



Rencontres économiques

**Les métropoles :
un accélérateur
pour la croissance**

20 juin 2017

Synthèse



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Sommaire

Introduction	3
Que sont les métropoles ? Vers quel modèle métropolitain : unicité ou diversité ?	3
Échanges avec la salle.....	5
Quel rôle des métropoles pour la croissance et l’emploi, quel impact pour les territoires ?	7
Échanges avec la salle.....	9
Régions et métropoles, quelle répartition des compétences pour le développement économique ? L’exemple de la région Ile-de-France et la Métropole du Grand Paris	10
Échanges avec la salle.....	12

La séance est animée par Rémi Jeannin, agrégé de sciences sociales.

Introduction

Rémi JEANNIN

La France compte une quinzaine de métropoles, qui concentrent plus de 50 % du PIB et 40 % de la population du pays. Ces métropoles présentent des caractéristiques communes, à savoir une population dense et mobile, une concentration d'activités, une forte compétitivité, des entreprises largement orientées vers l'extérieur, une main-d'œuvre qualifiée, ou encore des infrastructures de qualité. Leur dynamisme se nourrit des effets d'agglomération, leur forte densité entretenant leur attractivité, et inversement.

L'abondante littérature consacrée à la géographie économique et plus particulièrement aux métropoles se nourrit des débats portant sur le rôle de ces dernières dans la croissance. Après les pôles de compétitivité, les métropoles semblent ainsi constituer un nouveau chantier pour les politiques publiques.

Le statut de métropole a été créé par la loi de 2010 sur la réforme des collectivités territoriales. Il a pris une ampleur particulière dans le cadre de la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014. Les quinze métropoles actuelles constituent pour la plupart des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), mais s'inscrivent sur un territoire plus vaste que les intercommunalités existant jusqu'à présent. Elles constituent, selon les termes de la loi MAPTAM, des « *espaces de solidarité dans l'élaboration et la conduite communes des projets d'aménagement et de développement* ». Parmi les plus emblématiques d'entre elles figurent celles du Grand Paris, d'Aix-Marseille, ou encore de Lyon, qui présentent des statuts particuliers, les douze autres obéissant au statut de droit commun.

Les métropoles concentrent également des difficultés spécifiques. Ces dernières résident par exemple dans l'engorgement des infrastructures de transport ou le prix du foncier. La concentration des activités économiques pose également un défi en termes de cohésion nationale et de redistribution vers les autres territoires.

Nous aborderons la question de la définition des métropoles et de leur modèle de fonctionnement, avant d'examiner l'impact des métropoles sur la croissance, l'emploi, et les inégalités territoriales, puis d'étudier les modalités de répartition des compétences administratives entre région et métropole.

Que sont les métropoles ? Vers quel modèle métropolitain : unicité ou diversité ?

Nadine LEVRATTO, économiste, directeur de recherche au CNRS, chargée d'enseignements à l'université de Paris Ouest Nanterre La Défense

La métropole, une notion chargée d'histoire

Le terme de métropole est utilisé depuis la Grèce antique. Il désigne alors la Cité Mère, c'est-à-dire la référence en matière de structuration de l'espace, impulsant le mouvement dans les colonies qu'elle a créées et qui entretiennent une relation de dépendance avec elle. Divers textes, rédigés par exemple par Nicolas de Condorcet ou Prosper Mérimée, font référence à cette structuration spatiale et hiérarchique entre la métropole et des villes ou États ancillaires. Cette notion se retrouve, de façon quelque peu altérée, chez les Romains, pour lesquels la métropole constitue simplement une capitale régionale administrative. Cette acception historique, introduisant une hiérarchie entre les espaces, imprègne la définition contemporaine de la métropole.

Le sens commun du terme ajoute à cette définition une notion de taille, définie d'ailleurs de façon ordinale plutôt que quantitative. La métropole désigne alors un ensemble urbain de grande importance, au sein duquel s'exercent des fonctions de commandement. La structure impulse des choix d'organisation territoriale et exerce un rayonnement sur les territoires avoisinants. Elle constitue en outre un point de passage, permettant l'intégration entre la région, la concentration des richesses produites, et les liens avec l'extérieur du territoire.

Il apparaît ainsi une forme d'emboîtement des systèmes urbains, obéissant à une vision pyramidale, la métropole diffusant vers le reste du territoire, en vertu des fonctions de commandement qu'elle abrite, notamment dans les domaines politique, économique et de l'innovation. Ces trois fonctions se combinent et se renforcent, pour aboutir à la situation décrite précédemment, c'est-à-dire la concentration au sein des métropoles des têtes de groupes absorbant l'ensemble de la valeur ajoutée produite, y compris en dehors du territoire métropolitain.

Une série d'artifices comptables et organisationnels s'exerce donc pour accentuer, dans les perceptions, le caractère dominant de la métropole.

De multiples approches en sciences sociales

Les sociologues abordent la notion de métropoles sous l'angle des différents groupes sociaux qui se forment en leur sein et de l'hétérogénéité territoriale qui les caractérise. Les métropoles sont alors perçues comme des territoires très denses, à l'intérieur desquels des groupes sociaux localisés horizontalement ou verticalement entrent en interaction les uns avec les autres.

L'économie régionale, quant à elle, concentre son analyse sur la question des facteurs économiques, des institutions, et des raisons poussant les agents économiques à se localiser dans les métropoles, et sur la nature des structures permettant à ces différentes activités d'entrer en relation les unes avec les autres. De nombreuses études portent ainsi sur les réseaux de transports, les processus de prises de décision politique, ou encore les modes de gouvernance. Cette acception tresse une association très étroite entre les institutions et l'activité économique, empruntant notamment au concept des pôles de croissance développé par François Perroux¹.

Ce dernier a identifié ces pôles comme constituant à la fois la cause et la conséquence de la domination des centres sur les périphéries. Cette stratification et ce caractère concentrique de l'espace se renforcent eux-mêmes, du fait du lien existant entre les lieux des productions des richesses et les lieux de pouvoir. Cette thèse a ensuite été déclinée et étendue aux rapports entre Nord et Sud. L'économie géographique dessine ainsi une vision très hiérarchique et réticulaire de la métropole vis-à-vis du monde, en l'examinant sous un angle essentiellement économique et en se concentrant particulièrement sur le phénomène de grossissement. Les métropoles se caractérisent en effet par leur grande taille, qui trouve elle-même son origine dans l'agglomération des activités et dans les avantages que les agents économiques trouvent à s'y localiser.

Ces avantages tiennent, en premier lieu, à la possibilité de réaliser une division du travail plus efficace grâce à la concentration des activités, qui permet de diviser la chaîne de valeur en sous-segments spécialisés. La proximité géographique entraîne par ailleurs une réduction des coûts de transaction, les coûts de recherche du fournisseur ou du client adéquat se trouvant réduits par le large choix disponible. Ces deux avantages facilitent à leur tour l'appariement entre l'offre et la demande, de travail notamment. Le projet du Grand Paris Express², qui vise à favoriser le déplacement des salariés potentiels auprès des entreprises afin d'améliorer la situation de l'emploi dans l'Île-de-France, s'inscrit dans cette logique. Enfin, la proximité permet de diffuser plus aisément la connaissance, au travers d'échanges plus ou moins formels de nature à améliorer les connaissances des entreprises, et donc leur capacité d'innovation et leur positionnement sur le marché.

Ces facteurs expliqueraient ainsi la domination des métropoles sur le reste de l'économie. Ces dernières généreraient un effet global extrêmement positif, se traduisant par des gains de compétitivité, ainsi que par des salaires plus élevés, ces derniers étant supposés refléter la productivité marginale du travail.

Ces conclusions ont toutefois été prolongées, à compter de la fin des années 1980, par l'école de la Nouvelle économie géographique, représentée notamment par Paul Krugman et Masahisa Fujita³. Ces derniers ont œuvré pour replacer la géographie au cœur de la réflexion des économistes, qui s'étaient concentrés sur les choix individuels et avaient de ce fait aspatialisé les déterminants des choix de localisation des entreprises. Ils se sont notamment appuyés sur des travaux empiriques démontrant que le capital ne présente pas un caractère totalement malléable et ne peut donc pas se déplacer instantanément et sans coûts d'un site de production à un autre.

La localisation est donc déterminée par différentes forces. L'installation en métropole comporte à la fois des avantages et des inconvénients, ces derniers résidant en particulier dans les phénomènes d'engorgement des réseaux de transports, qui diminuent l'efficacité de la production. Les métropoles, telles que nous les connaissons aujourd'hui, constituent le résultat de ces forces antagonistes.

¹ François Perroux, économiste français (1903-1987) – voir : <https://www.cairn.info/revue-histoire-des-sciences-humaines-2003-2-page-81.htm>

² Voir : <https://www.societedugrandparis.fr/projet>

³ Voir article par Paul Krugman : « Masahisa Fujita and The Transformation of Urban Economics » = <https://www.cairn.info/revue-recherches-economiques-de-louvain-2011-2-page-9.htm> Recherches économiques de Louvain - 2011/2 (Vol. 77)

Double mouvement

Les métropoles ne doivent pas être uniquement analysées dans un cadre statique, comme objets à l'existence fixe, mais également dans un cadre dynamique, en examinant les forces de convergence des activités, qui conduisent à leur formation.

Le premier facteur d'accentuation du phénomène métropolitain réside dans la croissance des rendements productifs. La proximité renforce l'efficacité et diminue les coûts de transaction, incitant les entreprises, qui cherchent à maximiser leurs profits, à se localiser dans des lieux offrant à la fois des coûts de production plus faibles et un accès au marché facilité. L'émulation par la concurrence, l'échange de connaissances, et l'innovation qui en résulte permettent en outre aux entreprises localisées dans les métropoles de mieux se positionner au sein d'un environnement concurrentiel. Les métropoles permettent également de structurer finement des chaînes de valeur complexes et de recruter aisément des personnes spécialisées dans des tâches ou actions très particulières, qui ne trouveraient pas à s'appliquer dans des territoires moins denses. Enfin, le développement de certains biens collectifs, comme les réseaux de transport, les centres de loisirs ou les salles de spectacles, suppose qu'ils soient partagés entre un nombre élevé de personnes.

Des forces de divergence s'exercent toutefois. Elles ont trait à la rareté du foncier et au renchérissement du prix du logement qui en découle, à la congestion des réseaux de transports, au niveau élevé de pollution, etc. Ces facteurs réduisent le taux de croissance des métropoles et exercent un effet négatif sur les agents qui s'y localisent, entraînant un phénomène de reflux entre les différentes métropoles.

La Nouvelle économie géographique, les territoires et les politiques publiques

La Nouvelle économie géographique offre une vision complètement intégrée de la métropole, en agrégeant l'approche économique, la prise en compte de la complexité géographique, et la coexistence de forces de convergence et de divergence, pour aboutir à la nécessité de procéder à une organisation du territoire par les politiques publiques. Cette option a été retenue en France.

Les douze métropoles de droit commun s'ajoutent aux deux métropoles à statut particulier que sont le Grand Paris et Aix-Marseille, ainsi qu'à la collectivité territoriale de Lyon. Cet ensemble crée, à l'échelle nationale, une forme de polarisation démographique déformant le territoire au profit des espaces métropolitains.

Cette situation a donné lieu à de nombreuses analyses, portant notamment sur la question de savoir si une taille importante était nécessaire à la croissance. Plusieurs travaux récents remettent en cause cette vision et suggèrent que la métropole ne représente pas nécessairement le schéma d'organisation économique le plus efficace. Les niveaux de performance observés au sein des diverses métropoles, villes de taille moyenne et zones d'emploi constitutives du territoire français font en effet apparaître de grandes disparités. Les bonnes performances affichées par Lyon et Bordeaux, par exemple, diffèrent largement des performances beaucoup plus cycliques de Montpellier, ou encore des performances plus médiocres constatées à Rouen ou Strasbourg.

Aucun modèle métropolitain unique ne peut donc être identifié.

Des effets de débordement sur les régions contrastés

Toutes les métropoles ne rayonnent pas non plus positivement sur les régions dans lesquelles elles sont implantées. Les analyses d'économétrie spatiale que nous avons menées mettent en effet en avant le caractère extrêmement différencié des zones coexistant sur le territoire français. Ainsi, s'il existe, autour du Grand Lyon, dans l'ouest de la France, ou autour de Marseille, des espaces communément créateurs d'emplois, d'autres ensembles métropolitains, notamment dans l'est du pays et autour du bassin parisien, se trouvent dans la situation inverse.

Ces estimations mettent en avant le fait que le fait de constituer une métropole ne suffit pas pour assurer la réussite d'un pôle ni la création d'effets d'entraînement sur le reste du territoire.

Échanges avec la salle

Rémi JEANNIN

Pourriez-vous clarifier cette dernière analyse ? Revient-elle à affirmer que la progression de l'emploi dans une métropole peut revêtir un impact négatif sur le niveau de l'emploi dans la région environnante ?

Nadine LEVRATTO

Nous nous sommes efforcés, pour chaque zone d'emploi, de mesurer l'effet local, c'est-à-dire la variation de l'emploi non expliquée par la composition du portefeuille d'activités. Nous avons ensuite déterminé l'existence ou non d'effets de débordement, c'est-à-dire d'impacts éventuels entre les performances d'un territoire et celles des territoires environnants. Il apparaît que certains territoires forts avoisinent d'autres territoires forts, ce qui suggère l'existence d'un renforcement mutuel de la croissance, la proximité produisant alors un effet vertueux. À l'inverse, des zones faibles peuvent se côtoyer, ce qui dénote l'absence locomotive sur le territoire. Certains territoires peuvent, alternativement, afficher de bonnes performances malgré la proximité de territoires plus faibles, et inversement. Ces deux dernières configurations, plus atypiques, mériteraient de faire l'objet de monographies.

De la salle

Votre exposé s'est largement concentré sur l'activité économique apportée par les entreprises. Vos recherches se sont-elles étendues au développement périurbain et à l'économie résidentielle, qui aurait éventuellement pu permettre d'homogénéiser vos résultats ?

Nadine LEVRATTO

Notre analyse s'est fondée sur des travaux traitant de l'ensemble des secteurs économiques, et incluant donc l'économie présentielle. Or, les métropoles concentrent à la fois l'activité productive et une partie de l'économie présentielle, cette dernière se concentrant par définition dans les lieux présentant une forte densité de population. La prise en compte de cette économie gomme effectivement, en partie, les spécificités des métropoles. L'étude de ce secteur de l'économie présentait notamment un intérêt particulier dans les aires périurbaines et certains territoires plus résidentiels, pour lesquels ces activités présentes constituaient un moteur de l'économie. Il est cependant apparu que les zones rendues très performantes par le développement de l'économie présentielle durant les années 2000 ont accusé une forte chute depuis la crise économique, les zones dominées par les activités productives ou les zones mixtes se comportant mieux. Le moteur de l'économie présentielle s'est donc quelque peu essoufflé avec la crise économique.

De la salle

Le critère du taux de croissance de l'emploi s'avère-t-il suffisant pour évaluer la performance des métropoles ?

Nadine LEVRATTO

Les emplois présentent l'avantage de constituer une donnée facile à décompter et à localiser. Les statistiques fournies par l'INSEE permettent de comptabiliser les emplois de façon extrêmement fiable, en distinguant les établissements d'appartenance ou les classes socioprofessionnelles concernées. À l'inverse, les indicateurs davantage orientés par la comptabilité présentent deux biais. D'une part, le lieu de production de la valeur ajoutée ne peut pas être ventilé de manière fiable entre les différents établissements d'une entreprise. D'autre part, ces indicateurs sont sujets à des artifices comptables, comme le recours à l'intérim.

De la salle

Existe-t-il des zones qui, bien que n'étant pas des métropoles, affichent un taux de croissance de l'emploi aussi élevé qu'en métropoles ?

Nadine LEVRATTO

Absolument. Cette réalité nourrit d'ailleurs des débats intenses sur la pertinence d'une hiérarchie exclusivement fondée sur la taille et la primauté des effets d'agglomération. Dans ce contexte, un travail porte sur la notion de zones d'emploi, qui constituent des territoires économiques cohérents sans être soumises à des logiques institutionnelles parfois complètement dissociées de toute logique économique. De manière générale, le maillage géographique retenu pour mener un raisonnement influence fortement les résultats obtenus, ce qui interroge d'ailleurs sur la robustesse de ces derniers.

De la salle

Comment expliquez-vous l'existence d'une zone non caractérisée dans la région de Toulouse, qui est pourtant considérée comme une des villes les plus créatrices d'emploi ces dernières années ?

Nadine LEVRATTO

Cette zone correspond à des résultats non significatifs, c'est-à-dire ne présentant pas une régularité statistique supérieure à celle qui serait attendue d'une juxtaposition aléatoire des territoires. Le Sud-Ouest se caractérise en

effet par une autocorrélation spatiale de l'effet local, ce qui signifie que les variations de l'emploi s'y maintiennent même une fois l'effet de composition sectorielle éliminé. La région de Toulouse faisant l'objet d'une sectorisation très largement marquée par l'aéronautique et l'aérospatial, le phénomène de débordement entre la métropole et les territoires ne résulte pas d'une contiguïté spatiale, mais exclusivement de relations d'achats-ventes sectorielles entre Toulouse et Figeac. Un choc économique impactant le secteur aéronautique provoquerait certes un effondrement de ces zones, mais ce dernier ne présenterait aucun lien avec la proximité géographique de la métropole et serait intégralement expliqué par la structuration des chaînes de production.

De la salle

En quoi les zones dans lesquelles des territoires faibles se côtoient peuvent-elles être considérées comme un indice du faible pouvoir d'entraînement des métropoles, alors qu'elles concernent justement des territoires qui en sont dépourvus ?

Nadine LEVRATTO

Ces zones correspondent effectivement à une zone souffrant d'un déficit métropolitain. Il est cependant impossible d'attribuer la faiblesse de ces territoires au seul manque de densité démographique.

De la salle

Vous avez évoqué la réalisation de monographies. Des travaux ont-ils été effectués sur les relations tissées entre le bassin minier et la métropole de Lille ?

Nadine LEVRATTO

Nous avons réalisé une monographie sur la ville de Valenciennes. Ce territoire, malgré ses handicaps, a bénéficié d'un effet local très positif entre 2003 et 2009, grâce à des politiques publiques ayant permis un renouvellement du tissu industriel et le développement d'une filière numérique, résultant exclusivement d'une coopération entre les différents acteurs chargés du développement économique du territoire.

De la salle

Disposez-vous de travaux de parangonnage permettant de conforter ou d'infirmier vos constats ?

Nadine LEVRATTO

Nous avons connaissance d'éléments concernant les États-Unis, avec lesquels les comparaisons restent toutefois peu pertinentes, les phénomènes de structurations urbaines à l'œuvre s'avérant largement différents de ceux observables en France. Le rapprochement avec l'Allemagne présente un plus grand intérêt, à la différence toutefois que le système métropolitain allemand s'appuie sur un nombre restreint de métropoles dépassant les frontières des Länder, et disposant d'une vision très complémentaire des activités qui s'y déroulent. La France a, par contraste, opté pour une forme de saupoudrage métropolitain.

Quel rôle des métropoles pour la croissance et l'emploi, quel impact pour les territoires ?

Frédéric LAINE, économiste, membre du département Observatoire de l'emploi – Pôle Emploi

Le cadre d'analyse

La note produite par France Stratégie⁴ s'appuie sur le zonage en aire urbaine, utilisé par l'INSEE pour délimiter l'aire d'influence d'une ville. L'agglomération, caractérisée par une continuité du bâti, se distingue de la couronne périurbaine, c'est-à-dire des communes environnantes, dans lesquelles travaille 40 % de la population. Des mouvements pendulaires s'effectuent entre ces deux espaces, qui composent l'aire urbaine.

Ce zonage nous a permis de distinguer l'aire de Paris, ainsi que douze métropoles de province, qui concentrent un nombre significatif d'emplois stratégiques, et quatre aires urbaines de plus de 500 000 habitants non considérées comme des métropoles.

⁴ Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? Note d'analyse – février 2017 - <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/na53-fractures-territoriales-ok.pdf>

La carte présentant l'étendue de ces aires urbaines permet de constater les contrastes importants existant entre l'immense aire parisienne, les aires urbaines de Bordeaux, Rennes ou Nantes, qui excèdent largement le cadre de l'agglomération, ou encore l'aire urbaine de Lille, qui reste plus resserrée.

La confrontation de ces pôles avec l'évolution de l'emploi de la population active entre 2006 et 2013 fait apparaître une concentration de l'emploi dans les métropoles. Il n'existe cependant pas d'automatisme entre ces deux facteurs, comme le montre la dynamique négative enregistrée par les métropoles de Strasbourg ou de Rouen. Parallèlement, des aires urbaines de taille moyenne affichent de très bonnes performances, notamment dans l'Ouest et le Sud de la France, ou encore dans la région Rhône-Alpes. Un décrochage des petites et moyennes villes apparaît en revanche. Alors que, jusqu'à la fin des années 1990, la croissance de l'emploi se diffusait sur l'ensemble du territoire, il apparaît, à compter de 1999, que les aires urbaines inférieures à 200 000 habitants accusent une baisse de l'emploi des 25-54 ans, à l'inverse des métropoles.

Les cadres se concentrent en effet dans les aires urbaines supérieures à 500 000 habitants. Cette disproportion, particulièrement marquée pour les ingénieurs-informaticiens, s'accroît d'ailleurs, l'emploi des cadres augmentant plus rapidement dans ces grandes métropoles. Cette dynamique est observable depuis 1968, mais s'accroît. Il apparaît en outre qu'entre 2006 et 2011 les métiers industriels ont mieux résisté dans les villes de province de plus de 500 000 habitants. De la même façon, les métiers liés à l'économie résidentielle ont récemment connu une croissance plus importante dans les grandes métropoles de province.

Par ailleurs, la croissance de l'emploi des cadres s'avère plus forte que celle des autres catégories. Cet effet structurel se double d'un effet local et résiduel. Même indépendamment du métier considéré, la croissance de l'emploi reste ainsi plus importante dans les aires de province supérieures à 500 000 habitants, tandis que les aires urbaines plus modestes souffrent d'un effet résiduel négatif. Plusieurs exceptions sont cependant constatées dans des communes rurales isolées, ainsi que dans des zones interstitielles comportant des aires urbaines comprises entre 100 000 et 200 000 habitants.

À la recherche d'explications

L'avènement du post-fordisme peut être considéré comme un facteur de la métropolisation. L'entrée dans un nouveau cycle d'innovation numérique œuvre en ce sens, du fait de la concentration de l'innovation dans les grandes métropoles. Ces dernières facilitent en outre le développement d'un appareil de production plus flexible. La mondialisation, qui accentue la division internationale du travail et place les territoires industriels nationaux en concurrence directe avec des territoires situés à l'étranger, affecte en outre au premier chef la production de masse peu qualifiée, qui se concentrait auparavant dans les périphéries. Enfin, le post-fordisme nécessite une coordination étroite des acteurs, qui est facilitée au sein des métropoles.

Un autre facteur explicatif réside dans la désindustrialisation accélérée du tissu économique français depuis les années 2000, qui a principalement touché les zones non métropolitaines.

Ainsi, la division spatiale du travail demeure. Cette division peut résulter d'une volonté des entreprises, qui localisent parfois différemment leurs différents segments de production de façon différenciée, en reléguant les métiers d'ouvriers peu qualifiés hors des métropoles. Elle s'exerce également de fait, notamment pour ce qui concerne les emplois de service.

Des réalités variables

Les grandes métropoles ne forment toutefois pas un ensemble homogène. Le travail d'analyse permet en effet de distinguer, au-delà du modèle archétypal de la métropole regroupant les emplois qualifiés en matière de recherche et développement, incarné par Toulouse ou Grenoble, d'autres types de métropoles. Certaines d'entre elles, comme Lille, Nantes et Bordeaux, correspondent au modèle des villes administratives, concentrant des emplois administratifs, privés ou publics. D'autres villes, comme Montpellier, Marseille ou Nice, concentrent des fonctions productives ou résidentielles.

De la même façon, les petites et moyennes villes ne forment pas un espace homogène et sont soumises à des effets macro régionaux.

Nous avons également étudié la situation des *hinterlands*, c'est-à-dire des zones en dehors de l'aire urbaine situées dans un rayon de 70 à 90 kilomètres du centre de la métropole. De manière générale, aucune différence importante n'est constatée entre la dynamique de l'emploi observée dans ces espaces et celle de l'emploi national. Ce résultat tranche avec celui des couronnes périurbaines qui affichent systématiquement une croissance de l'emploi très positive. Des dynamiques hétérogènes sont cependant à l'œuvre en fonction des hinterlands, sans qu'un modèle général ne s'applique. Il faut cependant noter qu'il est difficile d'identifier

facilement des causalités entre la distance physique vis-à-vis d'une métropole et l'intensité des relations économiques existant avec elle.

Prospective

La DARES et France Stratégie ont mené un exercice de prospective des emplois par métier, à l'horizon 2022⁵. Il en ressort que les métiers pour lesquels des pertes d'emploi sont projetées représentent une part importante dans les petites villes, à l'inverse des métiers disposant d'un fort potentiel de créations d'emplois, qui se concentrent dans les aires urbaines supérieures à 500 000 habitants. Cet effet structurel devrait conduire, en l'absence de mouvement inverse, à une poursuite du phénomène de métropolisation.

Échanges avec la salle

De la salle

Les dynamiques de métropolisation pourraient-elles, dans une optique de régionalisation et d'ancrage dans la réalité de production des territoires, contrebalancer le mouvement de mondialisation et de délocalisation ? Les métropoles pourraient-elles participer à une nouvelle structuration de l'espace, orchestrée par une entité régionale qui s'inscrirait réellement dans les spécificités du territoire ? Je songe notamment aux régions allemandes, dans lesquelles une réelle réflexion a été menée sur les filières professionnelles, avec une réelle politique visant à développer non seulement l'activité économique, mais également la recherche, la formation, etc.

Frédéric LAINE

Des réflexions sont effectivement menées par les régions, par exemple autour des filières des énergies renouvelables ou du bois, dont le développement permettrait d'assurer une continuité d'activités entre les métropoles et leurs périphéries. Dans le cadre de notre étude toutefois, l'établissement de relations de ce type reste peu évident. Les emplois administratifs, notamment, restent concentrés dans les métropoles, sans que les notions de continuité territoriale ou de filière économique développée avec les périphéries émergent clairement.

De la salle

Existe-t-il une relation entre l'emploi, les grandes aires urbaines, et le développement du numérique, qui serait de nature à expliquer la dichotomie constatée entre grandes et petites métropoles en matière de création d'emplois à partir des années 2000 ?

Frédéric LAINE

Il convient de distinguer, dans l'analyse, les métiers du numérique et le numérique entendu comme outil de modification des organisations productives.

Les informaticiens sont très largement concentrés dans les grandes métropoles. Cette tendance semble devoir se poursuivre, l'industrie numérique paraissant structurellement concentrée dans ces zones, qui bénéficient d'un tissu économique plus dense et regroupent les grandes banques, les administrations, et les sociétés spécialisées dans les hautes technologies. Les métropoles constituent en outre un marché du travail plus propice aux fréquents changements d'entreprise qui caractérisent les carrières des informaticiens.

S'agissant de l'influence du numérique sur les organisations productives et les relations entre Front-office et Back-office, les études montrent que les fonctions de Back-office moyennement qualifiées qui se sont développées avec l'essor du numérique, comme les centres d'appels, ne sont pas localisées davantage dans les petites villes ou les périphéries, contrairement au phénomène anciennement observé dans le secteur industriel.

Le numérique ne semble donc pas de nature à contrebalancer la dynamique de métropolisation.

⁵ Les Métiers en 2022 – avril 2015 : <http://www.strategie.gouv.fr/publications/metiers-2022-prospective-metiers-qualifications>

Régions et métropoles, quelle répartition des compétences pour le développement économique ? L'exemple de la région Ile-de-France et la Métropole du Grand Paris

Michel RUFFIN, Direction de la coordination et du Pilotage Transverse, Conseil régional Ile-de-France

Les métropoles françaises sont des créations juridico-administratives récentes, renvoyant à des réalités très différenciées

La métropole constitue la forme la plus intégrée d'intercommunalité dans l'espace administratif français. Elle a été créée par la loi de 2010, révisée par la loi MAPTAM, puis redéfinie en partie par la loi de 2017 sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain. En l'état, les métropoles sont définies comme des entités d'une taille supérieure à 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de 650 000 habitants, ou être positionnées au cœur d'une zone d'emploi d'au moins 400 000 habitants ou encore constituer un chef-lieu de région. Les métropoles représentent donc un ensemble très hétérogène, y compris en termes juridico-administratifs.

L'objectif premier de l'accompagnement politique du développement métropolitain consiste à promouvoir l'intercommunalité, afin de réaliser des économies d'échelle et de réduire les dépenses publiques. Ces réformes récentes visent en outre à accompagner la dynamique de concentration spatiale des activités économiques les plus dynamiques et créatrice de valeur. Or, le fait d'assumer cette dimension urbaine constitue une véritable révolution intellectuelle et administrative, qui a fait l'objet d'âpres discussions politiques.

La métropolisation constitue en effet une tendance structurante de l'économie contemporaine. L'OCDE décrit ainsi la métropole comme le lieu où il est possible d'apprendre et de progresser, d'apparier compétences et ressources, et de partager des biens publics communs. Une métropole peut donc être définie comme un opérateur spatial permettant de tisser des connexions et de réduire l'incertitude.

Un constat de dynamique métropolitaine à nuancer.

Au-delà du fait qu'il n'existe pas de modèle métropolitain unique, les effets de composition et de spécialisation économiques peuvent amener à surestimer l'efficacité des métropoles. La concentration des professions les mieux rémunérées au sein des métropoles augmente par exemple artificiellement la valeur ajoutée dégagée par ces dernières.

L'effet de taille ne permet en outre pas, à lui seul, de créer de la croissance. Tout d'abord, le dépassement d'un certain seuil de concentration produit des externalités négatives. Par ailleurs, une métropole ne se définit pas tant par sa taille que par les fonctions qu'elle exerce pour l'ensemble d'un territoire, et par la façon dont elle parvient à organiser les connexions, en interne pour constituer un écosystème efficace, et en externe pour créer un effet d'entraînement sur les territoires environnants.

Or, ces effets d'entraînement restent très inégaux. Trois types idéaux peuvent ainsi être identifiés pour décrire la relation entre une métropole et son territoire environnant. La métropole « moteur » produit des effets positifs sur sa périphérie et permet d'y diffuser progressivement l'activité et le dynamisme économique, tandis que la métropole « trou noir » concentre au contraire l'ensemble des ressources d'un territoire sur un espace réduit. Enfin, la métropole « hors-sol », incarnée par Londres, correspond au modèle d'une ville fonctionnant davantage à l'échelle internationale qu'en lien avec son environnement.

Le développement économique et l'innovation peuvent exister par ailleurs, en dehors des métropoles.

Les métropoles recouvrent donc des réalités très diverses, en fonction de la nature et du degré de spécialisation économique, de la composition de la population active, de l'usage du foncier, de la qualité des infrastructures et de la gouvernance, des inégalités socio-spatiales, des aménités et de la qualité de vie, et surtout de la capacité d'hybridation entre des univers différents. Ce dernier terme désigne la capacité à mobiliser des forces vives sur un territoire restreint, comme le monde de la recherche et celui de l'entreprise. Et ces capacités d'hybridation, loin de naître spontanément, s'appuient sur des réseaux et des outils, qui sont le fruit de l'histoire.

Le phénomène métropolitain vu par le Conseil régional de l'Ile-de-France.

La métropole francilienne représente un atout évident. Elle joue un rôle aux niveaux local, national et international, tout en présentant à la fois une très grande diversité économique, un fort potentiel agricole, et un potentiel reconnu dans les activités comme la finances, l'informatique, l'ingénierie et la santé.

Une tendance à la concentration spatiale des activités au sein même de la région Ile-de-France est par ailleurs observable. La première couronne parisienne connaît ainsi une densification importante, et attire désormais des activités en provenance à la fois du cœur de Paris et de la moyenne ou grande couronne. Cette dynamique s'explique par la disponibilité d'emprises foncières dans ces zones, mais aussi par la perspective de l'avènement

du Grand Paris Express. Le cœur économique de l'agglomération, qui regroupe 34 % de la population, concentre ainsi 51 % de l'emploi et 60 % des bureaux. Ce phénomène se renforce au cours du temps.

Ce modèle comporte toutefois plusieurs limites. La région Ile-de-France se caractérise tout d'abord par de fortes inégalités socio-spatiales, un taux de chômage élevé, un recul industriel, des difficultés à valoriser son potentiel de recherche et à le transformer en activité économique productive, une relative stagnation des PME, et un faible ancrage territorial des sièges sociaux.

Le territoire se heurte surtout à une problématique de lisibilité. Ses spécialités les plus dynamiques et ses ressources s'avèrent difficile à identifier, ce qui ne permet pas de créer des écosystèmes efficaces. Un des principaux enjeux auquel s'attelle le Conseil régional consiste ainsi à garantir une plus grande lisibilité et à identifier, à l'échelle infrarégionale, des territoires spécialisés afin de faciliter les effets d'entraînement. Ces effets d'entraînement s'observent, pour l'heure davantage avec les autres métropoles françaises qu'avec son environnement immédiat.

La métropole francilienne souffre, enfin, d'un périmètre institutionnel peu cohérent. Elle exclut par exemple des zones comme l'aéroport de Roissy, le plateau de Saclay, ou Marne-la-Vallée. La création de la MGP a de surcroît créé un cinquième échelon administratif en Ile-de-France (en plus de la commune, de l'Établissement public territorial, du département et de la région) ce qui complexifie la gouvernance dont on a rappelé à plusieurs reprises ce matin qu'elle était un enjeu majeur pour le développement territorial.

Sur la base de ces constats, l'ambition de la Région consiste bien à renforcer la dynamique métropolitaine, tout en prenant en compte l'ensemble du territoire régional, en s'appuyant sur deux grands constats :

- L'aire urbaine de Paris coïncide en effet presque parfaitement avec le périmètre de la région ;
- L'économie régionale fonctionne en archipel avec des territoires fragiles ou dynamiques sur l'ensemble de son périmètre ;

C'est cette approche que défend le Conseil régional en cherchant à limiter autant que faire se peut les effets frontière entre métropole et grande couronne :

- En renforçant les liens entre centre et périphérie ;
- En cherchant à atténuer les oppositions persistantes entre (sud-)Ouest et (nord-)Est ;
- En promouvant des logiques de développement le long des principaux axes de circulation (dont la Seine).

De la nécessité d'articuler une vision stratégique globale et une action à l'échelle mésoéconomique

La spécificité du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises (SRDEII)⁶ voté fin 2016 est de prendre résolument en compte la dimension territoriale du développement économique. Il s'appuie pour ce faire sur une carte des bassins d'emploi, de formation et de développement sur la base de la nouvelle carte des EPCI (établissement publics de coopération intercommunale)⁷. Cet outil devrait faciliter la mise en place de politiques de développement local s'exerçant sur des territoires cohérents. L'élaboration de cette carte a fait l'objet d'une réflexion menée par la Préfecture de région et la direction régionale de l'INSEE et s'est fondée, en premier lieu, sur les relations domicile-travail, les enjeux de spécialisation économique, et la volonté des acteurs locaux de travailler ensemble.

La Région dispose ainsi d'un schéma définissant de grandes orientations partagées à l'échelle de l'ensemble du territoire, et mènera ensuite un travail plus spécifique, avec chacun des partenaires locaux à l'échelle des bassins d'emploi. L'objectif consiste à mettre en place au cas par cas une structure de gouvernance locale, à mieux identifier les besoins en emploi et en formation, à faciliter l'appariement entre offre et demande, et à traiter ainsi de façon homogène et adaptée l'ensemble du territoire régional.

Quelle vision pour le développement régional ?

La méthodologie adoptée consiste à miser conjointement sur les trois leviers suivants :

⁶ Consulter le SRDEII 2017-2021 : <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/content/download/29255/200410/file/SRDEII.pdf>

⁷ "Établissement public regroupant des communes soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme" source : glossaire de Vie publique – Direction de l'Information légale et administrative.

- Optimiser l'efficacité de la dynamique métropolitaine et renforcer ses effets d'entraînement pour l'ensemble du territoire francilien ;
- Encourager les territoires situés en dehors de la zone dense à travailler sur leurs potentiels de développement endogènes (développer leur potentiel productif sur la base des spécialisations existantes, mieux articuler économie présente et activités productives...) ;
- Développer les activités multiscales : les transformations des modèles économiques permettent de repenser certaines activités à toutes les échelles, et notamment les activités spécifiques au tissu économique francilien. Je songe par exemple au développement de l'agriculture urbaine, au croisement du numérique et de l'agriculture, à la montée en puissance de l'industrie 4.0 centrée sur petites unités de production localisables dans le tissu urbain dense, à la logistique (activité multiscale par définition et qui connaît des mutations technologiques et organisationnelles rapides), ou encore au tourisme, qui pourrait s'étendre au-delà du cœur de métropole et se développer en lien avec celle-ci dans le cadre de parcours thématiques mieux coordonnés. L'ensemble de ces activités permettraient de renforcer la cohérence du territoire régional, dans une logique profitant à la fois à la métropole et au périurbain.

Échanges avec la salle

De la salle

Comment la Région Ile-de-France pourrait-elle être organisée autrement que selon les cinq strates existantes ? À défaut, comment ces strates pourraient-elles faire sens entre elles ?

Michel RUFFIN

Des réflexions sont en cours sur le rôle des départements de petite couronne, dont la suppression pourrait constituer sur le papier un vecteur de simplification (à supposer que Région et MGP s'entendent sur la reprise de leurs compétences actuelles). La révision récente du statut de Paris⁸, qui a acté la fusion de la commune et du département, vient toutefois complexifier le problème, de même que le projet de fusion des départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines⁹.

On pourrait parallèlement imaginer d'élargir le périmètre de la métropole afin de couvrir l'ensemble de la zone dense. Dans ce cas, l'emboîtement des échelles entre la métropole et la Région perdrait cependant son sens. Deux options seraient donc envisageables. La première consisterait à fusionner la métropole et la Région, tandis que la seconde reposerait sur un élargissement de la taille de la région. Au vu des difficultés qu'impliquerait chacune de ces deux options, la solution retenue pourrait donc consister à supprimer les départements dans les zones denses, et à fusionner la métropole avec les Établissements publics territoriaux. Une telle réforme se heurterait cependant à d'immenses résistances locales.

Par ailleurs, si la métropole venait à assumer de réelles compétences, la question de sa légitimité démocratique se poserait.

De la salle

Il existe une difficulté, en Ile-de-France, à dissocier les échelons administrativement pertinents des échelons politiquement et démocratiquement nécessaires. Les départements me paraissent constituer un échelon administratif indispensable pour coordonner les communes ou intercommunalités. En revanche, ils me semblent représenter des entités politiques peu pertinentes, dans la mesure où ils ne sont pas ancrés sur un territoire, contrairement aux EPCI. Le bassin d'emploi aéroportuaire, par exemple, me semble présenter un réel problème de cohérence.

Michel RUFFIN

Je partage votre avis s'agissant de la grande couronne, l'intérêt du département en petite couronne me paraissant moins avéré pour donner du sens à un territoire dense qui dispose déjà d'une grande cohérence économique. S'agissant du bassin d'emploi aéroportuaire, le territoire Grand Roissy – Le Bourget a justement été créé pour prendre en compte cette composante aéroportuaire comme élément structurant du territoire, indépendamment des limites départementales.

⁸ Voir LOI n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain = <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034103927&dateTexte=20170705>

⁹ Voir article de la Gazette en Yvelines – 05/07/2017 : <http://lagazette-yvelines.fr/2017/07/05/fusion-78-92-votee-a-letat-de-decider/>

Rémi JEANNIN

Comment ces bassins d'emploi sont-ils définis ?

Michel RUFFIN

Ils ont été initialement conçus à partir des EPCI et des trajets domicile-travail qui pouvaient y être observés. Les regroupements d'EPCI les plus pertinents ont ensuite été identifiés, en fonction également de leur taille et de leur dynamisme économique.

Rémi JEANNIN

Ces bassins d'emploi présentent-ils une cohérence importante en termes de relation entre le domicile et le travail ?

Michel RUFFIN

Ils ont effectivement été conçus sur cette base.

De la salle

Les impacts du Grand Paris Express ont-ils été pris en compte dans ces découpages ?

Michel RUFFIN

Nous nous sommes fondés sur la situation existante, l'impact exact du Grand Paris Express étant difficile à prévoir. Notre objectif consiste également à repenser les schémas de transports afin de relier les réseaux de grande couronne au Grand Paris Express, et à redynamiser les gares de grande couronne, par exemple grâce à la création de parkings gratuits ou d'espaces wifi. Transformer ces gares en lieux ressources devrait faciliter l'émergence d'activités nouvelles, ou au moins le maintien des habitants et des emplois en grande couronne.

De la salle

La Seine est-elle intégrée dans le schéma de développement de la région ?

Michel RUFFIN

Un contrat de plan interrégional dédié valorise cet axe. Le bassin d'emploi Seine Aval¹⁰ s'inscrit également dans cette logique. Au-delà, le développement de la vallée de la Seine peut s'appuyer sur un certain nombre d'outils, dont le SRDEII, dont il constitue un axe structurant parmi d'autres.

De la salle

Une discrimination de traitement ne devrait-elle pas être exercée en faveur des territoires les plus fragiles, et notamment des quartiers d'habitat social, au titre du développement de l'emploi et de l'innovation ?

Michel RUFFIN

La Région ne mène pas de politique de développement économique spécifique envers ces territoires, même si nous participons aux actions menées dans le cadre de la politique de la ville. L'objectif consiste plutôt à créer des dynamiques efficaces à l'échelle des différents bassins d'emploi, en espérant que l'ensemble du territoire en bénéficiera.

La séance est levée.

¹⁰ Voir article de janvier 2015 *Les découpages en Seine aval* par Catherine Mangeney, démographe chargée d'études équipements à l'IAU îdF et Jean-Christophe Rigal, urbaniste, directeur de l'Agence d'urbanisme et de développement de la Seine aval (Audas) - n° 172 des Cahiers de l'IAU : <http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/amenagement-et-territoires/les-bassins-de-vie/les-decoupages-en-seine-aval.html>