

## L'émergence d'une économie métropolitaine dominante et le développement durable

Jean-Alain Héraud  
29 janvier 2015

L'objet de cette note est de montrer l'importance croissante du fait métropolitain dans les économies contemporaines et d'en tirer un certain nombre de conclusions sur la contribution possible de la recherche en sciences économiques à la compréhension du phénomène, comme à la gouvernance des métropoles. Le champ de recherche concerné ici est principalement celui de l'économie industrielle, qui est en fait l'application de la micro-économie à des thématiques comme la régulation des marchés ou la gouvernance des organisations au sens large. On peut citer l'exemple très classique de la régulation des industries de réseau comme la distribution d'électricité. D'une manière générale, la modélisation économique permet de jeter un regard critique sur la manière dont sont fixés les prix des services publics, l'attribution de territoires exclusifs à des « monopoles naturels », l'internalisation des externalités environnementales, les incitations à produire des « biens publics » (c'est-à-dire des biens produits par des agents publics ou même privés, mais dont on ne peut exclure la consommation par d'autres), etc. Ici l'économiste peut faire aux politiques des recommandations ou suggérer des régulations. Ces dernières ne seront pas nécessairement suivies, et c'est normal car l' élu ou l'administratif est dans son rôle quand il tient compte d'autres critères que ceux de la stricte logique économique et gestionnaire, mais le modèle économique constitue un référentiel que l'on ne peut pas se permettre d'ignorer. À une époque où l'on cherche à diffuser les bonnes pratiques d'une démocratie moderne (*new public management*), le décideur public ne peut plus « s'autoriser de lui-même » sans justification vis-à-vis des citoyens et des contribuables (*evidence-based policy*) et il est clair alors que le raisonnement économique fait partie des éléments de preuve pour l'élaboration de toute politique (et son évaluation ex post). Beaucoup de domaines intéressant la gestion des métropoles relèvent donc de l'analyse économique et on peut énumérer les principaux comme les systèmes de transport et toutes les grandes infrastructures, mais nous souhaitons souligner ici le fait que la recherche en économie doit aussi s'adapter à cet objet dont l'importance est croissante. Or l'économie des territoires se présente parfois de manière très différente de l'économie « générale » et surtout de la macroéconomie qui est au fondement de beaucoup de politiques. Si l'acteur majeur des sociétés de demain est la métropole, qu'est-ce que devient la politique économique ? Les indicateurs économiques usuels gardent-ils leur sens ?

### La métropole comme acteur économique majeur

D'une manière générale, les économistes semblent s'intéresser de plus en plus au phénomène urbain: L'économie géographique a enfin pignon sur rue, surtout depuis le prix Nobel de Paul Krugman en 2008 ; et l'économie géographique s'intéresse de plus en plus au phénomène métropolitain. On peut par exemple citer Michael Storper dans son ouvrage de 2013, *Keys to the city*. En France, Pierre Veltz parle de « repenser l'économie par les territoires ». Rien d'étonnant lorsqu'on pense que les 600 plus grandes villes de la planète généreront bientôt les 2/3 de la richesse mondiale. En France, la réforme territoriale a créé un statut spécial pour les villes de plus de 400 000 habitants. Au Royaume-Uni, on a voté en 2011 un *Localism Act* qui accorde des pouvoirs accrus aux maires des grandes agglomérations. Aux États-Unis, on considère que les vrais leaders désormais ne sont plus les

politiciens des Etats fédérés ou du niveau fédéral, mais les élites urbaines. La revue *Futuribles* a publié plusieurs articles sur l'actualité du *City localism* (voir en particulier Haëntjens, 2014).

Notons que cette évolution dans la perception du rôle des territoires (au moins de certains territoires clés) et à relier au concept politiste de *New localism*. Le "nouveau localisme" est un terme forgé au Royaume-Uni au tournant du millénaire : il renvoie à la prise de conscience par les décideurs politiques du fait que l'action centralisée de l'État est relativement inefficace en raison de biais bureaucratiques et que l'on a intérêt à passer par des mises en œuvre locales/régionales. La meilleure manière d'implémenter des décisions centrales consiste à passer par un système de *dévolution*. La différence avec "l'ancien localisme" des années 80 est que l'on accepte le rôle fondamental du gouvernement central pour piloter le changement au niveau local. Par ailleurs, le nouveau localisme n'implique pas seulement les institutions locales/régionales, mais aussi une large variété de communautés et d'organisations présentes sur les territoires. On n'est pas seulement dans une problématique de gouvernance multi-niveaux, mais aussi multi-acteurs (au sens de Crespy, Héraud, Perry, 2007).

Michael Storper, lorsqu'il parle d'économie métropolitaine, emploie le terme de *ville-région*, ce qui souligne bien, à notre avis, cette évolution importante qui tend à faire de beaucoup de régions des espaces de polarisation des métropoles plutôt que des espaces homogènes (au sens de Jacques Boudeville, un des fondateurs de l'économie régionale). Comme dit Storper, ces villes-régions deviennent "le principal échelon de réalité dans la vie des gens". Et il en va de même à notre avis pour l'économiste, qui doit reconsidérer ses objets d'étude prioritaires. Parmi les questions importantes à étudier, on peut citer :

- Pourquoi certaines métropoles se développent-elles plus vite que d'autres - et certaines méritent-elles la qualification de ville créative?
- Y a-t-il divergence ou convergence des revenus par habitant au sein de l'agglomération, et quels sont les facteurs de cette évolution?
- Quelle est la relation entre structure urbaine et performance économique ?
- Quelles solutions les métropoles trouvent-elles pour la résolution des grands problèmes contemporains comme l'épuisement des ressources naturelles et le déséquilibre environnemental ?
- Quels objectifs doit se donner la gouvernance métropolitaine et comment l'évaluer (ex ante et ex post)?

Dans le cadre de cette montée en puissance de la réalité métropolitaine, un problème particulier se pose du fait que ni les villes ni les exécutifs régionaux ne peuvent voter toutes les normes et politiques fondamentales qui régulent l'économie nationale. Par ailleurs, en tant que système, une ville est beaucoup plus ouverte qu'une économie nationale. On peut donc conclure qu'une partie des recommandations classiques de politique économique (contribution des macroéconomistes) perd de sa pertinence. Ne faut-il pas alors réécrire l'économie politique en tenant compte de tous les niveaux de gouvernance?

L'économie politique s'est historiquement construite autour de l'entité nationale. Un indicateur central comme le PIB possède une signification au niveau national, alors qu'il en a de moins en moins au fur et à mesure qu'on descend vers les territoires. Grâce à ma formation d'économiste, je comprends à peu près ce que signifie le PIB de la France, mais le PIB de Strasbourg est une expression quasiment dénuée de sens. Le revenu des ménages à Strasbourg est, par contre, un concept relativement clair (malheureusement les comparaisons de revenus par tête entre métropoles ne nous renseignent pas très précisément sur les niveaux de vie relatifs). La question est de savoir ce que l'on veut mesurer, pourquoi et comment. Le problème avec les mesures économiques, c'est que beaucoup

de gens les utilisent en croyant qu'elles répondent aux notions qu'ils ont en tête ou aux objectifs dont ils ont la charge. Or on peut rarement utiliser un indicateur en dehors du contexte pour lequel il a été construit. Dans beaucoup de cas il faudrait, au contraire, commencer par construire les indicateurs pertinents en collaboration avec des économistes (compétents sur le domaine) et ne pas réutiliser des données ou des méthodes en dehors de leur contexte.

Ces questions de méthode arrivent au tout premier plan lorsque la focale de la gouvernance change, passant du niveau national au niveau territorial. Les acteurs et les relations macro-économiques évoquent des réalités institutionnelles comme l'État, les Entreprises, le Consommateur, la monnaie, etc. Appliquée à une ville-région, l'analyse économique va découvrir des groupes, des communautés, des relations de voisinage, et toutes sortes d'institutions informelles. Il sera encore plus difficile de séparer l'économique du sociologique, et chaque métropole présente un visage différent, ce qui introduit une contextualité déconcertante pour l'économiste qui n'est pas habitué à ce champ de travail. Les situations sont peu comparables non seulement en termes de dotations physiques (ressources naturelles, équipements, infrastructures...), mais aussi de relations sociales, de talents spécifiques, de formes d'économie productive ou résidentielle, etc. D'où de grandes difficultés l'analyse des situations métropolitaines avec les outils habituels de l'économie. Pourquoi la finance est-elle si naturelle et incontournable à Londres, la pharmacie à Bâle, l'aérospatial à Toulouse? Pourquoi la conception environnementale de l'habitat paraît-elle si évidente à Freiburg, les industries créatives à Montréal et la recherche en nanotechnologies à Grenoble ? La théorie économique standard est particulièrement mal équipée pour répondre à ce genre de question - mais ce n'est pas une raison pour écarter les économistes de ce champ ; ils doivent « seulement » trouver d'autres instruments analytiques...

À propos, quelle est donc la figure de Strasbourg ? Les économistes peuvent-ils projeter du sens sur un tel questionnement ? L'APR a publié l'an dernier un *Cahier* qui permet de caractériser le développement métropolitain de Strasbourg, à travers l'historique des principales métropoles françaises et l'analyse de leurs dynamiques (Héraud, Nonn, 2013), le tout selon une approche comparative à la fois géographique et économique. Il faut cependant garder à l'esprit que la connaissance de la réalité métropolitaine reste extrêmement parcellaire et que la récolte des statistiques disponibles pour comprendre et prévoir l'évolution d'une telle entité restera toujours insuffisante.

La recherche sur des objets humains et sociaux demande, encore plus que ce n'est le cas dans les sciences de la nature, la construction de mesures *ad hoc*. La théorie économique (entre autres savoirs disciplinaires) peut nous guider pour construire le cadre d'observation et assister la gouvernance par la modélisation. Encore faut-il des moyens et du temps pour réaliser un cadre interprétatif solide. Malheureusement, par manque de temps et de moyens, les décideurs ou leurs conseillers ont pris l'habitude de toujours réutiliser les mêmes variables, indicateurs et méthodes. Un exemple parmi mille : le calcul d'impact économique d'un dispositif ou d'un investissement sur un territoire donné en appliquant des « multiplicateurs » trouvés on ne sait où pour évaluer les effets en chaîne et proposer une évaluation des « effets indirects ». Autant le multiplicateur keynésien fait sens au niveau national, dans la mesure où l'on peut se référer à un modèle macroéconomique précis (à prendre ou à laisser, mais l'analyste scrupuleux sait au moins quelles hypothèses il fait), autant appliquer un multiplicateur sectoriel et territorialisé est généralement une pure escroquerie intellectuelle (mettons au défit les consultants qui s'y aventurent de produire un modèle de l'économie territoriale concernée qui justifie d'appliquer un quelconque coefficient à ce qu'ils ont mesuré comme effet direct).

## Métropoles et développement durable

La littérature fait ressortir quelques domaines fondamentaux de l'action métropolitaine :

- les affaires sociales, dans la mesure où les collectivités territoriales se retrouvent en première ligne pour traiter un domaine où l'État tend à se défausser;
- l'énergie et l'environnement, particulièrement à travers l'urbanisme et les transports ;
- les écosystèmes d'innovation, à travers les politiques de clusters;
- l'action culturelle et l'écoute de la société civile.

On peut remarquer que l'ensemble de ces domaines convergent vers une définition assez complète du *développement durable*. La métropole apparaît comme le lieu majeur où vont s'instaurer (ou pas...) des régimes équilibrés et durables de production, de consommation, de vie et de création.

L'Union Européenne a bien compris que l'avenir passe par « des villes vertueuses et intelligentes » pour reprendre l'expression de Furfari (2014). Sachant que dans l'UE, 70 % de la demande totale en énergie primaire est consommée dans les zones urbaines, le rôle des métropoles dans la transition énergétique apparaît fondamental. Or, selon l'Agence Internationale de l'Energie, la consommation urbaine augmente deux fois plus rapidement que la moyenne. En particulier, la consommation du secteur du transport urbain pourrait doubler d'ici 2050 en Europe (sauf révolution majeure dans l'efficacité des véhicules ou dans l'organisation urbaine). Il faut noter que le marché de l'énergie est assez particulier : l'offre est généralement très concentrée et passe par de grands opérateurs, alors que la demande est très éclatée. Ce contraste s'accroît avec la désindustrialisation des pays développés (en raison du poids décroissant des gros clients industriels dans le total de la demande). Par contre, les municipalités peuvent promouvoir des formes collectives ou au minimum coordonnées de consommation. La mobilisation des citoyens et des petites et moyennes entreprises, la mise en cohérence de toutes ces actions individuelles, relèvent plus fortement des politiques urbaines que de celles des États. Pour cette raison, l'action de l'UE vise de manière privilégiée les territoires. Dès le début des années 1990, la commission a favorisé la création d'agences de maîtrise de l'énergie aux niveaux régional et local. Elle encourage les clubs de ville et les échanges de bonnes pratiques. On s'aperçoit aussi que la métropole est en mesure de devenir un producteur d'énergie primaire décentralisée à travers le solaire, l'utilisation de déchets et, le cas échéant, le développement de ressources spécifiques (la géothermie à Paris, l'éolien près du littoral, etc.).

Au total, on le voit, de nombreuses dimensions de la transition énergétique peuvent être gérées au niveau métropolitain, mais il ressort de l'ensemble des études sur ce sujet que le plus grand défi de la ville moderne est la gestion de sa *mobilité*. Autrement dit, la ville-région intelligente et vertueuse se distingue principalement par des choix pertinents d'aménagement du territoire, une organisation spatiale cohérente des fonctions urbaines, une bonne gestion des densités, une bonne politique incitative et de communication vis-à-vis de la population et, naturellement, des choix judicieux concernant les réseaux de transport.

Pour conclure sur l'apport des sciences économiques, il apparaît que les applications de la micro-économie, en particulier les modèles de régulation et d'incitation issus de l'économie industrielle, prennent beaucoup d'importance relativement aux approches macro-économiques. Plus la gouvernance locale s'affirmera comme le lieu principal des régulations économiques et sociales, plus les recettes traditionnelles de la macroéconomie perdront en pertinence. Certes, il faudra toujours des analyses macro-économiques pour comprendre l'évolution globale et piloter un certain nombre de grandes décisions qui ne peuvent être prises qu'au niveau des Etats ou des institutions

supranationales, mais la mise en œuvre des solutions concrètes passe principalement par des micro-décisions et des politiques locales qui, pour être rigoureuses, devront interroger l'expertise économique.

## Références bibliographiques

Cécile CRESPI, Jean-Alain HERAUD, Beth PERRY (2007), « Multi-level governance, regions and science in France : between competition and equality », *Regional Studies*, Vol.41.8, (1069-1084).

Samuele FURFARI (2014), "Les villes vertueuses et l'énergie : de Socrate à Google », *La Nouvelle Revue Géopolitique*, N°124

Jean HAËNTJENS (2014), "Le retour des villes", *Futuribles* N°398, janvier-février.

Jean-Alain HERAUD, Henri NONN (2013), *Le développement métropolitain de Strasbourg*, Les Cahiers de l'Association de Prospective Rhénane, Vol 6., Strasbourg : Néothèque.

Michael STORPER (2013), *Keys to the City: How economics, institutions, social interaction, and politics shape development*, Princeton NJ: Princeton University Press.