

## "Entre globalisation et montée des territoires : la métropole de Paris"

**Frédéric Gilli**

**Directeur délégué de la Chaire Ville, Sciences Po**

*La mobilité croissante des biens, des personnes et des capitaux a conduit à une complexification des relations entre les grandes métropoles et leurs territoires. Au demeurant, l'économie des projets urbains est indissociable des modes de gouvernement. L'exemple de la métropole de Paris illustre le caractère délicat et, parfois, fragile des équilibres.*

Dans une économie nationale régulée et peu ouverte au monde, la métropole parisienne a longtemps constitué le point de contact entre la France et le monde. La métropole affichait aussi une économie plus cyclique que le reste du pays, dont les dynamiques locales amortissaient plus les remous des cycles planétaires. Ce n'est plus le cas depuis la fin des années 1990. Du fait, de gains de productivité importants dans les secteurs qualifiés et d'une économie qui peine à développer des emplois peu qualifiés, la région parisienne n'a pas rebondi plus fortement que l'économie nationale au tournant des années 2000 et ne semble toujours pas plus affectée que le reste du pays par la crise économique actuelle. Dans le même temps, son taux de chômage historiquement bas converge lentement vers la moyenne nationale. Normalisation ? La plus forte pénétration dans tous les territoires français des emplois "mondialisés", qu'ils dépendent de groupes ou de marchés planétaires, explique en partie la synchronisation de la Province sur l'économie mondiale. Dans le même temps, les spécificités de la région parisienne se sont affirmées au sein du système économique et social qui caractérise la *République et ses territoires*<sup>1</sup>.

Conformément aux modèles développés à la suite de Paul Krugman, l'émergence d'un monde où la mobilité a fortement crû sans pourtant devenir parfaite a alimenté des dynamiques d'agglomération et de spécialisation. Ce premier point soulève la question du rôle, de l'échelle et des spécificités des grandes régions économiques planétaires. Il oblige également à considérer les conséquences de ces transformations sur l'organisation interne des métropoles et l'effet de cette organisation sur la dynamique locale, les territoires étant pris dans des effets boule de neige qui les dépassent très rapidement. Ces deux

(1) Laurent Davezies, *La République et ses territoires*, Le Seuil, 2008.

analyses débouchent sur des conclusions paradoxales pour les politiques publiques. Les interventions sont susceptibles d'initier des processus de polarisation au bénéfice de leur territoire lors de l'amorçage de nouveaux produits ou cycles économiques. En même temps, les pouvoirs locaux sont, en grande partie, désemparés lorsque ces processus de polarisation sont enclenchés. A la fois impuissants et potentiellement très puissants, selon les moments et les secteurs, les territoires deviennent une ressource en tant que telle dans l'économie contemporaine.

### **VILLES ET MÉTROPOLES DANS LA MONDIALISATION**

Loin de conduire à une accumulation totale des richesses et des activités dans les grandes métropoles, la mobilité croissante des biens, des personnes et des capitaux a conduit à une complexification des relations entre les grandes métropoles et leurs territoires. En particulier, cette transformation génératrice de coûts accrus dans les grandes villes a pu renforcer localement les interdépendances entre les métropoles et leurs territoires proches, suivant une logique de division interrégionale du travail fonctionnelle ou sectorielle.

Les économistes distinguent usuellement au sein des économies d'agglomération, les économies de localisation associées aux gains d'efficacité permis par la concentration d'acteurs similaires dans un territoire spécialisé et les économies d'urbanisation associées à la diversité offerte par les métropoles. Les premières s'expriment le mieux dans les zones d'emplois de moyenne importance ; les secondes demandent des bassins métropolitains plus vastes. Elles seules offrent à la fois la densité et la diversité permettant la rencontre et le développement des innovations majeures qui naissent aujourd'hui à la convergence des champs scientifiques (entre physique et biologie moléculaires par exemple) comme des filières économiques (entre électronique et textile ou entre agro-industrie et pharmacie par exemple).

Mais la concentration de personnes, de moyens et de richesses génère des coûts de fonctionnement et de coordination importants. Capitale industrielle et d'innovation d'envergure planétaire, Paris illustre parfaitement la tension dans laquelle se trouvent ces très grandes métropoles, à la fois en compétition avec les autres cœurs de l'économie planétaire pour développer les nouvelles idées et approfondir les marchés de demain et en concurrence avec les villes moyennes de leurs pays qui offrent aux populations un cadre de vie réputé plus agréable et moins cher, en particulier pour les classes moyennes.

Quoique devant encore être précisément analysé, l'effet TGV résumerait cette évolution vers une organisation plus complexe des relations entre les grandes métropoles et leurs territoires proches : la métropole n'est pas une île connectée

au reste de la planète, elle est enracinée dans un territoire plus large, interrégional ou national. Au traditionnel vecteur d'intégration socio-culturel (droit, langue, cultures, etc.) qui renvoie Paris à son appartenance française et de plus en plus européenne, se combinent désormais les effets de l'intégration des systèmes économiques. L'explosion du commerce intragroupe dans les échanges interrégionaux et internationaux en témoigne. Il affecte l'organisation des relations entre sièges sociaux comme entre les différentes unités de conception ou de production des groupes, mais aussi évidemment les choix de localisation croisés des clients, des fournisseurs, des sous-traitants, etc. Dans le cas de Paris, le bassin parisien est le creuset historique de ce système productif, potentiellement en train de s'élargir à la France ou l'Europe.

### GÉOGRAPHIE INTERNE DES MÉTROPOLIS : VILLE-TERRITOIRE OU VILLE-MOBILE ?

Ces transformations des échelles territoriales auxquelles penser les métropoles trouvent des échos directs dans l'organisation interne des métropoles. Si la croissance de la mobilité a affecté les équilibres entre territoires à l'échelle continentale, elle a eu un effet encore plus radical sur l'organisation des espaces urbains. Elle transforme le statut des villes dans les territoires et modifie la façon dont se posent les questions de ségrégation spatiale à l'échelle des métropoles.

Les savoirs ne se stockent plus dans les villes. Elles perdent ainsi un avantage extraordinaire sur les territoires reculés qui ont désormais accès au capital accumulé des connaissances actualisé en temps réel. Internet libère les choix de localisation des individus, et permet une dé-localisation des producteurs de savoir. De ce constat sur un monde devenu "plat"<sup>2</sup>, sans distance, sont nées les thèses sur la fin des villes, en contradiction flagrante avec les dynamiques de concentration observées par ailleurs. Cette tension entre un monde plat et un monde aggloméré est en partie résolue par l'introduction du temps dans les pratiques territoriales. Les individus considérés à l'échelle d'une semaine ou d'une année ne sont plus localisés à un endroit mais font preuve d'ubiquité. En fonction des heures, des jours et des activités, ils se trouvent dans des lieux différents et la ville s'impose en définitive comme un nœud, un point d'accès aux autres, plus que comme une réserve de capital.

Mais ce constat renforce simultanément le statut de la ville comme lieu de concentration d'un capital, *via* les multiples réseaux techniques et équipements qui, accumulés, permettent l'existence et l'activité de cette fonction de connexion. Dubaï ou Shanghai sont les exceptions qui confirment la difficulté pour une métropole de s'imposer subitement comme un point de transit et de rencontre facile d'où que l'on vienne et pour quelque motif que ce soit. Cela suppose des équipements collectifs et des institutions permettant de les réguler,

(2) Thomas Friedman, *The world is flat*, 2005, Farrar, Straus & Giroux.

savoir faire qui ne s'improvise pas : réseau de transport, évidemment, mais également hôpitaux, services publics, écoles, etc. Se rencontrent ici la fonction métropolitaine internationale et la question de l'efficacité locale et la capacité d'attirer et capter les classes moyennes. Ce second point prend, d'ailleurs, un relief particulier lorsque la croissance démographique locale devient endogène plus que liée aux migrations nationales ou internationales, comme c'est aujourd'hui le cas de l'Île-de-France.

La nécessité d'atteindre à une offre significative de biens publics locaux pointe les conséquences d'une trop forte concurrence entre territoires à l'intérieur de la ville. Ces effets ont été longuement analysés par les économistes : concurrence fiscale, sous-offre d'équipements collectifs, suroffre d'équipements spécialisés, etc. L'absence de concertation nuit à l'efficacité globale de la métropole. Mais la solution n'est pas non plus dans une sorte de Yalta métropolitain qui conduirait à spécialiser économiquement les territoires : ce serait contraire à la raison d'être des métropoles évoquée plus haut, à savoir leur capacité à associer densité et diversité... Faire fonctionner ensemble les différentes fonctions d'une métropole est d'autant plus difficile que la spécialisation et la concurrence entre territoires sont des tendances naturelles dans des espaces urbains menacés de dislocation sociale dès lors que les liens invisibles unissant les territoires ne sont plus évidents. Effet potentiel de la concurrence entre territoires, la spécialisation économique et sociale de ceux-ci via l'auto-sélection des contribuables (le "vote avec les pieds") est, en partie, observée dans les faits sans qu'il soit, toutefois, possible de discerner la cause de l'effet. Les exemples belge ou lombard en témoignent, l'unité d'un territoire métropolitain n'est pas un fait acquis.

Les logiques ségrégatives ont, pourtant, des effets économiques négatifs à l'échelle métropolitaine : la fragmentation spatiale est de nature à laisser la métropole supporter les coûts de sa taille sans en retirer les bénéfices espérés, notamment en termes d'accessibilité au marché du travail. L'exclusion se fait, en effet, moins par la relégation dans un quartier que par les conséquences de cette relégation sur la privation d'accès aux systèmes de mobilité : réseaux de transport, réseaux relationnels, parcours résidentiels, etc.

La diminution de la taille des marchés du travail potentiels réduit le vivier d'offres et de demandes qu'il est possible de mettre en relation et détériore la qualité de l'adéquation offre-demande à l'échelle métropolitaine. La fragmentation des territoires peut ainsi aller de simples frictions plus élevées sur le marché du travail jusqu'à un véritable "*spatial mismatch*", cloisonnant les différents marchés du travail locaux. Dans le cas de la région parisienne, le déploiement de l'emploi en moyenne et grande couronne depuis 30 ans <sup>3</sup> a permis une diminution des

(3) "La région parisienne entre 1975 et 1999 : une mutation géographique et économique", Frédéric Gilli, *Économie et Statistiques* 387, pp3-32, 2006.

déplacements domicile-travail pour certaines personnes mais a eu un effets pervers : cela a éloigné les emplois du centre de gravité des transports métropolitains et donc de nombreux franciliens. Du fait de l'absence d'adaptation du réseau de transport aux nouvelles géographies des habitants et des emplois, le desserrement des emplois a conduit à une diminution singulière du nombre de personnes susceptibles d'accéder facilement aux emplois en question <sup>4</sup> : un emploi situé au centre ville est accessible depuis toute l'aire urbaine, un emploi situé en grande périphérie n'est accessible que localement ou depuis le cœur de l'aire urbaine mais disparaît du marché du travail potentiel pour une vaste partie de la population.

A taille équivalente, il peut donc être plus ou moins facile de mettre les personnes en relations et de créer de la valeur selon la configuration des lieux et des institutions. Dans une certaine mesure, il n'y a pas de ville trop grande, il n'y a que des villes mal gérées. Ce point est fondamental à l'heure où la ville s'impose comme une véritable ressource économique et plus seulement comme l'écrin dans lequel s'organise l'exploitation des diverses ressources naturelles, humaines et financières.

#### LA VILLE, CHARBON DU 21<sup>ÈME</sup> SIÈCLE

Aménagement et institutions vont ainsi de pair <sup>5</sup> : l'économie des projets urbains est indissociable des modes de gouvernement et, symétriquement, la capacité à mettre en mouvement les acteurs locaux est indissociable de la question territoriale. Dans les sociétés occidentales contemporaines, une décision d'aménagement qui n'est pas partagée en amont a toutes les chances d'être bloquée en aval dans sa phase de réalisation. L'anticipation de ces retards liés à l'absence de consensus freine les velléités des investisseurs car elle fait peser un risque supplémentaire sur les projets. Le pouvoir central (en l'occurrence l'État) n'étant plus aussi puissant à nier les entraves, il est tenu d'en tenir compte faute de quoi les projets de développement sont condamnés à être sempiternellement retardés. Le cas du plateau de Saclay est exemplaire, où, en dépit d'investissements remontant au milieu des années 1960 et d'une priorité clamée depuis 25 ans et assortie de pouvoirs spéciaux, l'État ne parvient pas à construire la cité scientifique du Sud de Paris. En cause, les collectivités, associations et acteurs locaux qui freinent le projet. Signe fort, les récentes avancées du dossier après des années d'obstruction doivent ainsi moins au renforcement des pouvoirs de l'État qu'à l'affirmation toute nouvelle d'une démarche d'écoute initiée à la tête de la délégation ministérielle pour le développement de Saclay.

La tendance récurrente à opposer association à la décision et efficacité est

(4) Sandrine Wenglenski, "Mobilité des salariés : vers la fin de l'âge d'or ?", *Ville & Transports Magazine*, n° 438, décembre 2007, pp. 26-27.

(5) Frédéric Gilli et Jean-Marc Offner, *Paris, métropole hors les murs ; aménager et gouverner un grand Paris*, Sciences Po les Presses, 2009.

d'autant plus dommageable à l'économie que, loin d'appauvrir le débat la collaboration de l'ensemble des acteurs, elle permet d'enrichir les choix. La co-décision suppose un travail en amont pour que les acteurs locaux puissent être pleinement conscients des choix qu'ils opèrent. Ce travail est particulièrement complexe dans le cas de très grandes métropoles où à la fois les systèmes de référence et les dimensions à prendre en compte sont très nombreux. Il permet, toutefois, une meilleure efficacité de la gouvernance locale : les travaux de Sen sur les effets de l'amélioration des "capabilités" sur le développement local doivent être intégrés à l'analyse.

La question de la capacité du territoire à se mobiliser collectivement mérite d'autant plus d'être creusée que les travaux sur l'innovation insistent sur son importance. L'émergence de réseaux mondiaux d'innovation, que ce soit dans les firmes multinationales ou dans les communautés de chercheurs, ne fait pas disparaître les territoires. Ils apparaissent, au contraire, comme un espace complémentaire de ces réseaux où une hybridation originale est susceptible de se produire entre des systèmes d'acteurs qui, s'ils ne cohabitaient pas sur un même lieu, n'auraient aucune raison de se rencontrer. Au delà des politiques industrielles territorialisées, les territoires peuvent revendiquer eux-mêmes un rôle créatif. De ce point de vue, Paris est un point d'accumulation de réseaux internationaux mais peine à tirer tout le profit de cette convergence de filières techno-scientifiques, particulièrement dès que l'on s'éloigne de l'hyper-cœur de la métropole. Les richesses sont mal exploitées eu égard aux perspectives que pourraient offrir les ressources de la métropole. Cela supposerait un travail sur l'intégration des marchés du travail et sur la mise en résonance des pôles économiques spécialisés de la périphérie francilienne. Cela suppose surtout un travail collectif sur la métropole et la qualité des échanges collaboratifs en son sein : ouverture des acteurs locaux aux porteurs de projets, qualité des réseaux de repérage et support des pépinières d'entreprise à l'échelle de la métropole, exploitation des potentiels d'échange entre secteurs industriels, entre disciplines universitaires...

Au delà de leurs déclinaisons à l'échelle de quartiers en Île-de-France, ces questions renvoient simultanément aux politiques menées à l'échelle nationale. Que Paris soit la capitale de la France implique que les politiques locales pèsent d'un poids certain dans les performances nationales. Cela signifie aussi que les politiques nationales orientent l'efficacité des acteurs locaux. Cette nécessité de toujours combiner les échelles locales, régionales, nationales et internationales, en respectant chacune d'elles, est centrale dans la question des grandes métropoles : une métropole ne peut se construire contre son pays, ni les territoires locaux s'affirmer contre la métropole, et l'ensemble de ces arbitrages doivent être discutés en conservant systématiquement à l'esprit le statut international spécifique mais fragile de Paris.