

Rabat le 11/09/2015

## **De la ville à la métropole : une dynamique économique et politique nouvelle**

Michel Bouvier

Président de Fondafip ( [www.fondafip.org](http://www.fondafip.org) )  
Professeur à l'Université Paris1 Panthéon-Sorbonne  
Directeur de la Revue Française de Finances Publiques  
Avocat au Barreau de Paris

Mesdames, Messieurs, Chèr(e)s ami(e)s,

Comme je l'évoquais précédemment, dans mon allocution d'ouverture, un changement profond de nos sociétés se produit en ce moment sous nos yeux sans que nous parvenions toujours à l'identifier correctement.

Une révolution silencieuse se développe au sein d'un réseau de métropoles qui se tisse dans le monde. Et c'est au sein de ce réseau qui en est le support et le point d'ancrage, que se polarisent et produisent tous leurs effets la globalisation de l'économie et les nouvelles technologies. C'est dans le cadre des métropoles que se réorganise le système économique. C'est également dans ce cadre que, de manière encore imperceptible, se reconstruit l'organisation et la distribution des pouvoirs politiques.

C'est pourquoi la gouvernance financière des villes est devenue un enjeu majeur pour une société dont l'Etat est aujourd'hui affaibli et menacé par la mondialisation, le développement de l'économie numérique et l'accroissement des écarts de richesses entre les hommes comme entre les territoires, l'accroissement des populations.

Un rapport de l'ONU montre qu'en 2050, la population mondiale devrait être d'environ 10 milliards. Alors, la Chine compterait 1,35 milliards d'habitants et serait dépassée par l'Inde (1,70 milliards). Les pays d'Europe devraient voir diminuer leur population excepté la France, la Belgique, le RU, l'Autriche et les Pays-Bas. La population du Maroc devrait croître de 27%. L'Afrique devrait doubler et représenterait un quart de la population mondiale.

Par ailleurs, et selon un autre rapport de l'ONU, en 1950 « plus des deux tiers (70%) de la population mondiale vivait en milieu rural et moins d'un tiers (30%) en milieu urbain. En 2014, 54% de la population mondiale est urbaine ». Et il est estimé par les auteurs du rapport qu'en 2050 cette proportion sera de l'ordre de 66%.

En même temps que l'explosion du phénomène urbain, ou plutôt à partir de celle-ci, c'est une logique nouvelle qui se met progressivement en place dans le monde, c'est également une conception inédite de la gouvernance publique qui se dessine. Elle prend forme sur la base de la disparition progressive d'un modèle d'organisation et de fonctionnement créé depuis des siècles par des hommes dont la culture était ancrée dans des espaces à dominante rurale.

Or la culture urbaine qui devrait s'étendre dans les années à venir au travers des villes et plus encore des métropoles va révolutionner les façons de voir et de faire. Cette métropolisation est le produit d'une évolution allant croissante de la taille des villes tant en ce qui concerne leur démographie que leur économie ainsi que leur insertion dans des réseaux de toutes sortes, les plus proches comme les plus éloignés. Leur puissance tendant à s'accroître, leur influence économique, sociale

et culturelle s'étend progressivement au-delà de leurs frontières administratives. Actuellement, 600 villes concentrent le 1/3 de la richesse mondiale à travers un réseau international qui les relie.

Si l'on prend le cas de la France, selon l'Insee, 95 % des Français vivent dans des communes sous influence urbaine : 65 % dans un pôle urbain, 30 % dans les espaces périurbains. Il ne reste plus que 5 %, 3 millions, qui habitent dans des communes hors de cette influence.

La société rurale traditionnelle, déjà fortement transformée par l'apparition en son sein des technologies du numérique et de la mondialisation des échanges, se caractérise de plus en plus par des manières d'être et de penser qui ne sont plus fondamentalement différentes de celles que l'on peut rencontrer en milieu urbain. On peut estimer qu'une homogénéisation des modes de vie et des demandes des citoyens en termes de services est en marche. Celle-ci, plus marquée dans certains pays que dans d'autres, est accélérée lorsqu'une partie des citadins, pour diverses raisons (vie moins chère, environnement, espace... ) s'installe en milieu rural.

D'autre part, ce phénomène d'urbanisation des campagnes remet en question la manière de penser et de réaliser les politiques d'aménagement du territoire jusqu'alors fondées sur une séparation nette entre l'urbain et le rural ainsi que sur la présence de populations sédentaires. Pour nombre de collectivités il résulte de cette mobilité des acteurs non seulement un problème pour prévoir des équipements adaptés, et particulièrement des moyens de communications tels que des TGV, des aéroports, mais aussi une difficulté, voire même une incapacité, à répondre aux attentes de ces nouveaux habitants

(transports, équipements de soins, éducation, culture...) par manque de moyens financiers notamment. Or ce manque de moyens financiers risque bien de devenir beaucoup plus important que ce que l'on peut imaginer.

En effet, à l'augmentation des coûts des services publics et de leurs infrastructures, la métropolisation va nécessairement engendrer de considérables investissements pour la mise en place d'équipements permettant l'utilisation au maximum des technologies liées au numérique. La généralisation de l'informatisation, de la dématérialisation, de la communication par internet, nécessitent la mise en œuvre de moyens humains et matériels considérables. La ville intelligente, la smart city, représente un coût auquel aucune ville ne peut ou ne pourra échapper si elle veut continuer à se développer ou même à exister. Or, si on prend l'exemple de la France, on sait que les collectivités locales consacrent en moyenne 2% de leur budget pour les dépenses de TIC. Et si on considère le coût d'un Data center, un local avec le matériel informatique qui y est installé, on l'estime entre 5000 et 10 000 euros du mètre carré. Mais ce n'est pas tout, le coût de l'entretien est d'environ 5% par an et la consommation d'énergie de 1million d'euros par an pour 1800 m<sup>2</sup>.

Le problème peut se révéler insoluble lorsque l'Etat doit lui-même faire face à une crise de ses finances et qu'il n'est pas en mesure de redistribuer les richesses entre les territoires. On l'a compris, les investissements publics et privés devront être massifs dans les toutes prochaines années.

Il faut encore souligner que c'est au sein d'un territoire physique au périmètre bien circonscrit (la commune, la région mais aussi l'Etat) qu'ont été pensées et créées les institutions administratives, politiques et financières publiques. L'irruption des métropoles vient provoquer, déranger, changer, non seulement des habitudes et des valeurs culturelles mais également un ordre économique, social, administratif, politique, qui est installé depuis plusieurs siècles et qu'il faut reconstruire

Autrement dit, on assiste à la constitution de nouveaux lieux pour lesquels tout est à inventer au regard de leur organisation interne mais aussi de leurs rapports avec les territoires environnants déjà existants et en particulier les régions. Des rapports qui doivent être rapidement éclaircis à peine de voir se développer une concurrence redoutable et néfaste au regard de l'intérêt général. Sans compter que les limites administratives des villes ne correspondent plus à la réalité du monde urbain.

Et puis, si ces métropoles sont déjà bien installées dans les esprits comme dans les faits en tant que moteurs de l'économie et espaces d'innovation, elles sont aussi des territoires où se concentrent certes les activités et les innovations, mais aussi les problèmes sociaux comme le chômage, les logements insalubres, le manque d'institutions sanitaires. Autrement dit les villes sont en première ligne face à une pauvreté qui se traduit par une ségrégation sociale et spatiale qui en peut que s'accroître si aucune solution nouvelle n'est trouvée ou si ne sont pas utilisés de façon inédite les dispositifs habituels

Il faut ajouter que la tâche est rendu d'autant plus difficile que l'environnement dans lequel ces métropoles naissent ou se développent est marqué par l'urgence de rendre les finances publiques soutenables. Cela constitue un fait majeur qui détermine nombre de politiques publiques et l'avenir des métropoles en particulier. A cet égard, leur développement intervient à la fois ***au pire et au meilleur moment***.

***Au pire moment*** dans la mesure où, dans la plupart des pays, la situation des finances publiques n'est pas bonne ; or sans moyens financiers suffisants les plus belles constructions institutionnelles ne sont que des châteaux de sable. C'est pourquoi sans une mise en perspective des métropoles avec les contraintes budgétaires et sans un statut financier clair, et notamment fiscal, elles ne peuvent que se développer dans la confusion.

***Au meilleur moment*** dans la mesure où leur dynamisme peut participer de manière efficace à une stratégie de développement économique et par conséquent permettre d'inverser la logique infernale, du développement incontrôlé des déficits publics et de la dette publique qui est susceptible d'obérer lourdement l'investissement et par suite la croissance économique.

Toutefois, il ne convient pas de ne considérer le développement équilibré des villes qu'à travers le prisme de la crise des finances publiques. En effet, il est indispensable de prendre en compte la qualité du tissu économique, on veut dire le dynamisme des entreprises et leur implication dans le développement de leur environnement immédiat. A cet égard la mise en place de partenariat financier public/privé est essentielle. Il est aussi nécessaire de développer le civisme des

habitants à travers la création de procédures participatives et notamment du budget participatif. Au final, il est important que chacun contribue au développement et au bon fonctionnement d'un réseau métropolitain dont les ramifications ont tendance à s'étendre bien au-delà des frontières des Etats.

Ainsi, dans cette dynamique, les métropoles constituent ***une des têtes de pont de la construction économique et politique du futur***. Elles ouvrent de nouveaux horizons et offrent l'occasion d'innover notamment en s'appuyant sur les technologies du numérique.

Par exemple, du fait des carences de l'Etat-providence, de ses difficultés financières certes mais aussi de son incapacité à penser le long terme, elles sont confrontées à des questions qui, traditionnellement, sont considérées de son ressort et qu'elles doivent tenter de résoudre. On pense ici à la lutte contre le chômage, à la gestion des grands services publics (transports, sécurité, assainissement, distribution de l'eau, traitement des déchets, santé, éducation...) voire même à la protection de l'environnement. Cette substitution des villes à l'Etat, ou au-mieux ce relais d'un Etat affaibli par les crises, illustre une inversion de la structure habituelle des relations entre le local et le central. On peut estimer qu'une évanescence de la centralité pourrait s'être amorcée au profit, non pas de la périphérie, mais de ce que les géographes qualifient d'« archipel de villes ». Autrement dit, l'évolution en cours poursuit une direction qui va du vertical à l'horizontal.

Elles sont également porteuses d'une manière de s'organiser et d'un processus de décision en réseaux qui préfacent les figures du modèle politique de demain. Elles facilitent par ailleurs une évaluation globale

des politiques publiques, politiques qui sont trop souvent analysées séparément les unes des autres au-lieu de prendre en compte les effets de leurs interactions . Elles sont ainsi amenées à bousculer beaucoup de certitudes intellectuelles et de situations institutionnelles acquises.

Certes, l'on est face à un ensemble composite complexe qui peut laisser douter de sa cohérence globale et par conséquent de la capacité à le piloter. Or, à un moment où une stratégie s'avère indispensable pour maîtriser un déficit et une dette publique susceptibles de mettre en cause l'équilibre général de la société il est crucial d'inventer un nouveau processus de décision. Il ne s'agirait pas d'en revenir pour autant à un Etat hyper centralisé, il ne s'agirait pas non plus de laisser se développer à l'infini des pouvoirs autonomes, horizontaux, et finalement une néo féodalité. La voie est donc étroite car elle ne peut que se formaliser dans un système à bâtir associant unité et diversité<sup>1</sup>.

L'objectif doit être de rompre avec une conception cloisonnée de la société, une conception qui ne reconnaît pas et ne formalise pas les multiples interactions et la multi rationalité qui la caractérise. Au final, il s'agit de construire un ordre polycentré, une gouvernance en réseaux.

En d'autres termes on peut considérer qu'à travers la métropolisation des espaces mais aussi le développement de ces hyper multinationales que sont les GAFAs, c'est une nouvelle société qui prend forme. L'Etat traditionnel est ainsi pris en tenaille entre deux immenses réseaux internationaux. C'est une grande affaire que cela et c'est certainement vers elle que devrait se diriger la réflexion politique, économique et sociale pour les prochaines années.

---

<sup>1</sup> Sur la recherche d'une organisation politique associant unité et diversité cf. M Bouvier, *L'Etat sans politique*. Préface de Georges Vedel. LGDJ 1986

Oui, c'est une grande affaire mais ce n'est pas une mince affaire. Il s'agit de rendre la ville, aujourd'hui la métropole, vivable et, pour ce faire, il faut à minima associer la réorganisation du processus de décision, le développement économique, la protection de l'environnement certes. Mais il ne faut pas oublier et la justice sociale. Laisser croître, dans l'indifférence, l'écart entre les plus riches et les plus pauvres serait en effet la pire des catastrophes pour l'avenir de l'humanité et à coup sur la condamnation des métropoles.