



Activités productives et développement économique des métropoles

Introduction

L'économie des métropoles est marquée par le développement des activités de services. Leur poids s'est considérablement accru dans la population active mais aussi dans le Produit national brut des pays développés. Des services que nous nous rendions auparavant à nous-mêmes ou qui n'existaient pas il y a quelques années peuvent être obtenus sur le marché. De nouvelles entreprises apparaissent pour répondre à cette demande tandis que l'État et les collectivités locales interviennent pour dispenser de nombreux services sociaux.

Cette croissance tertiaire a été et demeure simultanément exaltée et condamnée. Pour certains analystes, elle marque l'émergence de la société d'affluence dans les économies développées, dans laquelle le plus grand nombre accède aux services nouveaux et anciens, tandis que les plus démunis, sans profiter du même standard de vie, bénéficient malgré tout du filet protecteur des services collectifs. D'autres auteurs avancent que la tertiarisation se développe dans un contexte de mondialisation des économies et de désindustrialisation des pays occidentaux (ROSE, 1999) : elle a des conséquences ambiguës, voire négatives, sur la productivité et la déqualification de la force de travail. La diversité des activités de service et les relations complexes qu'elles entretiennent avec le système économique et social nourrissent ces oppositions que nous retrouvons dans les analyses urbaines.

Des relations complexes avec le système économique classique

D'un côté, le secteur tertiaire est porteur de dynamisme pour les villes. Principale source d'emplois, il est facteur de bien-être social et de création de revenu (PHILIPPE et al, 1998).

Il contribue aussi au maillage du tissu économique et social et renforce la solidarité des acteurs économiques urbains (MAY, 2000).

D'un autre côté, il pose certains problèmes pour le développement des villes. Ses besoins accrus en main-d'œuvre qualifiée excluent du marché du travail toute une partie de la population active, la moins qualifiée.

L'organisation spatiale interne des villes est le reflet de ces changements. **Les activités tertiaires sont très mobiles** et ne s'implantent plus uniquement dans des localisations centrales (BRUTEL, 2000). La prééminence des centres-villes est remise en cause. Il ne se dégage plus de schémas clairs d'aménagement urbain : des centralités périphériques se développent de manière quasi spontanée parce qu'elles concentrent les facteurs de localisation recherchés par les entreprises.

Plusieurs constats peuvent être établis à la lecture des travaux menés sur la situation et l'évolution récente des métropoles urbaines. Deux grands domaines sont donc concernés : d'une part, on voit mieux quels mécanismes économiques sont à l'œuvre dans les métropoles en croissance et quelles activités sont concernées. D'autre part, on observe où se localisent ces activités dans l'espace urbain et l'évolution des rapports entre centres et périphéries de banlieue.

constituer un préalable pour endiguer la polarisation parisienne. Les domaines concernés doivent être fonctionnels (sports, institutions économiques) mais aussi emblématiques (culture). Un tel rééquilibrage est un appui nécessaire aux stratégies de développement tertiaire des grandes métropoles régionales qui doivent associer deux dimensions peu perçues jusqu'ici comme complémentaires : l'attraction des activités et l'aménagement urbain.

difficile à manipuler pour les pouvoirs publics (PARR & BUDD, 2000). Les délocalisations des administrations publiques ne semblent pas non plus être la panacée : l'importance des résistances au changement font de ces transferts des opérations très coûteuses et peu efficaces.

Une répartition plus équilibrée des grandes infrastructures publiques au profit des grandes métropoles régionales nous paraît

Quelques pistes de recherche

Les métropoles constituent des ensembles économiques et humains de plus en plus importants et de plus en plus complexes.

- L'analyse économique doit prendre la mesure de cette importance et de cette complexité pour isoler les secteurs moteurs et les hiérarchiser en tenant compte de nouvelles problématiques comme celle du développement durable ou de l'économie du savoir.

- Le retrait des activités industrielles doit lui aussi être intégré dans l'analyse car on voit

bien la difficulté à proposer des solutions de remplacement à la fermeture des usines. L'évolution vers le système servo-industriel semble insuffisamment pris en compte et ouvre selon nous des pistes intéressantes tant du point de vue de l'analyse (classement et hiérarchie des activités tertiaires) que de la politique de développement économique des métropoles.

avril 2004

Jean PHILIPPE
économiste
Professeur des Universités
GREFI

Pierre-Yves LEO
économiste
Ingénieur de recherche
GREFI

en collaboration avec

Céline MENTEUR
Doctorante
GREFI

recherche réalisée par
le groupe de recherche
sur l'entreprise et les finances
internationales
Université de la Méditerranée,
Aix-Marseille III

pour

la Direction régionale
de l'Équipement
Provence-Alpes-Côte d'Azur

et la Direction régionale de
l'Équipement
Languedoc-Roussillon

et

Plan Urbanisme
Construction Architecture
Direction Générale
de l'Urbanisme, de l'Habitat
et de la Construction

orientation et coordination

Jean-Claude JAGER
DRE PACA

Appui et suivi

Roland GOMEZ
PUCA

N°1 enjeux et définition de la métropolisation

Correspondant : Jean-Claude Jager, mail : jean-claude.jager@equipement.gouv.fr

N°2 métropolisation et dynamiques de peuplement : l'émergence de la métropole euro-méditerranéenne

Correspondant : François Moriconi-Ebrard, mail : fme@noos.fr

N°3 l'internationalisation des métropoles

Correspondant : Jean Philippe, mail : jean.philippe@univ.u-3mrs.fr

N°4 activités productives et développement économique des métropoles

Correspondant : Jean Philippe, mail : jean.philippe@univ.u-3mrs.fr

N°5 taille, centralité et attractivité des métropoles

Correspondant : Jean Philippe, mail : jean.philippe@univ.u-3mrs.fr

N°6 les mobilités et les échanges dans le processus de métropolisation

Correspondant : Xavier Godard, mail : xavier.godard@inrets.fr

N°7 métropolisation et développement social dans l'espace euro-méditerranéen

Correspondant : André Donzel, mail : xavier.donzel@msh.univ-aix.fr

N°8 l'habitat et les transformations des territoires

Correspondant : Philippe Méjean, mail : pmejean@wanadoo.fr

N°9 le tourisme et les loisirs dans la structuration des territoires métropolisés

Correspondant : Gérard Richez, mail : gerard.richez@univ-aix.fr

N°10 l'architecture des territoires métropolisés

Correspondant : René Borruéy, mail : rene.borruéy@wanadoo.fr

N°11 les centres anciens dans la structuration des territoires métropolisés

Correspondant : Denis Berthelot, mail : berthelot.dbme@wanadoo.fr

N°12 la gouvernance métropolitaine : l'évolution des pouvoirs politiques

Correspondant : Jérôme Dubois, mail : j.dubois.iar@wanadoo.fr

N°13 morphologie et gestion de l'étalement urbain

Correspondant : Roland Courtot, mail : courtot@msh.univ-aix.fr

N°14 les représentations graphiques et cartographiques de la métropolisation

Correspondant : François Moriconi-Ebrard, mail : fme@noos.fr

N°15 les représentations du projet des agglomérations

Correspondant : Michel Chiappero, mail : mchiappero@wanadoo.fr

N°16 identification des thèmes de recherche sur les questions liant mobilités et métropolisation en Région Provence Alpes Côte d'Azur

Correspondant : Xavier Godard, mail : xavier.godard@inrets.fr

N°17 les dynamiques économiques de l'espace méditerranéen français

Correspondant : Ludovic Verre, mail : l.verre@aupa.asso.fr



Les mécanismes de la croissance métropolitaine

La question des secteurs moteurs et des mécanismes de la croissance parcourt l'économie urbaine et régionale depuis ses origines. Elle se trouve posée dans de nouveaux termes à l'ère de la tertiarisation. La lecture traditionnelle du cadre d'analyse offert par la théorie de la base économique des villes plaçait la source des impulsions de croissance dans le secteur industriel (PHILIPPE, 1998). Tel quel, ce modèle a largement perdu sa portée explicative générale mais il apparaît difficile de proposer d'autres mécanismes. L'observation montre que les activités ne se développent pas à la même vitesse et que ces différences de croissance sont à l'origine des changements dans la hiérarchie des villes, avantageant les villes bien pourvues en activités dynamiques.

Que ce soit en Scandinavie, en Amérique du Nord ou en France, la croissance du secteur tertiaire a été générale. Le taux de tertiarisation des emplois atteint et dépasse même pour les États Unis 70 % de la population active. Cette croissance marque cependant le pas dans les pays les plus tertiarisés, comme les États Unis, à la fin des années 1990. Pour les villes, ce mouvement a une conséquence immédiate : les villes tertiaires, portées par cette croissance globale, se différencient nettement des villes industrielles par leurs performances en termes d'emplois.

Les analyses typologiques conduites en France et en Scandinavie confirment les résultats, déjà anciens, de NOYELLE et STANBACK (1984) et ceux, plus récents, de BEYERS (1989) sur la situation des États Unis et de COFFEY (1996) sur le Canada. Parmi toutes les catégories de villes, celles qui disposent d'activités de services diversifiées connaissent les plus fortes croissances de l'emploi. Les villes de villégiature bénéficient aussi d'un fort dynamisme grâce aux emplois dans les services aux consommateurs, alimentés par les revenus de transfert. Les centres de services spécialisés ont des performances plus contrastées selon la nature de leurs spécialisations alors que l'emploi dans les villes industrielles régresse.

Les trajectoires des villes industrielles sont hétérogènes. En France, certaines villes maintiennent leur potentiel industriel pendant que d'autres paraissent se reconverter dans des services spécialisés : c'est le cas de Lille, Hagondange et Annecy. Toulon évolue vers une structure marquée par l'importance des services de consommation, caractéristique des villes de villégiature ; enfin, Lens et Besançon voient leur spécificité industrielle s'éroder sans que l'hémorragie des emplois ouvriers soit compensée par le développement des emplois tertiaires.

Hétérogénéité de la croissance des branches d'activités

Toutes les branches d'activité du secteur tertiaire ne croissent pas au même rythme. Les services aux entreprises, les services sociaux et collectifs et les services de santé ont crû très rapidement dans tous les pays analysés (BAUDET-MICHEL, 2000). A cette liste, s'ajoutent, en France, la recherche et l'immobilier. En revanche, les commerces de gros, les transports et les communications (ont connu dans tous les pays de forts gains de productivité et une croissance des emplois faible sinon nulle.

Ces différences de dynamisme des secteurs tertiaires placent les villes devant le problème du choix des activités tertiaires à attirer. On peut concevoir que chacun des grands secteurs de services doive être proportionné à la taille des villes, aux infrastructures de télécommunication et de transport existantes, aux besoins collectifs à satisfaire. Mais, au-delà de cette structure minimale, se pose la question

de la création d'un réel avantage comparatif urbain à partir d'activités sélectionnées pour leur impact économique positif et leur représentativité (PARR & BUDD, 2000).

L'énumération des secteurs tertiaires montre que ces activités cibles ne peuvent être choisies que dans le secteur des services aux entreprises : **le secteur de la distribution**, principale source d'emplois dans les activités tertiaires, dépend largement de la demande de la population résidente ; **le secteur des services publics** dépend du statut des villes et de décisions politiques fixant le siège d'une administration nationale ou locale ; **le secteur des activités collectives et sociales** est lié aux besoins perçus par les pouvoirs publics mais demeure vulnérable aux décisions des administrations. **Le développement du secteur des services aux entreprises** est certes influencé par le marché local ou régional mais ce secteur est capable de rayonner beaucoup plus loin et de prendre des parts de marché jusque dans des pays étrangers. Les villes peuvent favoriser la localisation de ces activités en offrant des infrastructures humaines (formation) et matérielles (transports et télécommunications), voire immatérielles (image) de qualité.

Un autre enseignement à retenir de ces travaux est **l'importance de la diversification sectorielle pour assurer la croissance des emplois urbains.** Les métropoles dont le tertiaire est le plus diversifié connaissent les plus forts développements (CAPELLO, 2000). Dans l'échantillon des métropoles étudiées, les villes mondiales offrent une diversification fonctionnelle et sectorielle complète, mais la plupart des grandes villes n'ont développé que certaines de ces activités, spécialisations très inégales en qualité comme en portée économique. Une recherche active et sélective d'activités a donc sa place dans ces villes (PARR, 1999). La tertiarisation n'implique pas l'homogénéisation des profils d'activité des villes mais semble plutôt accroître les disparités entre elles.

Impact de la croissance des services

Un autre point concerne l'opposition entre activités inductrices et induites. Les analystes s'accordent aujourd'hui pour considérer la plupart des services aux entreprises comme des activités motrices, au même titre que les activités industrielles, en raison de leur caractère exportateur et de leurs effets multiplicateurs sur les revenus et l'emploi. Les services aux ménages sont, par contre, considérés comme induits par la demande des ménages résidents.

Ce schéma ne s'applique pas aux villes de villégiature dans lesquelles des résidents temporaires, d'origine extérieure, alimentent par leurs dépenses l'activité d'un secteur des services aux ménages Il s'applique de moins en moins à toutes les villes en raison des phénomènes de redistribution : l'apport extérieur de revenu dont sont responsables les activités motrices ne représente qu'une partie souvent minime de l'apport de revenus d'origine étatique ou sociale (pensions de retraite, indemnités de chômage, etc.). Ceci explique que la liaison entre la croissance des activités motrices et celle des activités induites paraisse se relâcher tandis que l'évolution générale des services sociaux et collectifs est de plus en plus autonome.

Le dernier enseignement concerne l'impact des services dans le développement des villes. Probablement, ainsi que le soutient HANSEN (1994), les services aux entreprises jouent-ils un rôle stratégique dans l'augmentation de la productivité. Ils peuvent, sur la base des économies d'échelle, constituer

un catalyseur du développement urbain. Mais la tertiarisation exerce aussi des effets négatifs sur le marché du travail et sur la structure des revenus urbains. Les emplois de direction, de gestion, de conception exigeant un haut niveau de formation initiale et des compétences spécialisées se développent plus rapidement que les emplois tertiaires auxiliaires ou ceux de vente qui nécessitent peu de qualifications (HALL, 2000). Cette

évolution crée des problèmes de redéploiement de la main-d'œuvre locale à l'intérieur du secteur tertiaire et entre celui-ci et le secteur industriel : des poches de chômage demeurent même dans les villes bénéficiant de créations d'emplois tertiaires. Les problèmes sociaux ainsi créés peuvent peser lourd dans l'évolution des villes comme c'est le cas de certaines villes américaines ou peut être de Marseille et de Birmingham.

Les métropoles de second rang face à la concentration des activités tertiaires

Les activités de services se concentrent au profit des plus grandes métropoles

Derrière toutes ces observations, se profile, comme en filigrane, une question qui mérite une attention toute particulière : n'y a-t-il pas là un défi de première grandeur à tout ce qui a été tenté depuis un demi-siècle en matière d'aménagement du territoire et d'équilibrage du développement économique ? Cette question est, bien sûr, particulièrement sensible en France, où, depuis le constat polémique de Jean François Gravier, Paris et sa région ont fait l'objet d'analyses, de débats et de mesures politiques discriminantes visant à mieux répartir la croissance économique sur le territoire national (ROSE, 1999). Elle concerne cependant également d'autres pays : le Royaume Uni, bien sûr, avec sa forte polarisation par Londres, mais aussi des pays où la tradition et l'histoire ont favorisé l'émergence de métropoles plus nombreuses et où l'évolution vers le tertiaire peut privilégier les plus grandes d'entre-elles.

Cette problématique se décline autour de deux thèmes :

- Comment, d'une part, envisager les stratégies de développement tertiaire des métropoles de second rang face à la concentration des activités humaines sur le territoire ?
- Comment, d'autre part, concilier les impératifs économiques et ceux de l'aménagement physique de ces villes en prenant en compte des contraintes de localisation des activités de services (SIMON & HENNEBERRY, 2000) ?

Sous des formes diverses, une concentration dans l'espace des activités de services est en train de s'opérer au profit des plus grandes métropoles (DOUGLASS, 2000). Deux phénomènes alimentent ce processus : la localisation, concentrée au sein des plus grandes métropoles, des sièges sociaux des entreprises et celle des emplois requérant un haut niveau de qualification. Cette double polarisation qui affecte simultanément le marché des services professionnels et leur principale ressource productive, exerce des effets asymétriques sur les possibilités de croissance des firmes de ce secteur en province. Leur développement y est plus lent et le secteur y présente une offre moins diversifiée. Dans le système nord-américain, libéral et décentralisé, cette tendance à la concentration peut se trouver contrariée par la compétition entre les métropoles (COFFEY & POLESE, 1999). Dans le système urbain français, la concurrence entre les villes est aussi un phénomène bien réel, mais les activités de services qui optent pour une implantation dans une métropole régionale pèsent peu en comparaison des firmes françaises et des filiales étrangères qui, chaque jour, s'établissent dans la région Ile de France.

Les limites à la concentration

Ce déséquilibre semble être un phénomène bien accepté, encouragé même pour que Paris tienne son rang par rapport aux autres capitales européennes. Le rééquilibrage de l'espace français, objectif affiché de manière constante, s'opposerait ainsi aux nécessités de la puissance française en Europe.

Si cet argument possède bien sa propre cohérence, une thèse au moins vient le contester : il n'est pas évident qu'au-delà d'une certaine taille les métropoles continuent à bénéficier d'économies d'échelle qui donneraient à leur rang de classement le sens d'un avantage compétitif. Bien au contraire, sans doute, la sur-concentration et l'extension de l'emprise spatiale contribuent à faire disparaître progressivement les avantages d'une grande dimension par les « déséconomies » qu'elles suscitent : encombrements, paralysie des transports, pollution, insécurité, « ghettoisation » de certaines zones, surcoûts fonciers dans d'autres (CAPELLO, 2000).

La fonction économique première des grandes métropoles est d'offrir aux entreprises résidentes la meilleure accessibilité à leurs marchés, aux compétences requises pour fonctionner, aux informations dont elles ont besoin et, plus généralement, au milieu économique qui constitue leur environnement pertinent (THOMAS, 1999). Une croissance excessive est capable de remettre en cause cette accessibilité, sauf à se voir accompagnée d'investissements massifs et coûteux dans les infrastructures de transport urbain. La fonction emblématique elle-même, si utile aux services les moins tangibles, peut, à terme, être menacée. D'autre part, il est loin d'être évident que le rôle d'une nation en Europe dépende d'abord du classement de sa capitale. Les exemples ne manquent pas chez nos voisins de systèmes urbains développés autour d'une multiplicité de métropoles de tailles moyennes qui ne constituent pas un handicap, loin de là, dans la compétition européenne (KEARNS & PADDISON, 2000). La position de la France en Europe ne gagnerait-elle pas, en fin de compte, à s'appuyer sur un réseau renforcé de métropoles actuellement confinées au rang de capitales régionales ?

Les conditions d'un rééquilibrage

Il faut bien reconnaître que les solutions pour remédier à ce déséquilibre ne sont ni simples, ni évidentes.

• On peut difficilement envisager une politique de décentralisation tertiaire sur le modèle de la politique de décentralisation industrielle passée. Il est clair, en effet, qu'une grande part du succès de cette politique peut être attribué au fait qu'elle a facilité et accompagné des tendances au desserrement déjà souhaitées par bon nombre d'industriels, ce qui ne paraît pas être le cas, pour l'instant, des services aux entreprises.

• L'extrême mobilité des services aux entreprises condamne par avance ce type de politique à l'échec : le versement de primes pour l'aménagement du territoire ne garantirait en rien des implantations stables.

• Enfin, pour une entreprise de services, les paramètres financiers ne constituent qu'un des aspects de la décision de localisation : les firmes accordent de plus en plus d'attention au dynamisme du milieu économique environnant, facteur