utilement les choix publics, les économistes, les statisticiens, les spécialistes de la quantification en général, les sociologues, les politistes, les géographes doivent travailler ensemble, sortir de leurs chapelles respectives. Les chantiers sont vastes. Permettez-moi pour finir d'en évoquer deux.

Le premier concerne nos catégories de classification et de lecture du monde. La distinction tellement fondatrice de notre vision du monde économique entre « industrie » et « services » doit désormais être sérieusement questionnée (voir notamment Crozet & Millet, 2014 ; Fontagné *et al.*, 2014). J'ai avancé l'idée du passage vers une société « hyper-industrielle » (Veltz, 2017), d'abord pour récuser fermement l'idée

de société post-industrielle, mais aussi et surtout pour prendre acte du double fait suivant : 1) les firmes et les acteurs des deux grands secteurs (secondaire et tertiaire) s'interpénètrent de plus en plus, 2) via les plates-formes et les nouveaux modèles d'affaires, l'économie toute entière, secteur manufacturier compris, tend à devenir « servicielle », si on m'accorde ce néologisme, la création de valeur étant désormais centrée sur la connaissance fine des usages et des expériences. L'économie marchande – qui par ailleurs s'hybride de manière croissante avec l'économie non-marchande – se présente ainsi de plus en plus comme un continuum mouvant plutôt que comme un ensemble de filières bien séparées. L'enjeu ici n'est pas seulement celui d'une autre vision statistique et comptable des choses. Il est aussi et d'abord celui des politiques publiques qui doivent désormais prendre en compte ce continuum. Pour ne prendre qu'un exemple, le déficit de compétitivité de notre industrie ne peut pas être compris en limitant les comparaisons au seul champ manufacturier, nos exportations de biens physiques intégrant un bon tiers de services achetés sur le territoire national. Enfin, il me semble que dans ces continuums industrie-services-numérique, de nouvelles formes de division du travail mais aussi de coopération entre les pôles métropolitains denses et leurs périphéries peu denses pourraient émerger, l'industrie manufacturière se trouvant aujourd'hui principalement hors des métropoles (mais pourrait y revenir partiellement avec des unités plus petites et « propres ») alors que les services marchands et les supports technologiques amont sont surtout localisés dans les grandes agglomérations. De même, les nouvelles formes de production d'énergie, d'alimentation, de services éco-systémiques divers (recyclage, notamment) pourraient servir de bases pour des synergies inédites entre les deux types d'espaces.

Le deuxième défi est celui du passage d'une analyse centrée sur les stocks et les données localisées à une analyse centrée sur les flux, les échanges et les relations entre les lieux. Force est de constater qu'en dehors des données sur les migrations quotidiennes et des données (encore lacunaires) sur les migrations résidentielles et sur les parcours de vie des personnes, ces données quantitatives sur les flux et les échanges restent maigres. Or notre territoire, qu'il soit local, national, ou international est de moins en moins représentable comme un ensemble d'entités juxtaposées et de poupées russes gentiment emboîtées. C'est un monde où les échelles se télescopent, où l'arrière-pays de Paris ou de Lyon est à Shenzhen, à Boston ou à Amsterdam autant et parfois plus que dans la province proche. Le formidable bond en avant de la connectivité est le phénomène central. Il n'élimine pas les effets de proximité, mais il les réarrange au sein de structures plus complexes, dont la topologie n'épouse plus la topographie. Nous entrons dans un monde de pôles et de réseaux enchevêtrés sur lequel nos données restent très parcellaires, et surtout qualitatives. Les travaux menés par les géographes, mettant en avant les aspects relationnels des systèmes urbains (Berroir *et al.*, 2017) mériteraient à cet égard d'être fortement amplifiés et relayés par les économistes. Voilà de quoi alimenter de futurs numéros d'*Economie et statistique / Economics and Statistics*, qui pourraient s'appeler « Territoires des flux vs territoires des places » ou « La France et l'Europe comme systèmes de relations et d'échanges ». □

BIBLIOGRAPHIE

- Association des communautés de France (ACdF) (2017).** Métropoles : quels effets d'entraînement sur les autres territoires ? *Newsletter*, 08/12/2017.
- Aubert, A. & Sillard, P. (2005).** Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française. Insee-Références, *L'Economie Française : comptes et dossier*, pp. 57–89.
- Autor, D. H. & Dorn, D. (2013).** The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *The American Economic Review*, 103(5), 1553–1597.
<http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.5.1553>.
- Autor, D., Dorn, D. & Hanson, G. (2013).** The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States. *The American Economic Review*, 103(6), 2121–2168.
doi: 10.1257/aer.103.6.2121
- Behaghel, L. (2008).** La dynamique des écarts de revenu sur le territoire métropolitain (1984-2002). *Economie et statistique*, N°415-416, 97–120.
doi: 10.3406/estat.2008.7022
- Berroir, S., Cattan, N., Dobruszkes, F., Guérois, M., Paulus, F. & Vacchiani-Marcuzzo, C. (2017).** Les systèmes urbains français: une approche relationnelle. *Cybergeo : Revue européenne de géographie*, document 807.
doi: 10.4000/cybergeo.27945 2017
- Bisault, L. (2017).** Cadres et employés non qualifiés : les deux moteurs de l'emploi des territoires. *Insee Première* N° 1674.
- Bouba-Olga, O. (2017).** *Dynamiques territoriales, éloge de la diversité*. Poitiers : Éditions Atlantique.
- Bouba-Olga, O. & Grossetti, M. (2015).** La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? *Revue de l'OFCE*, 143, 117–144.
- Combes, P-Ph., Gobillon, L. (2015).** The empirics of agglomeration economies. In: Duranton *et al.* (eds.), *Handbook of Urban and Regional Economics*, vol. 5, 247–348. Amsterdam: Elsevier-North Holland.
- Combes, P-Ph., Gobillon, L. & Lafourcade, M. (2015).** Gains de productivité statiques et d'apprentissage induits par les phénomènes d'agglomération au sein du Grand Paris – Phase 1. *Document de travail Cepremap* N° 1504
<http://www.cepremap.fr/depot/docweb/docweb1504.pdf>
- Combes, P-Ph., Gobillon, L. & Lafourcade, M. (2016).** Gains de productivité statiques et d'apprentissage induits par les phénomènes d'agglomération au sein du Grand Paris – Phase 2. *Document de travail Cepremap* N° 1602.
<http://www.cepremap.fr/depot/docweb/docweb1602.pdf>
- Crozet, M. & Millet, E. (2014).** Vers une industrie moins... industrielle. *La Lettre du CEPII*, N° 341.
- Davezies, L. (2012).** *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*. Paris : Le Seuil, coll. La république des idées.
- Davezies, L. & Talandier, M. (2015).** *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels*. Paris : La Documentation française.

Estèbe, Ph. (2008). *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale.* Paris : PUF.

Fontagné, L., Mohnen, P. & Wolff, G. (2014). Pas d'industrie, pas d'avenir ? *Notes du CAE* N° 13.

Fontagné, L. & D'Isanto, A. (2013). Chaînes d'activité mondiales : des délocalisations d'abord vers l'Union européenne. *Insee Première* N° 1451.
<https://www.insee.fr/statistiques/fichier/version-html/1281310/ip1451.pdf>

Frocrain, Ph. & Giraud, P-N (2016). *Dynamique des emplois exposés et abrités en France, La fabrique de l'industrie.* Paris : Presses des Mines.

Giannone, E. (2017). Skill-Based Technical Change and Regional Convergence. *EconPaper* N° 190, 2017 Meeting Papers.
home.uchicago.edu/~elisagiannone/files/JMP_ElisaG.pdf

Gilly, F., Jeanbart, B., Pech, T. & Veltz, P. (2017). Élections 2017 : pourquoi l'opposition métropoles-périphéries n'est pas la clé. *Terra Nova*, Note novembre.
<http://tnova.fr/notes/elections-2017-pourquoi-l-opposition-metropoles-peripheries-n-est-pas-la-cle>

Guilluy, C. (2014). *La France périphérique.* Paris : Flammarion.

Harrigan, J., Reshef, A. & Toubal, F. (2016). The March of the Techies: Technology, Trade and Job Polarization in France, 1994-2007. NBER *Working Paper* N° 22110.
doi: 10.3386/w22110

Kauffmann, J-P (2013). *Remonter la Marne.* Paris : Le Livre de Poche.

Laboratoire sur les inégalités mondiales (2017). *Rapport 2018 sur les inégalités mondiales.* Décembre 2017.
<http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-french.pdf>

Levratto, N., Carré, D., Brunetto, M. & Tessier, L. (2017). Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants. Étude pour la Caisse des dépôts, Commissariat général à l'égalité des territoires, France Stratégie.

Malgouyres, C. (2016). The Impact of Chinese Import Competition on the Local Structure of Employment and Wages: Evidence from France. *Journal of Regional Science*, 57, 411-441.
doi: 10.1111/jors.12303.

Moretti, E. (2013). *The New Geography of Jobs.* New-York: First Mariner Books.

Veltz, P. (2012). *Paris, France Monde.* Paris : Éditions de l'Aube.

Veltz, P. (2017). *La société hyper-industrielle.* Paris : Seuil, coll. La république des idées.
