



HAL
open science

Le tournant "métropolitain" à l'épreuve des facteurs de développement territoriaux

Laurent Terral, Richard Shearmur, Mario Polèse

► To cite this version:

Laurent Terral, Richard Shearmur, Mario Polèse. Le tournant "métropolitain" à l'épreuve des facteurs de développement territoriaux. L'Harmattan. La métropolisation: une opportunité pour le développement des territoires? L'exemple de la Bretagne, 2018, Questions urbaines, 978-2-343-14465-8. hal-04491116

HAL Id: hal-04491116

<https://hal.science/hal-04491116v1>

Submitted on 5 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Laurent TERRAL, Richard SHEARMUR, Mario POLÈSE

LE TOURNANT “MÉTROPOLITAIN” À L’ÉPREUVE DES FACTEURS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAUX

In « La métropolisation : une opportunité pour le développement des territoires ? L'exemple de la Bretagne » sous la direction d'Erwan Charles et d'Hervé Thouément

INTRODUCTION

Nous traversons une période qui a tendance à « sacraliser » la métropole, un dispositif spatial présenté comme l’aboutissement d’une dynamique urbaine et d’une dynamique économique (en polarisant les activités les plus créatrices de valeur). Au sein des économies modernes, les métropoles possèdent de multiples avantages sur lesquels nous ne reviendrons pas dans le détail tellement la littérature sur le sujet est abondante et relativement consensuelle (voir notamment Glaeser, 2011 ; Halbert, 2010 ; Vermeulen, 2014 ; Prager, 2015). Qu’elles soient devenues les lieux par excellence de la production de richesses ne se conteste pas vraiment, qu’elles concentrent le capital humain et des équipements qu’on ne trouverait nulle part ailleurs, non plus ; que grâce à leur taille, elles mettent à disposition des entreprises un vaste marché où les appariements entre l’offre et la demande sont plus faciles à réaliser semble aller de soi également ; pour autant, suffit-il d’observer l’armature métropolitaine sur une carte pour en déduire toutes les directions vers lesquelles le développement économique va aller ? C’est moins sûr.

Cette interrogation ouvre la porte à bien des débats possibles, ne serait-ce que sur la définition même des termes. Il faut savoir ce qu’on mesure dans le « développement ». Le PIB, par exemple, donnera un résultat différent de l’emploi, qui lui-même pourra donner un autre résultat que celui obtenu par le revenu des populations. Quant à ce qu’on entend par métropole, la confusion est encore plus présente. Sur ce dernier aspect, on aurait bien de la peine à trouver deux définitions identiques, les seuils de population n’étant qu’un curseur arbitraire – mais souvent le premier auquel on pense – pour discriminer le monde des métropoles de celui des autres villes. La loi française de Modernisation de l’Action Publique et d’Affirmation des Métropoles (MAPTAM), par exemple, a retenu le seuil de 400 000 habitants – agglomérés et d’un seul tenant – pour qu’un ensemble communal puisse prétendre au nouveau statut de métropole, Brest faisant figure d’exception dans ce tableau. Mais dans un autre système urbain, il est probable qu’une telle barrière serait trop basse (ou

trop haute) si elle devait servir à reconnaître les agglomérations au sommet de la hiérarchie nationale.

Pour en revenir à la question principale et au caractère incertain que la réponse peut inspirer, elle est au départ de la discussion ouverte dans ce chapitre. Expliquer la croissance des territoires, c'est bien entendu analyser les puissants effets d'agglomération qui se jouent au niveau des métropoles et les gains de productivité qu'ils permettent, mais c'est également ne pas exclure d'autres types de facteurs, qui pourraient être complètement indépendants d'une dynamique métropolitaine. Peut-on, par exemple, comprendre la trajectoire d'une métropole sortie de son contexte régional, sortie de sa position relative dans l'espace national ? Les métropoles sont loin de constituer un groupe homogène de villes qui auraient systématiquement rendez-vous avec des croissances élevées. On peut aussi trouver des exemples de métropoles dont l'attractivité est au point mort. Dans nos sociétés très largement urbanisées, le phénomène des villes en décroissance constitue une autre réalité bien implantée ; et s'il concerne plutôt des villes de taille petite et moyenne, qu'on dit justement victime de la métropolisation des activités, il n'épargne pas non plus certains espaces métropolitains moins insérés dans les circuits de la mondialisation, pénalisés par un lourd passé industriel ou bien situés dans un contexte politique ou géographique particulier (Cunningham-Sabot et *al.*, 2010).

Notre contribution puise son argumentation dans une série de travaux antérieurs menés sur la dynamique de l'activité économique dans les territoires français entre le début des années 1980 et la fin des années 2000 (Polèse, Shearmur et Terral, 2014 ; Shearmur, Terral et Polèse, 2013 ; Terral et Proulhac, 2014). À l'origine de ce projet, l'objectif était d'essayer de démêler les différentes composantes de la croissance d'emploi des territoires français à la lumière de facteurs mis en évidence sur d'autres terrains, et notamment le Canada (Apparicio et *al.*, 2007). L'intérêt de la démarche comparative était justement de savoir si les facteurs déterminants les dynamiques territoriales dans un contexte géographique et politique donné conservaient le même pouvoir explicatif dans un autre, et sur un autre continent. La dimension comparative constitue donc une bonne façon de tester la robustesse des facteurs identifiés. Elle présente ensuite l'avantage de pouvoir intégrer à l'explication les effets éventuels du « contexte » et d'analyser comment il interagit avec les autres déterminants pour redistribuer l'activité économique sur le territoire. Ce contexte ne dissimule rien d'autres que des éléments connus de tous, mais qu'il est parfois compliqué d'introduire dans un examen empirique du développement économique local : ce sont les attributs géographiques du pays, par exemple, les politiques d'aménagement du territoire, etc.

Ce chapitre se présente en deux parties. La première cherche à comprendre comment la question métropolitaine a été travaillée en France ces dernières décennies et les directions particulières que les réflexions ont pu prendre dans le contexte national. Dans la deuxième partie, nous nous inspirons des résultats de nos travaux pour discuter du rôle moteur que les métropoles ont pu jouer dans la redistribution géographique de la croissance d'emploi sur une période de 25 ans.

LA FRANCE FACE AU « SUCCÈS » DES MÉTROPOLIS

Dans le monde occidental, le succès annoncé des métropoles vient en bonne partie de résultats concordants de travaux qui, s'il fallait les résumer brièvement, ont tous en commun de louer l'intérêt croissant que les entreprises retirent du fait d'être proches les unes des autres. Cet intérêt a pris une dimension supplémentaire avec le passage progressif d'une économie basée sur l'échange de biens vers une économie basée sur l'échange d'idées et d'informations, les deux poumons des économies modernes. Selon cette perspective, il n'y aurait pas de terrains plus favorables que les métropoles pour faciliter la mise en contact des agents économiques, pour abaisser les coûts de transaction et pour augmenter les rendements croissants, pour accéder aux compétences ainsi qu'aux marchés mondiaux. Notre intention dans cette partie n'est pas de discuter des fondements de ce raisonnement, qui a valu à son théoricien le plus reconnu le prix Nobel d'économie (Paul Krugman en 2008), mais plutôt de constater quels effets ce genre de discours a pu produire lorsqu'on l'applique à la situation française.

Le pays a hérité d'un système métropolitain singulier, à l'armature déséquilibrée, que les pouvoirs publics ont mis beaucoup d'efforts à essayer de « maîtriser ». À son sommet, une ville globale comme il en existe peu sur la planète, mais en dehors, un réseau urbain constitué en majorité de villes petites et moyennes, et de quelques capitales régionales. Si les métropoles constituent à ce point l'atout maître du développement de nos économies, alors que penser de la situation française ? Elle donne lieu à plusieurs interprétations possibles qui peuvent renvoyer à trois types de problèmes, que nous proposons de discuter dans cette première partie.

En dehors de Paris, quelles métropoles ?

Le premier part d'un constat assez simple et peut se résumer en quelques chiffres seulement. Si on considère qu'il existe une compétition internationale entre toutes les métropoles pour attirer les investissements sur la planète et si, comme les travaux d'économie spatiale le suggèrent depuis longtemps, la taille du marché constitue un élément déterminant de cette compétition, une question vient instantanément à l'esprit : Paris mis à part, la France possède-t-elle d'autres métropoles dignes de ce nom ? La deuxième après la capitale, Lyon et les 2,2 millions d'habitants de son aire métropolitaine, ne vient qu'au 245^e rang mondial, Marseille au 315^e, Lille au 475^e¹. La démographie n'est certes pas leur point fort, et la taille de population, qu'une première façon de les regarder. Si on s'intéresse maintenant au PIB par région métropolitaine, plus près de la réalité de ce que chacune pèse véritablement en termes économiques, leur situation s'améliore légèrement. Paris demeure dans les sommets de la hiérarchie mondiale (6^e rang), mais Lyon, Lille et Marseille, malgré un meilleur classement, se situent encore loin dans le classement, entre le 136^e et le 200^e rang mondial, selon les calculs du Brookings Institute². Toulouse, Nice, Bordeaux et Strasbourg font leur apparition entre le

¹ <http://www.populationdata.net/index2.php?option=palmares&rid=4&nom=grandes-villes/>

² <http://www.brookings.edu/research/reports2/2015/01/22-global-metro-monitor>

200^e et le 300^e rang. Chacun connaît les limites de ce genre de calcul, très dépendant des périmètres retenus et de la méthodologie employée, mais on peut parier qu'un autre classement montrerait sensiblement la même chose. En dehors de Paris, les autres métropoles françaises apparaissent, dans le meilleur des cas, de niveau intermédiaire à l'échelle européenne, mais n'ont plus la taille critique nécessaire pour atteindre les standards internationaux.

Ce premier tableau, comme un rapide état des lieux, ne fait que prolonger ce que des études plus précises sur la question ont déjà pointé du doigt par le passé. Sorties des frontières nationales et de leur rôle de capitale régionale, les grandes agglomérations françaises – exception faite de Paris – pèsent relativement peu au milieu du concert des métropoles européennes, en prenant les fonctions métropolitaines comme indicateurs témoins (Sièges sociaux, finances, transport, etc). Malgré des progrès significatifs, ces conclusions étaient celles qu'on pouvait déduire d'une étude commandée par la DATAR au milieu des années 2000 (Rozenblat et Cicille, 2003). Les travaux des chercheurs associés au groupe *Globalization and World Cities* (GaWC)³ qui s'intéressent à l'insertion des villes dans les réseaux mondialisés d'échanges ne disent pas l'inverse, alors que le pouvoir économique tend à se concentrer dans un petit nombre, à peu près inchangé, de grandes métropoles (Alderson, Beckfield, Sprague-Jones, 2010). Enfin, ce bilan n'est pas très différent non plus de ce que plusieurs monographies avaient déjà commencé à dire au moment où la métropolisation devenait la clé de lecture privilégiée des reconfigurations spatiales à l'œuvre⁴ : le « destin » métropolitain de nos grandes capitales régionales est parsemé d'embûches qui peuvent aussi relever de conditions très locales. S'il fallait s'en convaincre davantage, les classements internationaux en tout genre de villes, repris abondamment dans les médias à partir des années 2000, ont renforcé cette impression que les métropoles régionales françaises sortaient trop facilement des radars pour se mêler à la compétition internationale. Si être métropole consiste à étendre son périmètre d'influence par-delà les limites nationales et à commander des réseaux internationaux d'affaires, de culture et de transport, alors il faudrait en conclure que nos métropoles régionales ne sont pas à la hauteur.

À ceux convaincus que l'avenir économique passe par le développement de grandes régions métropolitaines, le message qu'envoie un tel tableau donne effectivement des arguments pour dire que la situation nationale n'est certainement pas optimale. Il a néanmoins le mérite de mettre le pays face à une évidence. Compte tenu du niveau d'urbanisation déjà atteint (> 80%), et de la croissance démographique que la France connaît (< 0,5% annuellement depuis plusieurs années), il est hautement improbable que nos métropoles, hors Paris, refassent leur « retard » - si tant est qu'on puisse le dire ainsi – sur leurs « concurrentes » européennes auxquelles elles aiment souvent se comparer – Munich,

³Créé au département de géographie de l'Université de Loughborough, ce réseau de chercheurs a acquis une réputation internationale dans le domaine. Plusieurs de leurs études sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : <http://www.lboro.ac.uk/gawc/group.html>

⁴ Voir notamment les ouvrages de G. Jalabert (1995), *Toulouse, métropole incomplète*, de M. Bonneville (1997), *Lyon - Métropole régionale ou euro-cité ?*, ou encore, l'ouvrage de B. Morel (1999), *Marseille naissance d'une métropole*.

Barcelone, Milan, etc –, et encore moins sur les métropoles de pays où la démographie est plus dynamique. La réalité est que les métropoles régionales françaises ne sont pas des poids lourds urbains, et qu'elles le seront encore moins dans le futur relativement à d'autres qui, de leur côté, continuent de croître très rapidement.

Mais jusqu'à quel point est-ce problématique ? C'est une autre question à laquelle on ne prend pas toujours le temps de répondre alors qu'elle est au cœur du sujet. Le « déficit » de taille constitue-t-il à ce point un verrou pour exister dans la compétition internationale et pour attirer des activités nouvelles ? Dans la mesure où les gains de productivité seraient proportionnels à une taille critique, on pourrait penser que oui (Davezies, 2015). Dans la mesure encore où une ville serait entourée de voisines beaucoup plus grosses qu'elles, on pourrait également répondre par l'affirmative. Cela étant dit, ce focus sur la masse critique supporte un certain nombre de bémols. Lyon, 245^e métropole mondiale pour sa population, 140^e pour son PIB, vient de se glisser parmi les vingt destinations mondiales les plus attractives pour les projets d'investissements internationaux d'après les résultats de l'enquête menée par l'*IBM Institute for Business Value* (2015). Et ce n'est pas la seule « anomalie » qu'on peut rencontrer. La taille modeste de Toulouse ne l'a pas empêché de concevoir, avec l'A380, le plus gros avion circulant sur la planète. Les métropoles régionales françaises peuvent manquer de taille, mais pas forcément d'idées. On pourrait multiplier encore longtemps les exemples et les situations de villes, en France ou ailleurs, que la taille n'a de toute évidence jamais pénalisé pour développer des activités spécifiques, bien au contraire.

Il y a donc matière à relativiser ce complexe de « taille » ou de « masse critique », argumenté par toute une littérature scientifique attachée à montrer la polarisation des fonctions centrales dans un petit nombre de très grandes villes mais qui peut faire abstraction, par ailleurs, de la redistribution d'autres types d'activités à des niveaux urbains inférieurs. Une autre raison de relativiser cet effet « taille » vient du scepticisme qui est en train de se développer à propos de la surproductivité apparente des grandes métropoles. Et si l'avantage de la taille n'était en réalité que la conséquence de méthodes de calculs qui, mécaniquement, profiteraient aux plus grandes d'entre elles (Bouba-Olga et Grossetti, 2015, Shearmur 2014) ? Il faudrait donc se méfier des effets d'optique grossissants ; c'est vrai pour le calcul des gains de productivité, mais c'est valable aussi pour d'autres éléments qu'on dit être liés étroitement au pouvoir des métropoles, comme le développement d'idées nouvelles ou d'innovations. Or une fois bien décortiqués ces deux derniers phénomènes et la manière dont on les mesure, on éprouve parfois des difficultés à établir une relation directe avec le fait qu'ils surviennent d'abord et avant tout dans les grandes villes (Shearmur, 2012).

À cette série d'arguments, on pourrait ajouter que ce n'est pas tant la taille en soi de la ville qui compte que celle du réseau qu'elle intègre – avec plus ou moins grande efficacité – et duquel elle va pouvoir tirer une partie de sa force. C'est la thèse notamment défendue par P. Veltz (2012) quand il explique que les métropoles régionales françaises ont désormais la chance de pouvoir former, avec Paris en élément unificateur, un réseau métropolitain unique, bien intégré et complémentaire. Pour nos métropoles régionales, avoir Paris comme tête de

réseau serait donc plutôt une aubaine car la capitale demeure à ce jour le meilleur ticket d'entrée dans les réseaux internationaux d'échanges.

Ce point de vue n'est pourtant pas celui que le pays a toujours adopté, comme on va le voir dans la partie suivante. Il propose une formalisation du développement des territoires qui a gagné en crédit et qui reconnaît explicitement que, pour réussir, la logique du réseau est au moins aussi importante que celle du territoire local proprement dit. Cette approche ne laisse d'ailleurs pas indifférente la littérature économique qui, en plus des effets de taille, cherche désormais à intégrer à son analyse des externalités métropolitaines les gains qui pourraient provenir des dynamiques externes de « réseaux ». Il y a là un important chantier de recherche en cours d'exploration, qui vise précisément à considérer l'intensité des interactions avec l'environnement extérieur pour expliquer les niveaux de performances économiques des métropoles, en particulier les plus petites (Burger et Meijers, 2016).

Pour en revenir au cas français, cette conception invite à penser différemment le rapport à Paris, et par conséquent, à reconsidérer son propre rôle dans un monde de métropoles. Si nous nous tournons désormais vers la capitale, c'est que la métropolisation actuelle lui pose aujourd'hui des questions qui, hier, lui étaient étrangères. Cela ne manque pas d'ailleurs de réveiller quelques vieux souvenirs.

Quelle place pour Paris ?

Si ce triomphe annoncé des métropoles occupe autant les esprits en France, ce n'est pas qu'en raison de la faiblesse supposée de son réseau de métropoles provinciales, mais bien parce qu'il ouvre à nouveau le débat du poids, du rôle et de la fonction joués par Paris dans le pays. Le rapport de Paris à son *hinterland* a plus souvent été conflictuel qu'apaisé. Encore aujourd'hui, il n'est pas rare d'entendre ou de lire que les métropoles régionales doivent leur situation actuelle au fait d'avoir vécu dans l'ombre d'une capitale trop encombrante vers laquelle tout semblait aller : les investissements, les diplômés, le pouvoir économique et politique, les réseaux de transports... Ce n'est pas complètement faux, mais dans la période actuelle, s'arrêter à ce genre d'interprétation conduirait à faire l'impasse sur des mécanismes et des tendances qui racontent désormais une histoire beaucoup plus nuancée. Et ce serait entretenir un discours qui n'a certainement plus sa place.

Ce discours, opposant le développement de la capitale à celui du reste du pays, est intervenu à un moment particulier de l'histoire du pays, alors qu'il devait se reconstruire, que s'amorçait une période faste de croissance – les Trente Glorieuses – et qu'on ne parlait pas encore de globalisation. L'alerte est donnée par le géographe Jean-François Gravier dans son ouvrage au titre resté célèbre « *Paris et le désert français* » (1947,1972). Sa thèse est à peu près la suivante : l'accroissement spectaculaire du poids démographique, économique et financier de la région parisienne jusqu'au milieu du 20^e siècle se serait fait en bonne partie sur le dos de la province, en lui prenant sa main-d'œuvre, en attirant sa matière grise et en épuisant son vivier de talents et d'entrepreneurs. Aussi exagérée qu'elle ait pu être, cette voix est entendue par les politiques de l'époque qui, la croissance aidant, se saisissent de ce diagnostic pour prendre en main le territoire et organiser les conditions d'une répartition plus

équilibrée des ressources. Parmi ses actions, l'Etat veille notamment à une disposition plus harmonieuse des moyens de production sur le territoire. C'est le principe de la politique « d'égalité des places », décrite par P. Estèbe (2015) : cette dernière n'est pas pensée contre Paris, mais pour tous les territoires, qu'il s'agit alors d'irriguer au mieux afin de créer des complémentarités avec la capitale. Paris demeure la tête de pont de l'ensemble et quelques grandes capitales régionales sont désignées pour jouer le rôle de métropoles d'équilibre. Le projet politique s'inscrit dans une logique clairement affirmée d'amoindrir des disparités régionales jugées d'autant moins concevables que la prospérité économique est au rendez-vous et qu'elle gagne alors à être mieux distribuée. Le calcul n'est pas que social, il est aussi économique : l'Etat y voit un moyen de moderniser le pays tout entier et de tirer vers le haut l'ensemble de son économie (Wendeln, 2014).

Les spécialistes n'ont cessé depuis de s'interroger sur l'efficacité réelle de cette politique, sur ce qu'elle a pu léguer au territoire national ; les interprétations sont généralement très partagées. Si le débat refait surface à nouveau aujourd'hui, c'est qu'il peut encore y avoir des doutes sur les dynamiques de longs termes que cette politique territoriale a accompagnées ou bien peut-être freinées, notamment dans le cas de Paris. Mais le procès qu'on tend parfois à lui faire est de mauvaise foi : il faut certainement rappeler que, dans les années 1960, les priorités étaient pensées en fonction de l'idée qu'on se faisait de l'espace intérieur avant tout, dans un monde où les frontières économiques étaient nettement plus étanches qu'aujourd'hui, et en fonction d'une économie où la production de biens industriels soutenait encore la croissance nationale... Cette époque-là est révolue. On ne pouvait donc pas s'attendre à ce qu'une politique d'aménagement vieille d'une cinquantaine d'années soit taillée pour répondre aux défis que nos territoires ont à relever aujourd'hui : la globalisation économique qu'on connaît, la métropolisation dans sa forme actuelle, ou bien encore la dématérialisation avancée de l'économie, ont connu des coups d'accélérateur relativement récents, qu'aucun projet territorial, aussi visionnaire soit-il, ne pouvait raisonnablement servir au milieu des années 1960.

Cette lecture rétrospective intervient dans un moment particulier alors que le prochain grand chantier d'aménagement du territoire, pour la première fois depuis longtemps, a pour cible Paris. Ce revirement par rapport aux périodes antérieures fait dire à certains que la politique « égalisatrice » amorcée pendant les Trente Glorieuses a négligé la croissance parisienne quand celle-ci allait-bon train. Et les projets engagés aujourd'hui constitueraient donc une forme de rattrapage pour des investissements qui n'ont pas eu lieu par le passé. La priorité, peut-on lire, n'est pas de centraliser davantage mais plutôt de prévenir deux craintes au sujet de Paris (Gilli, 2014). La première est celle de son possible décrochage sur la scène internationale ; la seconde met en avant les dysfonctionnements internes croissants – en matière de logement et de transport notamment –, et dont les mouvements de population ont fini par donner un témoignage vivant. L'enjeu de « la fluidité » auquel sont confrontées toutes les grandes métropoles n'est pas que pour les entreprises ; il l'est aussi pour les populations que la région parisienne peine de plus en plus à retenir au fur et à mesure que la famille s'agrandit et une fois que l'âge de la retraite a sonné. Le bilan migratoire négatif de la région

capitale avec le reste des régions françaises est déjà une réalité depuis quatre décennies, mais il s'est aggravé ces vingt dernières années, avec la massification de départs de certaines classes d'actifs qu'autrefois elle parvenait à retenir (Baccaïni, 2007).

Cette inversion des flux soulève, toujours au plan intérieur, un autre registre de questions qui vont, dans le courant des années 2000, interpeler à nouveau les « performances » économiques parisiennes. Si la concentration géographique du PIB national dans la région Île-de-France se poursuit, c'est l'inverse qui tend à se produire pour les emplois ainsi que pour les revenus. Que faut-il en déduire ? Que la région continue d'être le fer de lance pour la production nationale de richesses mais qu'en revanche, des dynamiques centrifuges plus puissantes qu'avant organisent des transferts vers d'autres régions, qui en profitent. Nous ne reviendrons pas, dans l'immédiat, sur les mécanismes de transferts, qui peuvent d'ailleurs suivre des règles différentes selon qu'on s'intéresse à l'emploi ou bien aux revenus. Mais globalement, la dissociation croissante entre lieu de production et lieu de vie, la nouvelle géographie des retraités, ou bien encore les transferts publics expliquent relativement bien l'érosion de la base de revenus parisiens (Davezies, 2008) ; quant à l'emploi, les mécanismes seront analysés plus précisément dans la deuxième partie de ce chapitre. Le constat est donc là. Dire que l'attractivité parisienne a tendance à s'essouffler au plan national n'est pas complètement faux, une fois précisé les fonctions et les secteurs concernés. Elle est la conséquence du desserrement de certaines contraintes de localisation, qui favorise d'autres destinations sous l'effet des dynamiques de peuplement ainsi que celui de la division croissante des tâches dans certaines activités d'intermédiation notamment. Dans un pays qui a longtemps œuvré pour une répartition plus harmonieuse de l'activité, ce n'est certainement pas une mauvaise nouvelle. En revanche, que ce pouvoir de séduction s'exprime moins bien sur la scène internationale constitue un motif d'inquiétude pour une capitale dont la position privilégiée dans l'espace monde a longtemps semblé acquise. Or on a moins de certitudes à ce sujet, à en croire la lecture de plusieurs enquêtes.

Avant de s'y intéresser plus en détail, un préambule s'impose. Malgré les efforts produits pour disposer de données à peu près harmonisées, il demeure compliqué de pouvoir comparer de manière rigoureuse l'attractivité et la compétitivité des villes entre elles à l'échelle mondiale, puisque c'est rarement réalisé « toutes choses égales par ailleurs ». Par cette remarque, on veut dire que la vie économique des métropoles n'est pas non plus indépendante des systèmes nationaux ou supranationaux qui les chapeautent et qui fixent les règles en matière de lois du travail, de fiscalité, de politiques monétaires, etc. On a beau présenter les grandes métropoles comme des entités un peu hors-sol, dire qu'elles forment des « mini Etats » dans l'Etat, elles ne contrôlent pas certains éléments essentiels à leur compétitivité et à leur attractivité. C'est donc en connaissance de cause qu'il faut lire et interpréter les enquêtes que produisent, année après année, les cabinets d'audit et de consultants pour le compte des grandes entreprises mondiales. Les classements de villes qu'on connaît sont aussi, indirectement, ceux d'Etats plus ou moins accueillants et complaisants à l'endroit des règles du capitalisme contemporain.

Le message que ces classements envoient à propos de Paris constitue par conséquent un signal d'alerte, certes pour la ville, mais aussi pour le pays. S'il faut prendre avec une certaine précaution leur conclusion, il reste que lorsque les résultats ont tendance à converger, les chances qu'ils disent vrais augmentent. Or en prenant les critères strictement économiques, les analyses semblent confirmer que Paris perd du terrain, et que son attractivité auprès des milieux d'affaires recule relativement à d'autres métropoles au sommet de la hiérarchie ; la rétrogradation n'est pas spectaculaire, mais elle est perceptible (Bourdeau-Lepage, 2013 ; Polèse, Shearmur, Terral, 2014). Nous n'insisterons pas davantage si ce n'est pour dire qu'on peut trouver à cette situation plusieurs éléments d'explication possibles, qui n'ont probablement rien à avoir avec le fait qu'on ait souhaité maîtriser la croissance parisienne à une certaine époque. La proximité et la compétition accrue avec Londres, Francfort ou Amsterdam au plan continental, ainsi que le rétrécissement, au fil du temps, de l'espace d'influence de la capitale constituent des arguments plus solides pour justifier les doutes que sa propre situation inspire. Elle serait plutôt victime du syndrome du « lieu central » qui s'ajuste à la taille du territoire qu'il domine comme centre de services. Il n'est pas inutile ici de faire un détour par l'explication théorique, car la situation vécue par Paris correspond assez fidèlement à ce que la théorie des lieux centraux, développée par Christaller dans les années 1930, nous apprend.

S'il fallait donc résumer les défis auxquels les métropoles françaises sont confrontées dans le monde globalisé d'aujourd'hui, on aurait donc, d'un côté, une capitale, ville globale, qu'il faut réanimer pour ne pas qu'elle perde ses avantages primatiaux, et d'un autre des métropoles régionales qui, faute de taille critique, doivent redoubler d'efforts et d'ingéniosité pour se mêler à la compétition internationale. Si nous insistons autant sur cette histoire métropolitaine française, c'est qu'elle a reçu une large adhésion et qu'elle a convaincu les gouvernants d'agir. Cette lecture est à peu près celle que le monde politique a retenue.

La réponse politique à la métropolisation des territoires et les réserves qu'elle suscite

À partir de la fin des années 2000, elle va inspirer plusieurs réformes mettant à l'honneur les métropoles, à commencer par la première d'entre elle. La perspective d'un nouveau projet pour Paris s'accélère à partir de 2007 avec le lancement d'une consultation internationale pour le Paris du 21^e siècle, puis par la création, dans la foulée, d'un secrétariat d'Etat en charge du développement de la région capitale. La promulgation d'une loi sur le Grand Paris en 2010 fixe la feuille de route et annonce le retour massif des investissements publics vers la capitale par l'intermédiaire d'un projet de transport et d'aménagement ambitieux. Densifier la métropole pour la rendre la plus efficace et la plus compétitive possible, c'est à peu près en ces mots que le projet est défendu par les différents gouvernements qui l'appuient. Il est censé apporter des solutions aux dysfonctionnements internes de la région en matière de transport ainsi que sur le marché du logement, et au plan économique, préparer le terrain à ce que les entreprises recherchent le plus, à savoir des facilités pour augmenter les externalités d'agglomération. Le tournant métropolitain ne s'arrête pas là, puisque quelques années plus tard, c'est une autre loi (MAPTAM) qui entérine définitivement le passage à l'ère

des métropoles. Elle crée un nouveau statut juridique aux métropoles, qui désormais vont avoir à leur disposition des instruments pour devenir un peu plus stratégiques de leur propre développement économique. Et la réforme territoriale en cours (Loi NOTRe), qui définit de nouveaux périmètres régionaux, offre aux futures métropoles une arène encore plus grande pour exercer leur influence. Dans un cas comme dans l'autre, la logique affichée paraît relativement claire : elle reconnaît la métropole comme la maille territoriale la plus adéquate pour soutenir l'expansion économique et c'est en particulier pour répondre aux besoins de sa bonne marche et la faire parler d'une seule voix qu'une nouvelle gouvernance territoriale est mise en place. Si on peut parler de tournant métropolitain aujourd'hui, ce n'est pas simplement pour des raisons économiques, mais bien parce qu'il prend une existence politique concrète et sans équivoque.

Dans un pays qui revendique haut et fort le principe d'égalité des territoires, cette confiance accordée aux métropoles revient à dire qu'on compte sur leur efficacité économique pour que, dans leur sillage, le reste du territoire en profite. Il y a, sur le principe même, une franche ressemblance avec la logique poursuivie par la politique des métropoles d'équilibre, cinquante ans auparavant. Si cette dernière a pu rencontrer une certaine réussite par le passé et si certaines disparités régionales se sont effectivement résorbées dans la deuxième moitié du 20^e siècle, la question se pose aujourd'hui de savoir si les conditions sont réunies pour espérer des effets similaires. Le contexte n'est plus le même et, chez les plus réservés, il fait craindre au contraire le montage d'un édifice territorial plus inégalitaire. On trouve au moins deux types d'arguments pour justifier cette inquiétude.

Le premier renvoie à l'ambivalence même des dynamiques que la métropole peut enclencher et qu'on n'a toujours pas fini de creuser. D'un côté, on peut lire que, sans métropole, il n'y a point de croissance à espérer, mais d'un autre aussi que les métropoles sont de puissantes centrifugeuses capables de redistribuer l'activité à l'échelle de la planète dans son entier. Autrement dit, il est loin d'être acquis que la croissance captée par les métropoles se diffusent là où on l'attend et que les effets d'entraînement soient localisés dans ses territoires adjacents. Il y a bien entendu des échanges qui se nouent entre les métropoles et leur arrière-pays, et ils sont parfois plus forts que ceux qu'on imagine, y compris quand on les regarde par les réseaux d'entreprises⁵ ; mais c'est un fait aussi que la nouvelle division fonctionnelle du travail occupe plus largement tous les recoins de l'espace monde et que la mobilité des individus et des capitaux franchit plus allègrement encore les frontières régionales ou nationales. C'est donc une première réserve.

Un deuxième argument, plus développé que le précédent, vient faire douter du rôle qu'on aimerait voir jouer par les métropoles. Il s'appuie pour cela sur une grille de lecture qui réinterroge la construction des inégalités territoriales. À la différence de la période des Trente Glorieuses, la redistribution des richesses entre les métropoles et les territoires qui les entourent s'effectue dans un contexte de croissance nationale moins élevée et moins bien

⁵ Un travail récent de Rozenblat, Pumain et Bellwald (2015) sur les réseaux d'entreprises de l'agglomération lyonnaise montre ainsi qu'une bonne partie des liens économiques se construit encore au niveau régional.

partagée. Cette situation, qu'aucun chiffre ne semble contredire, a pour conséquence de faire repartir à la hausse les inégalités, et parmi elles, les inégalités territoriales, celles-là mêmes que les politiques du passé avaient cherché à combattre. La notion d'inégalités territoriales recouvre plusieurs dimensions, qu'il serait trop long de détailler dans ce chapitre, mais qui ont fait l'objet de rapport très détaillé récemment (Laurent, 2013). Il est possible de montrer la nécessité et même l'utilité de certaines inégalités territoriales – pour la répartition de l'appareil de production, par exemple – ; d'autres, en revanche, sont beaucoup moins souhaitables pour la société. On classe dans cette dernière catégorie toutes les inégalités qui expriment, avec plus ou moins de forces, des défaillances territoriales pour l'accès des populations à un emploi, à un revenu, aux soins de santé, etc. Les inégalités territoriales ont tendance à s'accroître quand des mécanismes ségrégatifs ou d'exclusion poussent au regroupement des plus privilégiés dans certains territoires et au regroupement des moins favorisés dans d'autres. Parmi les réflexions que le sujet suscite, l'une d'entre elles porte justement sur le nouveau contour territorial de ces inégalités. L'idée avancée par certains est qu'en France, nous assisterions à un durcissement des différenciations entre des cœurs bien portants, les métropoles, et leurs périphéries immédiates et plus éloignées, beaucoup moins dynamiques au plan économique. Cette thèse a pris de l'épaisseur ces dernières années avec la crise de l'emploi ainsi qu'avec le signalement de nouvelles formes de relégations sociales, principalement en marge des métropoles (Guilluy, 2013). Sur tous ces aspects, les analyses en cours ne convergent pas toujours. La frontière des métropoles n'est pas toujours la plus significative pour expliquer la fabrique des inégalités territoriales (Le Bras, 2014). Les débats actuels éclairent justement la nécessité de travailler les inégalités à partir d'une variété d'échelles territoriales et de mesures, au risque sinon de passer à côté de toute la complexité des divisions spatiales qui sont en train de se manifester. Cela étant dit, le message que ces analyses font néanmoins passées est que les métropoles, globalement, assurent aux populations et à l'activité économique une meilleure « résilience » face aux aléas économiques.

Dans ce contexte, on pourrait facilement imaginer que la nouvelle souveraineté des espaces métropolitains agisse comme un rempart protecteur supplémentaire et que les dynamiques territoriales prennent des trajectoires plus divergentes encore entre les métropoles et leur périphérie. Tout va dépendre probablement de la façon dont les pouvoirs vont s'exercer à l'intérieur (Vanier, 2013). S'ils restent enfermés dans des logiques strictement territoriales et qu'ils ne s'occupent que du « dedans », le risque de voir la périphérie n'en tirer aucun profit et que se scellent des divisions plus profondes n'est pas exclu ; cela serait contre-productif et irait alors à l'encontre des intentions recherchées. Si, par contre, le nouvel espace politique de la métropole est gouverné avec l'objectif d'ajouter du liant avec l'extérieur, avec celui d'investir d'autres scènes que son propre territoire, alors les chances que la métropolisation politique soit profitable à tous les territoires semblent meilleures.

Dans cette première partie, nous avons souhaité revenir sur les logiques qui ont progressivement fait se tourner les regards, en priorité, vers les métropoles dès qu'il était question de développement économique. Les arguments mobilisés ont convaincu les

politiques d'agir et d'accompagner le mouvement de métropolisation par un train de réformes territoriales comme il n'y en a pas eu en France depuis longtemps. Le nouveau paysage en construction ne va pas sans discussion sur les validations qu'on lui apporte ni même sur ses conséquences éventuelles pour les équilibres territoriaux. Ceci étant dit, rien ne semble contredire aujourd'hui le fait qu'on aura, demain, besoin de métropoles encore mieux structurées et donc plus fortes pour faire fonctionner l'économie des territoires. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille compter que sur cet atout-là. L'effet métropolitain est un aspect important de l'analyse du développement économique des territoires, mais dans les travaux que nous avons conduits pour la France sur une période longue de vingt-cinq ans, il n'est pas le seul à être ressorti. D'autres déterminants sont apparus et ils fournissent, de toute évidence, des explications supplémentaires aux dynamiques à l'œuvre. Ils font l'objet de notre prochaine partie.

À CÔTÉ DES EFFETS MÉTROPOLITAINS, QUELS FACTEURS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAUX ?

Les résultats que nous reprenons sont issus d'analyses menées sur les dynamiques de l'emploi en France métropolitaine entre le début des années 1980 et la fin des années 2000, juste avant les premières manifestations de la crise (Polèse, Shearmur et Terral, 2014 ; Shearmur, Terral et Polèse, 2013 ; Terral et Proulhac, 2014). Il est important de le préciser car, depuis, des travaux plus récents se sont intéressés à la géographie de l'emploi avec le souci de montrer comment les trajectoires avaient été affectées par la conjoncture économique. Cela étant, notre démarche n'est pas tant de revenir sur la description des dynamiques territoriales que sur ce qu'elle nous a appris des facteurs qui les déterminent sur le long terme. Sur ce dernier aspect, il n'est pas impossible que la crise fasse varier le pouvoir explicatif de certains facteurs, mais cela n'invalide en rien le fait qu'il faille les considérer et les mobiliser pour comprendre comment ils agissent sur les redéploiements de l'activité économique.

Précisions méthodologiques

Dans ce genre d'exercice, les conclusions qu'on est porté à tirer sont rarement indépendantes du type de données exploitées et de la maille territoriale retenue. Cela paraît aller de soi. Si on le rappelle, c'est qu'il y a en matière de développement économique le choix de plusieurs mesures possibles et celui aussi de pouvoir travailler à partir d'une grande variété d'échelles territoriales. Il devient donc nécessaire de préciser tous les arbitrages effectués au risque sinon d'aller au-devant d'incompréhensions et de controverses. Ainsi, le choix de manipuler une donnée comme l'emploi signifie des intentions particulières et différentes d'une recherche qui aurait, par exemple, mobilisé des données de PIB ou bien de revenus. S'agissant de notre étude, l'emploi nous semblait la donnée la plus adéquate pour engager la réflexion sur la répartition géographique de l'activité économique à l'échelle à laquelle nous souhaitions l'observer ; avec le recensement général de la population, qui couvre toutes les sphères, publique et privée, ainsi que tous les statuts d'emploi, les données d'emploi sont disponibles à la commune. On peut ensuite reconstituer, par agrégation spatiale, des

territoires fonctionnels correspondant à la réalité de marchés de l'emploi relativement « indépendants » les uns des autres, ou bien « fabriquer » des variables spatiales pour distinguer les marchés urbains (les aires urbaines) des marchés ruraux.

Le résultat de nos manipulations spatiales ont permis de découper la France en 674 entités spatiales ; elles ne correspondent pas à des territoires politiques, en revanche, elles ont une certaine cohérence en tant que marchés géographiques du travail. À partir de ce maillage, l'objectif était ensuite d'avancer des explications aux différentiels de croissance – mesurés à partir de la variation annuelle moyenne de l'emploi local – en testant plusieurs séries de variables⁶. Ces variables ont été mises à l'épreuve dans d'autres situations géographiques et sont généralement bien admises dans la littérature académique. Dans le cas de la France, on peut regrouper en trois grandes familles les variables qui aident à comprendre un peu mieux la structuration du paysage économique ces trois dernières décennies. L'intérêt de la démarche est d'essayer de savoir dans quelles mesures ces familles de facteurs appuient l'idée d'une importance croissante des effets métropolitains dans la structuration du paysage économique, mais pas seulement. Il s'agit de voir également si ces familles de facteurs ne contribuent pas parfois à relativiser ce qu'on met parfois sur le compte de la métropolisation.

Un effet métropolitain, mais pas de taille

Il existe plusieurs façons d'analyser la manière dont les métropoles structurent la répartition de l'activité économique mesurée par l'emploi. Une première possibilité est de simplement constater la part de la croissance qu'elles ont captée. Sur notre période d'étude (1982-2007), les quinze plus grandes métropoles du pays ont concentré 55% de la croissance d'emploi française alors qu'elles ne représentaient que 41 % de l'emploi total en tout début de période, et ceci à périmètre constant dans le temps. Il n'est pas compliqué d'en déduire que, globalement, elles ont davantage polarisé la croissance que les autres territoires : les aires urbaines restantes, par exemple, accueilleraient sensiblement la même part d'emploi en début de période (40,9 %), mais n'ont attiré en comparaison que 44,9 % de la croissance. Et que dire de la position des métropoles face aux espaces en dehors des aires urbaines (ceux définis par l'Insee avant 2010), qui comptaient encore 18,1 % des emplois en début de période mais n'ont retenu que 0,1% de la croissance d'emploi total. Le solde d'emploi a donc été largement favorable aux plus grandes métropoles du pays, prises comme un seul ensemble.

Lorsqu'on les considère une à une désormais, un autre constat s'impose. Les niveaux de croissance des quinze premières métropoles sont loin d'être uniformes, et l'analyse des taux de variation annuel moyen révèlent des écarts importants au sein de ce petit groupe, pouvant dépasser les deux points entre les championnes de la croissance (Toulouse ou Montpellier) et les moins dynamiques d'entre elles (Rouen et Douai-Lens). Enfin, sur ces quinze, quatre ont enregistré un rythme moyen de croissance inférieur à la valeur médiane sur la période

⁶ Pour plus de détail sur la méthode, on renvoie à l'article paru dans la revue *Cybergéo* en 2013, intitulé « *la géographie de la croissance d'emploi en France à l'aune de processus nord-américains : vers une théorisation du contexte* ».

d'étude. Autrement dit, la croissance qu'on attribue aux métropoles dans leur ensemble est surtout à mettre sur le compte de quelques-unes qui tirent vers le haut le reste du groupe. Ce résultat est une manière de dire que l'effet métropolitain en soi n'est pas suffisant pour expliquer la direction vers laquelle toute la croissance se dirige. Il l'est d'autant moins que lorsqu'on cherche à mettre en relation la taille urbaine et la croissance annualisée de l'emploi, on ne trouve pas de lien significatif entre les deux : l'accroissement annuel moyen de l'emploi ne s'explique donc pas systématiquement par l'importance de la taille urbaine.

Sans que ces résultats soient de nature à remettre en cause le pouvoir d'agglomération des métropoles, ils nous alertent néanmoins sur le fait que la redistribution spatiale de la croissance d'emploi obéit à des règles un peu plus complexes et qu'il y a donc d'autres directions à explorer, d'autres facteurs à considérer.

Les autres directions géographiques de la croissance d'emploi et ses déterminants.

Une première piste d'explication des différentiels de croissance d'emploi, tous territoires confondus, nous a conduits à nous intéresser aux grandes structures spatiales et géographiques du pays. Les expériences réalisées aux Etats-Unis ou au Canada montrent que ce sont là des facteurs déterminants. Ils peuvent être de différente nature : le fait d'être à proximité d'une métropole ou bien d'en être éloigné, d'avoir affaire à des territoires à dominante rurale ou urbaine, d'avoir une bonne accessibilité générale aux principaux marchés, ou bien encore de bénéficier d'aménités géographiques (proximité d'un littoral, niveau d'ensoleillement). Il s'agit de prendre en considération des facteurs sur lesquels les territoires ont une faible prise et qui leur est difficile de modifier, du moins à court ou moyen terme. Concernant les trois premiers, ils font partie des grilles d'analyse que la géographie économique et les sciences régionales mobilisent depuis longtemps pour essayer de comprendre l'organisation de l'espace et l'effet de la maîtrise des distances sur le développement des territoires. Quant aux aménités, leur introduction comme variable explicative dans les modèles de croissance est plus récente ; elle part du principe que, dans les sociétés actuelles, la plus grande mobilité des facteurs de production, et de la main-d'œuvre en particulier, ne s'explique plus seulement par des critères économiques – comme la rémunération pour les salariés –, mais de plus en plus par l'intégration d'attributs relatifs à la qualité de vie des lieux. Cette situation se rencontre notamment chez les salariés les plus qualifiés, qui peuvent plus facilement négocier leur savoir-faire et leur compétence ; et les possibilités de migration résidentielle sont encore plus élevées chez les populations de retraités, libérées de toute contrainte liée au travail.

La prise en compte de tous ces facteurs géo-structurels fournit un cadre d'analyse qui contribue à améliorer significativement la compréhension des dynamiques territoriales. La classification spatiale des territoires obtenue en croisant le caractère central et périphérie/Urbain-rural, aussi classique que le schéma puisse paraître, présente ainsi un pouvoir explicatif des différenciations territoriales bien meilleur que la taille urbaine. Et cela s'explique relativement bien. Si la relation entre la variation annuelle moyenne de l'emploi et l'importance de la taille urbaine ne ressort pas, c'est notamment en raison du fait que le

périmètre strict des métropoles ne suffit pas à observer les dynamiques de la croissance dans les zones alentours, celles que nous avons classé parmi les espaces centraux (à moins d'une heure d'une métropole). Dans le courant des années 2000, c'est avec ces zones, composées de villes petites et moyennes, d'espaces ruraux, non incluses dans le périmètre des métropoles mais situées dans leur orbite que la corrélation a été la plus forte. S'agissant de la direction géographique prise par la croissance, ce résultat peut s'interpréter de deux manières différentes. La première serait de dire que l'effet structurant des métropoles pour l'emploi, dans la réalité, est bien plus puissant qu'on ne le mesure statistiquement si on considère que les dynamiques observées dans leur périphérie immédiate sont le résultat « du débordement » de leur croissance et d'une intégration métropolitaine prochaine du voisinage. Une deuxième façon de l'interpréter, plus mesurée sur le rôle des effets d'agglomération, serait plus simplement de dire que le développement économique des territoires est possible pourvu que ces derniers disposent d'un accès raisonnable à une métropole. Ces deux versions se tiennent et pourtant, elles n'envoient pas tout à fait le même message sur la manière de considérer le rôle des métropoles dans la direction géographique prise par la croissance.

L'intérêt de l'intégration des facteurs géo-structurels vient du fait qu'ils apportent également des éclairages complémentaires sur les écarts de performance d'une métropole à l'autre. On se rend ainsi compte qu'au fil du temps, le facteur « aménités géographiques » gagne en importance pour expliquer les potentiels de croissance territoriale, toutes choses égales par ailleurs ; en matière d'emplois, il met en évidence une France mieux portante dès lors qu'on se rapproche des zones littorales et des parties méridionales du pays. Cette relation, qui se manifeste aussi dans d'autres contextes nationaux, aux Etats-Unis par exemple, ajoute un niveau de complexité supplémentaire dans l'examen des différentes directions géographiques que la redistribution d'emploi semble prendre. Elle agit indépendamment du pouvoir de polarisation des métropoles et se surimpose à lui. Il faut néanmoins l'interpréter avec prudence car il n'est pas interdit que cette relation coïncide avec d'autres types de phénomènes qu'il devient alors compliqué de vouloir départager. Dans le cas français, les dynamiques démographiques accréditent la thèse d'une valorisation croissante, par les populations, de la proximité des littoraux ou bien de l'attrait des zones méridionales. C'est incontestable. Ce qui est également vrai, c'est d'observer que ces parties-là du pays n'ont pas eu à subir de désindustrialisations massives, ont accueilli les secteurs industriels les plus dynamiques, et concernent nombre de territoires que les grandes politiques d'aménagement ont visé à l'époque où on cherchait à redistribuer l'activité productive. Pour en revenir aux métropoles, celles qui se sont le mieux comportées en termes de croissance d'emploi ont à peu près toutes le même profil : situées dans les parties méridionales et près des littoraux, elles se distinguent par un accroissement moyen des populations nettement plus rapide que dans le reste du pays, enfin leur base industrielle a globalement beaucoup mieux résisté que dans les parties nord-est du pays ou qu'en région parisienne. Cette dernière remarque invite à aller voir de plus près le rôle joué par la composition économique des territoires dans leur trajectoire. C'est une deuxième piste d'explication à creuser.

Pour bien en prendre la mesure, nous nous sommes attardés plus précisément à l'état initial de leur structure économique. Par initial, on entend en début de période d'étude. En quoi cette structure peut-elle être déterminante pour comprendre les trajectoires territoriales et les dynamiques de croissance dans les années suivantes ? Du début des années 1980 jusqu'à la fin des années 2000, l'activité économique s'est transformée en profondeur, en éliminant des quantités importantes d'emplois industriels et agricoles, et en développant en parallèle les services aux entreprises, ainsi que les services à la population, privés et publics. Or on sait que la tertiarisation accélérée de l'économie, qui a porté la croissance d'emploi pendant toute cette période, n'a pas profité uniformément à tous les territoires ; de la même manière, le recul global de l'emploi industriel n'a pas frappé avec la même intensité selon les espaces productifs. Analysée sur un temps aussi long que vingt-cinq ans, pendant lequel l'activité économique a modifié significativement son contenu et ses façons de produire, la structure d'emploi d'origine des territoires a constitué un bon prédicteur des niveaux de croissance sur la période. Les résultats montrent sans surprise les difficultés de reconversion de certains territoires profondément marqués par l'activité agricole ou bien par un passé d'industries lourdes ou de main-d'œuvre ; dans leur cas, l'héritage industriel a sérieusement compromis les capacités de croissance et la transition vers une économie plus moderne. Ceci étant dit, on ne peut pas en faire une règle systématique : les situations varient significativement selon les profils industriels, et dans le cas de territoires spécialisés dans des productions moins exposées aux délocalisations, l'impact sur la croissance d'emploi est beaucoup moins négatif. Parmi tous nos territoires, ce sont néanmoins ceux qui avaient déjà diversifié leur structure d'emploi en début de période et les plus avancés dans la tertiarisation de leur économie à ce moment-là qui avaient les meilleures chances de connaître une croissance rapide. La structure économique de départ (1982) a donc constitué un facteur déterminant de la trajectoire prise par la croissance des territoires pour les vingt années qui ont suivi ; on pourrait néanmoins considérer qu'une fois modernisée leur économie, les territoires parviennent à se libérer de la dépendance à leur profil économique pour croître. Or, ce n'est pas forcément le cas : lorsqu'on mesure l'impact de leur structure économique en 1999 sur leur niveau de croissance dans les années 2000, celle-ci demeure encore déterminante. Il y a plusieurs explications possibles : ou bien certains territoires ne sont toujours pas parvenus à réaliser leur transition économique vers une économie plus moderne, situation fort probable dans les zones rurales les plus reculées. Ou bien la croissance des années 2000 s'est appuyée sur de nouvelles activités qui ont exclu une bonne partie de nos territoires.

Une troisième famille de facteurs est susceptible d'apporter des explications à la direction géographique prise par la croissance d'emploi. Elle touche de plus près au contenu des territoires et aux caractéristiques de leur population : les indicateurs retenus sont ceux qui peuvent en principe influencer l'évolution du marché du travail comme la part d'actifs dans la population, leur niveau de qualification (mesuré par les diplômes universitaires obtenus). Leur contribution à l'explication des différentiels de croissance territoriale est très variable dans le temps. C'est une première remarque. Cette famille de variable explique dans des proportions

équivalentes à la structure économique les différentiels de croissance observés en début de période, en revanche son pouvoir explicatif se réduit nettement au passage du siècle. Cela pourrait vouloir dire que la croissance des territoires est de moins en moins dépendante des caractéristiques locales des populations, c'est une première hypothèse ; une autre serait de dire que les caractéristiques locales des populations ne différencient plus suffisamment les territoires entre eux pour peser significativement sur leur potentiel de croissance. De toutes les caractéristiques, le niveau de qualification des actifs – un proxy du capital humain – est la variable la plus positivement corrélée avec la croissance d'emploi. À la différence des autres variables, et malgré un léger essoufflement, son effet se maintient dans le temps. Cette relation est concordante avec ce que beaucoup d'études ont montré depuis quelques années.

Cet examen de la croissance territoriale en France, sur une période de vingt-cinq ans, cherchait à mettre à l'épreuve des faits un certain nombre de déterminants ayant agi avec plus ou moins de forces dans d'autres contextes nationaux. Il propose un cadre interprétatif des directions géographiques prises par les dynamiques plutôt qu'un véritable schéma explicatif et déductif. Pour être complet sur cet aspect, il aurait fallu, entre autres choses, modéliser l'action des politiques, ce qui demeure à ce jour très compliqué à réaliser. Ceci étant dit, ce cadre est suffisant pour préciser un certain nombre de spécificités françaises. Si le pouvoir de polarisation des métropoles ressort, ce n'est pas par l'effet propre de leur taille mais bien plus par la manière dont elles ont organisé la croissance dans leur environnement immédiat. C'est ce qu'on peut déduire de l'analyse des facteurs géo-structurels. La part d'actifs diplômés et les capacités d'adaptation de la structure économique au nouveau monde productif sont deux facteurs forts qui donnent un avantage certain aux territoires pour croître. Avec de telles caractéristiques, on aurait pu penser que les métropoles seraient sorties davantage gagnantes, or ce n'est pas forcément le cas à la lumière de nos résultats. Les métropoles n'ont pas eu l'exclusivité de la croissance pendant les vingt-cinq années où nous les avons observées.

CONCLUSION : LES MÉTROPOLES ET LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

Ces résultats permettent d'apporter quelques réponses à la question posée en introduction et qu'on rappelle. Suffit-il d'observer la carte des métropoles en France pour en déduire toutes les directions vers lesquelles le développement économique va aller ? Comme souvent en sciences sociales, il n'y a pas de réponses franches et sans nuance, et la difficulté est justement d'arriver à faire la part des choses entre la tendance qui paraît inéluctable et les éléments qui la mettent en doute.

Premier constat, la France ne va pas à contre-courant des autres pays développés. Ses métropoles ont polarisé, en proportion, une part de la croissance supérieure au poids qu'elles peuvent représenter dans le pays. Il y a donc bien eu métropolisation de l'activité économique, comme beaucoup d'autres études avant la nôtre l'avaient illustrée et comme le laissent entendre des analyses plus récentes encore. La question qui se pose à nous n'est pas de savoir pourquoi il y a eu métropolisation – on le sait – mais pourquoi n'a-t-elle pas été plus structurante ? Car c'est ainsi qu'on doit interpréter les réserves qu'apporte l'examen des

facteurs de développement territoriaux. Ils ne remettent pas en cause les effets métropolitains, ils nous disent seulement qu'on proposerait un tableau incomplet des directions prises par la croissance d'emploi si on s'arrêtait à l'observation de la métropolisation.

Une première réponse à cette interrogation a été longuement développée dans la première partie de ce chapitre. Si l'examen des performances de la croissance d'emploi ne fait pas ressortir outre mesure les caractéristiques métropolitaines, c'est en raison du fait que la France n'est peut-être pas un pays de métropoles – exception faite de Paris –, du moins dans le sens où l'entendent les experts qui mettent la taille en haut de tous les autres critères. Et c'est vrai que s'il y a bien une caractéristique du système urbain français, c'est bien celle d'être un pays de villes moyennes et petites avant tout. Autrement dit, « nos métropoles » ont eu à partager les dividendes de la croissance avec des villes qu'elles ne toisent pas tant que ça.

Un autre argument vient expliquer pourquoi les métropoles françaises ne sont pas systématiquement ressorties comme les turbos de la croissance : elle vient en partie de l'explication précédente et des caractéristiques mêmes de la croissance d'emploi française. Du début des années 1980 à la fin des années 2000, les secteurs leader de la croissance d'emploi n'ont pas toujours été ceux qu'on croit : les services aux entreprises, très tournés vers les localisations métropolitaines, ont certes enregistré un accroissement annuel moyen très rapide sur la période, mais ce ne sont pas les seuls. Nombre de services tournés vers la population, que ce soit pour satisfaire les nouveaux besoins en consommation des individus ou bien pour assurer des missions de services publics et d'administration des territoires, ont aussi connu des niveaux de croissance élevés durant cette période : or leur localisation a plutôt tendance à se rapprocher des populations, qui pour leur part, ont suivi des directions nouvelles. La périurbanisation n'a pas fait que grossir le contingent des métropolitains, elle a aussi fait sortir quantités d'actifs des limites métropolitaines ; l'attraction des zones littorales et méridionales est une autre manifestation de ces mouvements de population, qui ont amené à eux quantité d'emplois de services.

Enfin, si tous les bouleversements économiques auxquels on a assisté ont globalement fait le jeu des métropoles à l'échelle de la planète, on en oublierait presque que les dynamiques à l'œuvre continuent d'être dépendantes des configurations particulières de l'espace national et des conditions faites à la circulation des biens et des individus. Dans un pays comme la France, la géographie et les politiques, sans le savoir, se sont alliées pour proposer un nouvel équilibre régional qui s'est manifesté par un niveau d'intégration des territoires que peu de pays de cette dimension peuvent présenter. Certes les périphéries n'ont pas disparu, pour autant les relais de croissance ont pu se diversifier et ne sont pas systématiquement passés par les métropoles. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si les phénomènes compensatoires qui ont pu agir, par le passé, en faveur de cet équilibre territorial sont toujours actifs.

BIBLIOGRAPHIE

- ALDERSON Arthur S., BECKFIELD Jason, SPRAGUE-JONES Jessica, 2010, « Intercity Relations and Globalisation : The Evolution of the Global Urban Hierarchy, 1981-2007 », *Urban Studies*, Vol. 47, n°9, p. 1899-1923.
- APPARICIO Philippe, DUSSAULT Gaëtan, POLESE Mario et SHEARMUR Richard, 2007, *Infrastructures de transport et développement économique local*, INRS-UCS, Bibliothèque et Archives nationales du Québec.
- BACCAINI Brigitte, 2007, « Les flux migratoires interrégionaux en France depuis cinquante ans », *Population*, n°1, vol. 62 p. 143-160.
- BOUBA-OLGA Olivier et GROSSETTI Michel, 2015, « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique », *Revue de l'OFCE*, n°143, p. 404-436.
- BOURDEAU-LEPAGE Lise, 2013, « Introduction. Grands Paris : projet pour une métropole globale », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 75-116.
- BURGER Martijn J., MEIJERS Evert J., 2016, « Agglomerations and the rise of urban networks externalities », *Papers in Regional Science*, Vol. 95, n°1, p. 5-15.
- DAVEZIES Laurent, 2008, *La république et ses territoires, la circulation invisible des richesses*, La république des idées, Paris, Edition du Seuil.
- DAVEZIES Laurent, 2015, « Le Grand Paris, le joker de l'économie française », *Revue de l'OFCE*, n°143, p. 75-116.
- CUNNINGHAM-SABOT Emmanuèle, JAROSZEWSKA Emilia, FOL Sylvie, ROTH Hélène, STRYJAKIEWICZ Tadeusz WIECHMANN Thorsten, 2010, « Processus de décroissance urbaine ? » in Myriam BARON, Emmanuèle CUNNINGHAM-SABOT, Claude GRASLAND, Dominique RIVIERE, Gille VAN HAMME (dir.), *Villes et régions européennes en décroissance, maintenir la cohésion territoriale*, Paris, Lavoisier, p. 187-212.
- ESTEBE Philippe, 2015, *L'égalité des territoires, une passion française*, Paris, Presses Universitaires de France.
- GILLI Frédéric, 2014, *Grand Paris, L'émergence d'une métropole*, Paris, SciencesPo. Les Presses.
- IBM INSTITUTE FOR BUSINESS VALUE, 2015, *Global Location Trends, 2015 Annual Report*.
- GRAVIER Jean-François, 1972, *Paris et le désert français en 1972*, Paris, Flammarion.
- GUILLUY Christophe, 2013, *Fractures françaises*, Paris, Flammarion.
- HALBERT Ludovic, 2015, *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses Universitaires de France.
- GLAESER Edward, 2011, *Des villes et des hommes, enquête sur un mode de vie planétaire*, Paris, Flammarion.
- LAURENT Eloi (dir.), 2013, *Vers l'égalité des territoires – dynamiques, mesures, politiques*, Paris, La documentation française.
- LE BRAS Hervé, 2014, *Atlas des inégalités, Les Français face à la crise*, Paris, Autrement.
- POLESE Mario, SHEARMUR Richard et TERRAL Laurent, 2014, *La France avantagée, Paris et la nouvelle économie des régions*, Paris, Editions Odile Jacob.

- PRAGER Jean-Claude, 2015, « La dynamique économique des territoires. Une introduction », *Revue de l'OFCE*, n°143, p. 15-74.
- ROZENBLAT Céline et CICILLE Patricia, 2003, *Des villes européennes – Analyse comparative*, DATAR, Paris, La Documentation française.
- ROZENBLAT Céline, PUMAIN Denise, BELLWALD Antoine, 2015, « L'attractivité économique de la métropole » in Sylvia ROSALES-MONTANO, Anne AGUILERA, Dominique MIGNOT, Laurent TERRAL (dir.), *L'expérience métropolitaine lyonnaise*, Paris, Points FNAU, collection Alternatives (Gallimard), p. 74-81.
- SHEARMUR Richard, 2012, « Are cities the font of innovation ? A critical review of the literature on cities and innovation », *Cities*, Vol. 29, p. 9-18.
- SHEARMUR Richard, 2014, « Le triomphe des métropoles ? Et si l'innovation métropolitaine n'était qu'un mythe ? » in Juan-Luis KLEIN et Régis GUILLAUME (dir.), *Vers une nouvelle géographie économique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 93-126.
- SHEARMUR Richard, TERRAL Laurent, POLESE Mario, 2013, « La géographie de la croissance d'emploi en France à l'aune de processus nord-américains : vers une théorisation du contexte », *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne], Espace, Société, Territoire, article 631.
- TERRAL Laurent, PROULHAC Laurent, 2014, « Les espaces de consommation. Vers une économie résidentielle ? » in Juan-Luis KLEIN et Régis GUILLAUME (dir.), *Vers une nouvelle géographie économique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 153-175.
- VANIER Martin, 2013, « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires », *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html>
- VELTZ Pierre, 2012, *Paris, France, Monde*, Paris, Edition de l'Aube.
- VERMEYLEN Paul, 2014, *Le temps de la métropole, Agile, créative, solidaire, durable*, Paris, L'Harmattan.
- WENDELN Matthew, 2014, « L'égalité des territoires en France : la rançon de l'histoire », *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-egalite-territoriale-en-France.html>.

