

L'économie urbaine au XXI^e siècle : pour une gouvernance urbaine stratégique

On pronostiquait autrefois la fin des villes. Or, c'est l'inverse qui s'est produit : le monde s'urbanise, l'économie mondiale s'organise autour de dynamiques urbaines et régionales. On peut parler, à ce titre, de la revanche des territoires. Ceux-ci sont appelés à devenir la brique de base de la gouvernance de demain. Mais cela ne se fera qu'au prix d'une mutation conceptuelle, d'un changement de regard sur la notion d'acteur, d'une nouvelle approche de l'économie et du métabolisme des villes et des territoires. Et cette mutation conceptuelle devra se doubler d'un profond changement d'approche dans la gouvernance des villes.

par **Pierre CALAME**
Directeur Général
Fondation Charles Léopold Mayer*

Le territoire, en particulier le territoire urbain, est la brique de base de la gouvernance du XXI^e siècle et le cadre d'une approche économique renouvelée. Mais il faut pour cela de nouveaux concepts et une nouvelle approche de la gouvernance.

La ville historique n'était-elle pas, en effet, le fruit d'un système technique dépassé – un système où le coût et la lenteur de circulation des personnes, des biens et des services créaient des effets d'agglomération, où seule la réunion dans un même lieu des facteurs de production permettait le développement industriel et où, seule, l'accumulation des marchandises sur un même marché permettait l'échange et la spécialisation ? Pourtant, on était encore au temps du téléphone, de la voiture et de l'avion. La révolution des technologies de l'information et de la communication n'était pas encore passée par là. Que faudrait-il donc dire des villes, aujourd'hui, avec ces nouvelles technologies ? Travail à

FIN DES VILLES, OU MONDE URBAIN ?

Quand j'ai commencé ma carrière professionnelle, il y a plus de quarante ans, la fin des villes était à la mode.

* Fondation Charles Léopold Mayer
38, rue Saint Sabin F – 75011 Paris
Tél. : +33 (0) 1 43 14 75 75 / Fax : +33 (0) 1 43 14 75 99
email : pic@fph.fr / site internet : www.fph.ch

domicile, délocalisation des activités économiques, fuite devant la pollution, refus de payer une rente foncière excessive découlant de la concentration urbaine : autant de phénomènes qui devraient avoir contribué à une homogénéisation de l'espace, à la dilution des villes.

Et qu'en est-il de l'économie urbaine ? Ce mot a-t-il encore un sens, dès lors que le concept d'économie nationale lui-même, en tant qu'espace de production, lieu de régulation et de stratégie, perd progressivement de son sens ancien, avec les règles de concurrence européennes, avec l'euro, avec la domination du système économique international par de grandes compagnies d'envergure mondiale ? N'est-ce pas ces compagnies, acteurs pivots de notre temps (avec les grandes institutions financières), qui organisent dorénavant autour d'elles l'ensemble de l'économie et ne sont-elles pas apatrides par nature, structurant le commerce mondial, organisant des chaînes de sous-traitants répartis dans le monde entier ? Alors, les villes...

Alors ? Alors, les villes, Mesdames et Messieurs, se portent mieux que jamais ! Entendons-nous bien : pas nécessairement les villes du XVIII^e, ou même du XIX^e siècle, ramassées comme elles l'étaient dans des espaces restreints. Non : des villes plus dilatées, colonisant à longue distance l'espace rural. Mais des villes, tout de même. Non seulement le monde entier s'urbanise, mais, de surcroît, l'économie mondiale s'organise autour de dynamiques urbaines.

Dans l'Union Européenne, par exemple, tandis que les niveaux de vie dans les différents Etats membres tendent progressivement à se rapprocher, le contraste entre des régions urbaines dynamiques et des régions à la traîne se maintient, voire se renforce. Que dire, alors, des grands pays comme le Brésil, l'Inde ou la Chine ? C'est autour de grandes métropoles dynamiques, Sao Paulo, Bangalore, Shanghai, Canton..., que s'organise, de façon polarisée, une économie moderne de plain-pied dans la mondialisation. Si ce phénomène est tellement général, c'est bien que l'économie urbaine est plus florissante que jamais.

LA REVANCHE DES TERRITOIRES

Situons-nous, un instant, dans une perspective historique longue. Du XVI^e siècle au début du XX^e siècle, nous avons assisté à un vaste processus de transformation des « territoires » en « espaces ». Cette transformation, la Révolution française l'a incarnée et théorisée. On remplace les communautés anciennes, avec leurs adhésions, leurs coutumes et leurs particularités, par des individus-citoyens, et on remplace des allégeances à des territoires singuliers par l'appartenance à la Nation, une et indivisible. C'est ce qu'implique l'idée, fondamentale, du passage du territoire à l'espace et de la communauté aux citoyens : on veut une société sans grumeau. Ce bouleversement dans le champ politique

a son pendant dans le champ économique : aux citoyens de ces « sociétés sans grumeau » correspondent des « consommateurs » atomisés, des « producteurs » déliés des pesanteurs des corporatismes, sur un marché de la consommation et un marché du travail unifiés : là encore, une société sans grumeau. Le marché, anonyme, comme médiation entre l'individu et le monde. Le paysan qui « benne » son blé sur le marché mondial de céréales, le consommateur qui ignore la provenance de ce qu'il absorbe (au motif que le savoir, ce serait un obstacle non tarifaire à la libre-concurrence) en sont les derniers avatars. Mais en vérité, dès la fin du XX^e siècle, le balancier est reparti, en sens inverse : c'est ce que j'appellerai 'la revanche des territoires'.

Dans beaucoup de pays (la France étant un des plus retardataires), un mouvement convergent d'affaiblissement des Etats nationaux, pris entre les dynamiques urbaines et la mondialisation, accompagné, souvent, d'un remodelage des collectivités territoriales créant des structures d'agglomération, a abouti à donner plus de moyens (et plus d'autonomie) aux villes pour gérer leur avenir. Les communautés de vie et de destin regroupées sur un territoire urbain s'imposent comme médiation nécessaire entre les individus et le monde.

Voilà les faits. Mais si on se projette dans l'avenir et si on examine la nature de nos sociétés et de nos économies et les défis auxquels elles seront confrontées dans ce XXI^e siècle qui ne fait que commencer, il devient évident que, par un paradoxe apparent, les territoires seront les briques de base de la gouvernance de demain. Quand bien même on laisserait de côté le facteur politique que je viens d'évoquer (des destins collectifs identifiables et une médiation entre l'individu et le monde), l'importance accrue du territoire résulterait de trois considérations.

La première a trait à l'insertion de l'activité humaine dans la biosphère : le territoire s'impose comme le bon niveau de gestion. Dès que l'on s'intéresse un tant soit peu au développement durable, à la recherche d'un plus grand bien-être allié à une plus faible consommation de matières premières et d'énergie, on comprend que ni les Etats (où les interrelations restent abstraites), ni les entreprises (organisées autour de filières linéaires de production) ne sont de bons lieux pour gérer l'ensemble des relations. C'est à l'échelle des territoires que doit s'apprendre une nouvelle gestion systémique intégrant les différentes facettes de l'activité humaine.

La seconde considération a trait, tout banalement, à la consommation d'énergie. Celle-ci croît très rapidement quand la densité d'occupation de l'espace s'abaisse et, compte tenu de l'inertie des systèmes d'infrastructure et du parc immobilier, on peut craindre que des systèmes par trop répartis dans l'espace ne se révèlent obsolètes, dans un contexte de pénurie énergétique. Le problème résidentiel peut éventuellement se résoudre au moyen d'une production d'énergie décentralisée ; ce sera beaucoup plus difficile, pour les transports...

La troisième considération concerne l'économie elle-même. Le poids des facteurs matériels de production

s'est réduit, progressivement, au profit de facteurs immatériels. L'activité économique agence une multiplicité de savoir-faire, combine une grande variété de types de capitaux, publics et privés. Une partie de cet agencement peut se faire à distance, mais les effets de proximité jouent un rôle décisif. On sait très bien gérer à distance des flux d'information relativement normalisés et c'est pourquoi les grandes entreprises mondialisées ne souffrent guère de la répartition de leurs activités sur d'immenses territoires. Mais, dès lors qu'il s'agit de gérer l'informel, l'inattendu, la coopération entre acteurs indépendants entre eux, la proximité joue à plein. Cela vaut même pour l'organisation des marchés de l'emploi. Au fur et à mesure que les métiers se diversifient (et en prenant en compte le fait que le taux d'activité professionnelle des femmes n'a cessé d'augmenter), la probabilité, pour un couple, de trouver simultanément un emploi, dans une ville donnée, qui convienne à l'un et à l'autre de ses membres dépend très directement de la taille du marché de l'emploi. Tous ces phénomènes se conjuguent avec la recherche d'un haut niveau de services éducatifs, sanitaires et culturels, pour donner une prime aux très grandes villes. Dans les décennies à venir, nous devons, dans le monde entier, créer beaucoup plus de bien-être, pour une consommation en quantité bien moindre de matières et d'énergie. Cela implique, tout à la fois, de « fermer » les cycles de production industrielle (les déchets de l'un devenant la matière première de l'autre) et de remplacer systématiquement une économie de biens par une économie de services, c'est-à-dire de rem-



© Hamilton/REA

Trois principes caractérisent le changement de relation de l'administration avec le reste de la société : l'entrée en intelligibilité, l'entrée en dialogue et l'entrée en projet. (Forum du développement urbain, Choisy-le-Roi)

placer des biens par la recherche de services équivalents. Ce passage créera de nouveaux effets d'agglomération et une forme de reterritorialisation de l'économie.

Ce qui précède m'amène à penser que, dans les décennies à venir, la grande entreprise perdra, au profit des territoires et en particulier des grandes villes, son statut

actuel d'acteur pivot, c'est-à-dire son rôle d'organisation de l'ensemble de l'économie autour d'elle. Mais cela ne sera possible qu'au prix d'une mutation conceptuelle et d'une mutation institutionnelle. Ce sont ces deux idées que je voudrais maintenant développer.

CONSIDÉRER LA VILLE COMME UN ACTEUR SOCIAL

La mutation conceptuelle consiste à considérer la ville comme un acteur social, et l'économie urbaine comme un système organique. Notre monde est tellement peuplé d'institutions que nous tendons à faire la confusion entre acteurs et institutions. Ainsi, pour nous, une entreprise est évidemment un acteur, dès lors qu'elle dispose d'un

statut juridique, d'un capital, d'un conseil d'administration et d'une technostructure capable de prendre des décisions. Cela suffit-il à toute entreprise pour se projeter dans l'avenir à long terme et pour conduire une stratégie ? Evidemment : non.

Le même biais institutionnel fait que, quand nous pensons à une ville, à un territoire en tant qu'acteur, la première idée qui nous vient à l'esprit est celle de collectivité locale, c'est-à-dire : l'institution administrative et politique qui gère le territoire. Mais une collectivité

locale, ce n'est pas un territoire ! Dès lors qu'on supprime l'équivalence entre acteur et institution, on devient libre de définir, en-dehors de toute considération institutionnelle, ce qu'est un acteur.

Un acteur collectif est un ensemble de personnes capables, à un moment donné, de mettre en synergie leur créativité, leurs capacités, leurs savoir-faire et leurs moyens financiers, capables d'organiser leurs activités de court terme par rapport à un but à long terme. Il en découle que l'on ne naît pas acteur : on le devient. On ne l'est pas par naissance, on le devient par la volonté. Dans le livre « L'Etat au cœur », consacré à la réforme de l'Etat (1), j'avais, avec André Talmant, proposé trois principes pour caractériser le changement de relation de l'administration avec le reste de la société : l'entrée en intelligibilité, l'entrée en dialogue et l'entrée en projet. C'est aussi une bonne grille de lecture pour décider la manière dont un territoire devient acteur. C'est le résultat d'un processus éminemment collectif.

L'entrée en intelligibilité consiste, pour les principaux groupes économiques, sociaux et politiques de la ville, à mettre en commun la connaissance partielle que chacun détient du territoire et du monde, pour construire une compréhension commune. C'est ce que l'on appelle, parfois, 'diagnostic territorial partagé'.

L'entrée en dialogue amorce les termes d'un partenariat. Le dialogue ne peut se réduire à un simple échange technique d'informations. Il n'existe pas sans conscience de participer à une communauté de destin. Le dialogue institue une communauté, ou il entretient une communauté déjà constituée. Le propre de tous les groupes qui peuplent le territoire et en partagent le même espace est de ne pas être dans une relation ponctuelle, mais dans une relation continuée. Cette continuité du dialogue est de nature à construire un capital social et un espace de confiance réducteur d'incertitude.

Quant à *l'entrée en projet*, elle caractérise la capacité à forger ensemble une perspective d'avenir susceptible d'orienter les comportements d'individus et d'organisations non liés entre eux par des liens de subordination. L'entrée en projet crée les conditions d'une prévisibilité permettant à chacun de s'engager sur le long terme. Ces notions sont familières dans le monde de l'entreprise car, malgré son existence juridique, une entreprise est composée d'éléments hétérogènes, dont la mise en synergie ne va pas de soi.

En septembre 2007 deux économistes français, Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia (2), ont publié une réflexion intitulée « La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ? ». Leur analyse s'applique aux Etats. Reprenant de façon détaillée les données statistiques disponibles (celles caractérisant la gouvernance des pays et celles caractérisant leur développement quantitatif), ils n'ont pas de mal à réduire en miettes l'argumentation classique de la Banque Mondiale établissant un lien entre ce qu'elle appelle la « bonne gouvernance » et le développement des pays. Comparant les rythmes de développement de pays par-

tant de situations semblables, l'étude montre que la caractéristique décisive de ceux qui se développent est la capacité de l'Etat à coordonner les agents et à sécuriser leurs anticipations. Cette analyse avait été faite depuis longtemps par Pierre Judet (3) : pour reprendre l'idée que je viens d'introduire à propos du territoire, c'est lorsque les forces vives d'une nation transforment celle-ci en un acteur social, se dotent d'un projet commun, se concertent pour le faire émerger, construisent une vision stratégique, créent ensemble un environnement propice au développement, que le pays se met réellement en route.

La deuxième facette de la mutation conceptuelle consiste à considérer le territoire comme un organisme vivant collectif, ou comme un système bio-socio-technique avec son métabolisme propre.

Il est prudent, pour agir, de commencer par appliquer le précepte socratique « connais-toi toi-même ». Mais un territoire moderne connaît-il aujourd'hui son métabolisme ? Connaît-il les flux de matière, d'énergie, d'information, d'échange en son propre sein, et avec l'extérieur ?

Rien n'est moins sûr. La généralisation de l'économie monétaire, en plongeant le territoire dans un système plus vaste, l'a progressivement privé de cette connaissance. L'entreprise, système très organisé, mesure déjà mal les flux de matières qui la traversent, dès lors qu'elles n'ont pas de valeur monétaire immédiate. Elle est moins consciente encore des flux d'échanges immatériels, notamment d'informations et d'expériences, dont elle est le siège. Que dire, alors, du territoire ? ! Un village chinois, il y a 2 500 ans, était infiniment plus conscient de son métabolisme, c'est-à-dire des flux et des liens, internes au village ou avec l'extérieur, des modalités de reproduction de la société et de l'environnement, que ne l'est une métropole moderne avec tous les moyens de mesure dont elle dispose.

Ce n'est que tout récemment que le canton de Genève a publié l'étude de son métabolisme, c'est-à-dire l'analyse des flux de matière, entrant et sortant. Notre ignorance des flux internes est plus grande encore. Prenons le cas d'une exploitation rurale. A la manière d'un écosystème, elle va avoir intérêt à tirer parti des flux entrants pour en extraire le maximum de biens et de services utiles, tout en entretenant l'écosystème. Mais un territoire, ou une ville, ne sait plus raisonner de la sorte.

Pour prendre un exemple simple, j'ai été appelé à analyser, au début des années 70, la croissance des villes algériennes. J'avais montré que le facteur décisif était la capacité de la ville à faire circuler en son sein les res-

(1) « L'Etat au Cœur » – André Talmant, Pierre Calame – 1994 – Desclée de Brouwer.

(2) « La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ? » ; Agence Française de Développement et Direction Générale du Trésor – Document de travail. Septembre 2007.

(3) « Le tiers monde n'est pas dans l'impasse » – Pierre Judet – 2006 – Editions Charles Léopold Mayer.

sources qui y entraient, pour les transformer en biens et services. Dans les pays en développement, une zone franche peut accueillir des activités industrielles modernes et mobiliser pour cela de la main-d'œuvre du pays. Mais si celle-ci vit dans une atmosphère d'enclave, contractant des habitudes de consommation que l'économie locale ne peut satisfaire, l'impact économique sur le pays peut être aussi faible, voire plus faible, que si la main-d'œuvre nationale s'expatriait à des milliers de kilomètres. Il en va de même de la plupart des régions françaises, aujourd'hui. Elles reposent sur une base économique fondée sur des transferts : retraites, redistribution par la sécurité sociale, redistribution par le fonctionnement des services publics et administratifs ou transferts sociaux divers. Ces transferts peuvent (ou non) être transformés en valeur ajoutée locale.

Ces analyses ont progressivement perdu de leur importance au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, époques où nos sociétés se sont construites sur une logique d'abondance prédatrice : mobilisation des ressources d'énergie fossile et des matières premières du monde entier, et rejet des déchets dans l'environnement. Nous revenons, au XXI^e siècle, à ce qui a été le lot commun de l'humanité : l'art de tirer parti de la rareté, pour produire le maximum de bien-être. Et le préalable est conceptuel : il ne s'agit pas de refermer le territoire sur lui-même en une autarcie illusoire, mais bien de se doter, pour commencer, des moyens de le comprendre. Pour cela j'utilise volontiers le rapport entre l'Urbs et l'Orbis, entre la ville et le monde.

Il faut commencer par isoler l'Urbs par une membrane, comme une membrane cellulaire qui analyse et gère les flux avec l'extérieur. Seule, la connaissance du métabolisme interne de l'Urbs permettra de fonder une approche stratégique de l'économie urbaine.

UNE MUTATION DE LA GOUVERNANCE URBAINE

La seconde mutation est institutionnelle. Les grandes villes sont réputées ingouvernables. Non pas parce qu'elles le seraient en soi, mais parce que leurs institutions sont inadaptées. Nos systèmes de gouvernance sont fondés sur le découpage en rondelles. J'ai fait partie des quelques fonctionnaires qui, en 1982-1983, ont critiqué la loi française de décentralisation. J'étais un chaud partisan de la décentralisation, de la création de nouvelles capacités locales à s'autogérer. Par contre, je me suis opposé à une réforme à contre-sens, une réforme féodale et rurale, alors même qu'était en train de se construire une Europe urbaine.

Dès le débat de cette loi, j'avais fait observer que l'assignation d'un domaine exclusif de compétences à chaque niveau de collectivité locale était vouée à l'échec. En effet, dans la réalité, aucun problème

concret de notre société ne peut être traité exclusivement à une seule échelle. Dès lors, ce qui est au cœur de la gouvernance moderne, ce ne sont pas les règles de répartition des compétences : ce sont les règles d'exercice d'une responsabilité partagée. C'est sur cette intuition que j'ai élaboré le principe de subsidiarité active qui doit, selon moi, régir l'articulation entre elles des échelles de gouvernance (4).

L'art de la gouvernance est l'art, non pas de choisir entre diversité et unité, entre autonomie et cohésion, mais bien d'obtenir à la fois le maximum de diversité et le maximum d'unité, le maximum d'autonomie et le maximum de cohésion. La première stratégie, dans la gouvernance urbaine, est donc de transformer des esprits et des institutions, afin de passer d'une logique à une autre.

Le même principe de découpage en rondelles se retrouve à l'intérieur de nos collectivités locales. L'avantage comparatif des territoires est de gérer les relations. Mais cet avantage comparatif est détruit d'entrée de jeu par nos structures institutionnelles ! Dans les villes que je connais, des maires adjoints, pourtant supposés disposer d'une légitimité politique, sont en charge, chacun, d'un secteur particulier !

Revendiquant la légitimité politique, ils tendent à se comporter en patrons des administrations correspondantes. Toute collaboration, à la base, entre les secteurs de l'administration municipale, est donc suspectée d'échapper à leur pouvoir, de sorte qu'ils lui préfèrent une collaboration par le sommet, qui les implique. Mais, dans la gestion des relations, la coopération doit devenir organique et s'opérer au plus bas niveau possible. Pour sauvegarder la prééminence du politique, on cherche alors à doubler la structure fonctionnelle d'une structure territorialisée, avec des conseils municipaux en charge de différents secteurs géographiques de la ville, de différents quartiers. Mais l'aptitude à gérer les relations autour de projets communs n'est jamais, ou rarement, au centre de la gestion municipale.

(4) « La Démocratie en Miettes » – Pierre Calame – Editions Descartes et Compagnie et Editions Charles Léopold.