

Stratégies des grandes métropoles mondiales – Stratégem

Christian Lefèvre, Ecole d'urbanisme de Paris – LATTs
Julien Aldhuy, Ecole d'urbanisme de Paris – Lab'urba
Laurent Terral, IFSTTAR – LVMT

Réponse à la Consultation 1500157 du Conseil régional d'Ile-de-France pour des études sur le développement économique de l'Ile-de-France présenté par Sésame

Lot 1 : *Quelle stratégie de positionnement de l'Ile-de-France dans un système économique mondial de plus en plus intégré et concurrentiel ?*

Synthèse

11 octobre 2016

Avec le financement de la Région Île-de-France



STRATEGIES DES GRANDES METROPOLES MONDIALES

Londres, New York, Séoul, Sydney, Toronto et Paris : autant de métropoles qui pèsent d'un poids évident sur la scène économique mondiale. Elles appartiennent à un club, en définitive assez restreint, de villes dont les spécialistes s'entendent aujourd'hui pour dire qu'elles ont toutes acquises un positionnement « mondial ». Au sein de ce petit échantillon, on a néanmoins affaire à deux groupes distincts : un premier qui réunit « les métropoles historiques » – Londres, New York, et Paris –, un second qui réunit des sérieux « challengers » – Séoul, Sydney et Toronto – en pleine ascension sur leur continent respectif et au niveau mondial. Comment les premières cherchent à maintenir leur avance, comment les secondes se mobilisent pour émerger dans la compétition mondiale ? Autant de questions qui interpellent forcément l'action publique. Les réponses, bien entendu, sont à chercher dans plusieurs directions.

L'objectif de cette étude est de regarder du côté **des stratégies de développement économique** mises en œuvre dans toutes ces grandes métropoles. L'analyse s'est déroulée en deux étapes. La première a cherché à identifier puis à définir, au moyen d'une analyse comparative, les stratégies de développement économique des métropoles étrangères : Londres, New York, Séoul, Sydney, Toronto. Ce premier examen était destiné, dans une seconde étape, à donner une perspective originale sur les stratégies franciliennes déployées en matière de développement économique et d'internationalisation. L'approche repose sur une logique de regard « décentré », avec pour avantage de permettre une meilleure appréhension des similitudes et des différences que l'Île-de-France entretient avec ses homologues.

Démarche et méthode

L'étude adopte une conception forte de la notion de stratégie qu'elle définit **comme un ensemble d'actions dévoilant une tentative d'atteindre une cohérence entre des buts, des instruments et des valeurs**. La stratégie correspond à une vision de la métropole donnant lieu à un ensemble d'activités destinées à produire de l'action collective pour donner corps à cette vision. Plus concrètement, elle s'attache à identifier une « stratégie prévalente » dans laquelle la plupart des stratégies parviennent à se coordonner, voire se compléter ou même s'intégrer autour d'une vision du futur de la métropole qu'elles déclinent.

L'analyse comparative a été mise en œuvre au moyen d'une grille qui identifie trois dimensions dans les stratégies :

- **une dimension cognitive** qui s'intéresse aux valeurs, au rapport à la globalisation et à la conception du développement économique ;
- **une dimension organisationnelle** qui met l'accent sur l'implication des acteurs non publics, la prise en compte de la métropole fonctionnelle et les instruments ainsi que les outils d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies ;

- **une dimension de gouvernance** qui porte sur la culture politique nationale et locale et son impact sur les stratégies, le degré de cohésion du système d'acteurs, le portage politique des stratégies et le rôle de l'Etat et la perception et la prise en charge du territoire « pertinent ».

L'analyse comparative des stratégies de Londres, New York, Séoul, Sydney et Toronto

Cette analyse a permis d'identifier des stratégies prévalentes dans nos cinq métropoles qui se distinguent néanmoins par leur degré d'explicitation. A Londres, la stratégie prévalente repose sur une croissance fondée sur le secteur des FIRE dans une optique libérale affirmée et clairement exprimée. A New York, la stratégie est la même mais de manière beaucoup moins explicite car elle procède plus d'un alignement informel des positions des acteurs plutôt que d'un accord formalisé. A Séoul, la prévalence viendrait de l'accord sur l'économie numérique, les industries des techniques de communication, l'économie créative dans une logique de partage des fruits de la croissance après les très importants efforts consentis. A Sydney, il y a accord sur le développement de la finance et des services supérieurs aux entreprises, sur l'économie créative, la culture dans une forte volonté de prendre en compte le développement soutenable et la résilience. Enfin, à Toronto, la stratégie qui prévaut est celle de changer l'image de la ville en s'appuyant sur les thèses de Richard Florida et donc en déployant les dimensions créatives et culturelles du développement économique.

Globalement, nous avons affaire à des espaces urbains dont les acteurs jugent qu'ils se portent économiquement bien, voire très bien, et la crise de 2008 semble loin derrière. Toutes les stratégies se placent alors dans une perspective de poursuite de la croissance économique mais aussi démographique. Des cinq métropoles, New York et Londres sont, sans nul doute, hors catégorie en matière d'attractivité internationale ; cela étant, Séoul, Sydney et Toronto arrivés plus tardivement dans la compétition mondiale et situés dans des espaces géographiques plus périphériques, connaissent actuellement un dynamisme démographique et économique qui égalent, voire dépassent, celui des deux premières.

La dimension cognitive des stratégies de développement économique

Du côté des valeurs, Londres, New York et dans une moindre mesure Sydney et Toronto affichent le libéralisme comme une valeur cardinale sur laquelle repose le développement économique. Elle nourrit les stratégies. A Séoul, le modèle de l'Etat développeur, toujours en partie actif, relativise le libéralisme dans les stratégies. Une autre valeur cardinale, le multiculturalisme, est présente dans toutes les stratégies mais avec des résonances différentes selon les métropoles. A New York et de manière relative à Sydney, il s'agit de valeurs « historiques », inhérentes au développement de ces deux métropoles. Il n'en est pas de même à Londres ou à Toronto où le multiculturalisme est plus récent et probablement mieux affiché encore comme une valeur que dans les autres métropoles. Quant à Séoul, si le multiculturalisme est proclamé, il s'agit plus d'un objectif à atteindre vu le faible pourcentage d'étrangers dans la population de la ville.

Quant à la globalisation, les cinq villes la perçoivent de manière positive et comme une chance de développement. Pour autant, leur positionnement dans le monde est fort

différent. Londres et New York s'affirment comme des villes globales, voire « La » ville globale par excellence. Séoul et Sydney se perçoivent elles aussi comme des villes globales mais dans un cadre plus régional, l'Asie du Nord-Est pour Séoul et l'Océanie pour Sydney. Quant à Toronto, la question ne semble pas trop se poser dans le sens où la ville n'a pas fait de « devenir une ville globale » un défi majeur à relever.

Concernant la conception du développement économique enfin, les cinq métropoles, sans exception, en ont une conception élargie. En effet, les stratégies ne se réduisent pas à des actions centrées sur la production de croissance mais incorporent de nombreux éléments comme la qualification de la main-d'œuvre (formation), la qualité des infrastructures, les aménités visant à améliorer la qualité de vie, l'accessibilité à des logements accessibles au plus grand nombre (*affordable*), les conditions environnementales, etc. Cette inflexion dans les stratégies de développement signale avec une certaine force la nécessité, pour ces grandes villes, de demeurer « humaine », condition *sine qua non* de leur attractivité économique.

La dimension organisationnelles de production et mise en œuvre des stratégies

En ce qui concerne l'implication des acteurs non publics, celle-ci diffère selon qu'il s'agit des acteurs économiques ou de ceux issus ou représentant la société civile *stricto sensu*. Pour les acteurs économiques, ceux-ci sont en règle générale bien impliqués dans la production et la mise en œuvre des stratégies mais dans des formes et avec des rôles qui se distinguent significativement selon la ville considérée. Sur ce point, Londres, New York et Séoul se différencient de Sydney et Toronto par une plus importante formalisation de cette implication. Quant à la société civile, elle est généralement peu impliquée à Londres et New York, beaucoup plus à Toronto, Sydney ou Séoul.

La prise en compte de la métropole fonctionnelle varie fortement selon les métropoles. A Londres comme à New York, il n'y a presque pas de prise en compte à la différence des trois autres. Ainsi à Séoul, la métropole fonctionnelle dispose d'un plan de l'Etat et d'une autorité stratégique correspondante sous la forme d'un comité qui rassemble les principaux acteurs publics sous l'égide de l'Etat. A Sydney, la prise en compte de la métropole fonctionnelle s'effectue par un système d'accords et de contrats entre les autorités publiques, ainsi que par des plans complémentaires. A Toronto, la prise en compte est théorique car s'il existe bien une autorité métropolitaine, la *Greater Toronto Authority* (GTA), celle-ci peine à produire une stratégie sur son territoire.

Quant aux outils et instruments de production et de mise en œuvre des stratégies, dans l'ensemble toutes nos métropoles semblent bien pourvues, mais des distinctions s'imposent. La première distinction à faire entre ces instruments concerne leur force juridique. Si à Londres, à Séoul et en partie à Sydney, certains plans stratégiques sont contraignants pour l'ensemble des acteurs, il n'en est pas de même à New York ou Toronto. La seconde distinction réside dans l'intensité de la production stratégique et dans ce domaine, Londres se différencie fortement des autres métropoles avec une production stratégique prolifique. Enfin, nos métropoles se distinguent entre elles par l'existence, la nature et l'importance d'outils de mise en œuvre des stratégies. Là encore, Londres se fait remarquer par une large panoplie d'outils assez originaux. Ailleurs, les outils sont moins spécifiques et moins

originaux comme à Séoul avec une politique de constitution de clusters et de sous-spécialisation des espaces urbains.

La dimension de gouvernance

La culture politique anglo-saxonne marque fortement les villes de Londres, New York, Sydney et Toronto quant aux rôles respectifs du public/politique et du privé/économique dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies. En effet, dans ces quatre métropoles il y a une répartition claire des rôles : le développement économique est le fait du privé et le public a en charge de créer un environnement favorable au développement. Séoul fait donc bande à part dans la mesure, où en dépit d'une forte imbrication entre le politique et l'économique par le système de l'Etat développeur, le public et notamment l'Etat reste fortement interventionniste.

Pour ce qui est de la cohésion du système d'acteurs, les cinq métropoles présentent une grande variété de situation. Londres, comme Séoul, apparaissent comme les plus cohésives alors que New York ou Toronto semblent disposer d'une cohésion plutôt faible. Londres jouit en effet d'un régime politique urbain associant la *Greater London Authority* (GLA), l'Etat et les grandes firmes globales. Cette forte cohésion se rencontre également à Séoul où elle est le résultat du rôle de régulateur de l'Etat. La situation new-yorkaise est toute différente. New York est clairement une métropole très fragmentée, en partie conflictuelle, mais cette situation est compensée par la prédominance d'acteurs forts dans les autorités politiques (l'Etat de New York et la ville de New York) ainsi que dans les milieux entrepreneuriaux avec le *Partnership for New York City* et par une imbrication forte entre le politique et le monde économique. A Sydney, la fragmentation horizontale est assez faible et l'ensemble du système reste cohésif grâce à la tradition de coopération entre acteurs, aidée par la hiérarchie entre autorités publiques, qui trouve des lieux d'expression à l'échelle de l'agglomération. A Toronto enfin, si la fragmentation horizontale entre collectivités locales reste importante, elle est souvent compensée par de bonnes relations entre les divers niveaux d'autorité publique qui coopèrent. Par ailleurs, l'ensemble de la société adhère à des valeurs stratégiques (créativité, tolérance, ouverture et innovation) ce qui rend plus cohésif le système d'acteurs.

En ce qui concerne le portage politique des stratégies, Londres, New York ou Séoul présentent un portage fort en la personne du maire alors qu'à Sydney ou Toronto le portage est soit plus faible (Sydney), soit absent (Toronto). Quant au rôle de l'Etat, s'il s'avère majeur dans les démarches stratégiques lorsqu'elles sont jugées importantes par les Etats eux-mêmes. On observe néanmoins des différences entre les villes. Elles sont largement attribuables au contexte politico-institutionnel national et, entre autres choses, aux spécificités en matière de compétence qui distinguent les Etat unitaires des Etats fédéraux.

Enfin, parmi nos cinq villes, trois d'entre elles, Londres, New York et Toronto ont une perception faible voire nulle de la métropole comme territoire pertinent des stratégies. Seuls les acteurs de Séoul et de Sydney semblent avoir une vision stratégique de la métropole fonctionnelle, ce qui se traduit par sa prise en charge via des plans et des arrangements institutionnels et/ou organisationnels comme le comité de management du Grand Séoul ou la nouvelle commission du Grand Sydney.

Les stratégies de développement économique des acteurs franciliens

La profusion de documents élaborés par les acteurs franciliens a comme pendant leur faiblesse stratégique. En effet, si de nombreuses institutions affirment produire des documents stratégiques, on peut légitimement se poser la question de la réalité de leur nature stratégique dans le sens fort du terme que nous utilisons dans cette étude. Ceci étant, contrairement aux autres métropoles de cette étude, l'Île-de-France ne possède pas de stratégie prévalente. L'analyse effectuée à partir de la grille comparative montre en effet des oppositions significatives entre les visions des acteurs, et encore lorsque ceux-ci s'avisent d'en définir une. Par ailleurs, la quasi-totalité des acteurs ont une vision pessimiste de la situation économique de l'Île-de-France, ce qui contraste avec les métropoles étudiées.

La dimension cognitive des stratégies de développement économique

Du côté des valeurs, il est difficile d'affirmer que les documents analysés permettent d'identifier nettement les valeurs que les acteurs franciliens veulent défendre dans leur production stratégique. Les valeurs mobilisées (développement durable, solidarité, multiculturalisme) retournent plus d'une syntaxe obligée du grand projet contemporain et de sa stratégie que d'une affirmation assumée intégrée à une stratégie réelle reposant sur un storytelling assumé. Cette situation contraste assez fortement avec les métropoles analysées dans la première phase de l'étude.

Quant au rapport à la globalisation, l'Île-de-France la voit avant tout sous l'angle de la compétition internationale entre territoires et plus particulièrement entre métropoles. La quasi-totalité des acteurs appréhende la globalisation comme un contexte qui s'impose à la métropole francilienne et qui, par conséquent, est très rarement considéré de manière positive. Il faut faire avec, et il faut en « limiter les effets négatifs ». Dans un tel cadre cognitif, l'Île-de-France a bien du mal à se positionner dans la concurrence mondiale et à nommer ses rivales. Tantôt, c'est l'Europe qui est vue comme l'horizon, tantôt c'est le monde. Sur tous ces points, le contraste ne saurait être plus fort avec Londres, New York, Séoul, Sydney et Toronto.

Concernant la conception du développement économique, le constat actuel est plutôt à la remise en question d'un « modèle » de développement qui donne des signes d'une moindre efficacité aujourd'hui, et des gages insuffisants pour l'avenir si rien n'est fait pour le dynamiser. Par ailleurs, on constate des conceptions du développement économique, qui ne recherchent pas forcément les mêmes objectifs, ni ne partent du même diagnostic. Ainsi, alors que les acteurs économiques proposent une stratégie visant à tourner la région capitale, plus qu'elle ne l'est aujourd'hui, vers les opportunités d'affaires offertes par la mondialisation, la Stratégie Régionale de Développement Economique et d'Innovation (SRDEI, 2011) évoque l'avenir en présentant un projet de conversion écologique et sociale pour l'économie francilienne.

La dimension organisationnelles de production et mise en œuvre des stratégies

L'implication des acteurs non publics, qu'il s'agisse des entreprises ou de la population, dans l'élaboration des documents stratégiques et leur mise en œuvre est très réduite en Île-de-France. A ce sujet, on peut plutôt parler de consultation que d'implication et le plus souvent

quand le processus décisionnel est déjà bien avancé. Cette façon de faire contraste fortement avec toutes les autres métropoles étudiées. Concernant l'implication de la société civile, le paysage n'est pas mieux. Si l'Ile-de-France ressemble de ce point de vue à Londres et New York, en revanche elle fait moins bien que Séoul, Sydney ou Toronto où la société civile participe relativement activement à travers des structures ad hoc plus ou moins pérennes.

S'agissant de la prise en compte de la métropole fonctionnelle, d'une certaine façon, la région Ile-de-France possède une chance presque unique, qui est celle d'avoir un périmètre institutionnel qui, à peu de choses près, épouse celui de la métropole fonctionnelle, ce qui la distingue des autres métropoles étudiées qui n'ont pas le même niveau d'opportunité. Pourtant elle ne semble pas en tirer un quelconque parti. Au contraire, la situation actuelle donne plutôt l'occasion de voir certaines collectivités territoriales (du département à la ville de Paris en passant par les EPCI) proposer, en ordre dispersé, leur propre vision. Chaque institution tend logiquement à demeurer sur son propre périmètre et la logique de concurrence l'emporte sur celle de coopération.

Quant aux outils et instruments de production stratégique, les acteurs franciliens sont très prolifiques. Pour autant ces outils sont rarement stratégiques au sens où ils exprimeraient une vision globale du développement de la métropole francilienne, vision déclinée en une ou plusieurs stratégies. La plupart des documents restent très généraux ou très sectoriels. En outre, à l'exception du SDRIF, les documents produits n'ont aucune force juridique. Pour autant, les acteurs franciliens ont élaboré et mis en place un grand nombre d'outils à visée plus ou moins opérationnelle. Tout d'abord des outils de gouvernance globale, c'est-à-dire de mise en relation des acteurs comme le comité de pilotage de la SRDEI, les conférences régionales territoriales du SDRIF, les pôles de compétitivité et bientôt le conseil de développement de la MGP. En second lieu, des outils de gouvernance sectorielle, comme la plate-forme d'ingénierie publique, Paris Région Entreprises ou l'Agence régionale du numérique, la Société du Grand Paris, Grand Paris Aménagement, etc. Enfin, des outils de gouvernance territoriale : les clusters du Grand Paris, les CDT, les OIN mais aussi les Territoires Economiques Majeurs de la CCIP ou les Territoires d'Intérêt Métropolitain du SDRIF. Malheureusement, chaque institution a de fait élaboré ses propres outils opérationnels, l'Etat avec les OIN ou la SGP, la région avec les TIM, les entreprises avec les TEM sans cohérence apparente entre eux.

La dimension de gouvernance

La culture politique française assigne un rôle fort et dominant à l'acteur public et elle n'établit pas une claire répartition des rôles entre le politique et l'économique. L'Ile-de-France est emblématique de cette conception. Ainsi c'est le public qui pilote l'élaboration et la production des stratégies car il représente l'intérêt général. Le corollaire de cette conception du rôle de l'acteur public est double. D'une part, les acteurs non publics sont invités à rester aux portes de la décision. D'autre part, la participation des acteurs non publics, entreprises comme société civile organisée, s'effectue par le biais d'un système néo-corporatiste qui attribue le monopole de la représentation à des structures spécifiques sélectionnées, voire créées, par l'Etat. C'est notamment le cas des Chambres de commerce et d'industrie mais aussi des syndicats d'employés. Un tel système laisse alors de côté une partie non négligeable des acteurs. Par rapport aux métropoles analysées, la culture

politique française et francilienne apparaît en net contraste avec la culture anglo-saxonne que l'on trouve à Londres, New York, Sydney et Toronto. En revanche elle présente de nombreuses similitudes avec la culture politique coréenne où le modèle de l'Etat développeur accorde un rôle fort au public et notamment à l'Etat.

Quant à la cohésion du système d'acteurs, l'Ile-de-France présente un système fragmenté et conflictuel. On rencontre une diversité de porteurs et d'acteurs aux intentions faiblement coordonnées ainsi qu'une multiplicité d'interventions rarement articulées, quand elles ne s'ignorent pas les unes des autres. Les collectivités territoriales se positionnent plus facilement dans une position concurrentielle vis-à-vis de leurs propres voisines plutôt que dans une logique de coopération. Par ailleurs, globalement, et comparativement à beaucoup d'autres métropoles, les scènes et les lieux où pourraient se structurer les échanges et les débats entre tous les acteurs du développement économique – institutionnels et privés – semblent faire défaut.

Cette situation se retrouve en ce qui concerne le portage politique des stratégies. Force est de constater qu'il n'existe pas une autorité de portage pas plus qu'une figure politique, comme à Londres en particulier, et à un degré moindre à New York et à Séoul. Dans leur cas, les maires de ces villes ont agi comme « les porte-paroles » d'une stratégie. Quant à l'Etat, bien qu'il ait fait un retour remarqué sur la scène régionale en impulsant le projet du Grand Paris, et en dehors de sa présence au sein de plusieurs instances décisionnelles (Société du Grand Paris, Etablissement Public d'Aménagement, etc.), il se positionne comme une sorte de « garant » de la santé économique de la région capitale, sans s'attribuer les pouvoirs de stratégie.

Les enjeux pour l'Ile-de-France

L'ile de France doit affronter trois grands enjeux. Ces trois enjeux sont cruciaux parce qu'y répondre va permettre à l'Ile-de-France d'agir enfin en tant qu'acteur collectif.

S'accorder sur une stratégie prévalente

Il est urgent de combler le vide cognitif dans lequel se situent les acteurs franciliens. Ce vide cognitif renvoie à l'inexistence d'une vision partagée ou dominante quant au futur de l'Ile-de-France. Pour y répondre, les acteurs franciliens doivent donc définir la place qu'ils veulent assigner à la métropole dans la compétition internationale, s'accorder sur une image qu'ils désirent donner de l'Ile-de-France à la fois à l'extérieur mais aussi à l'intérieur, établir un certain nombre de priorités en matière de développement économique, concentrer sur ces priorités les ressources de l'ensemble des acteurs impliqués, identifier les métropoles auxquelles ils souhaitent se confronter. Pour ce faire, il faut au préalable s'entendre sur un « diagnostic » qui a besoin d'être partagé pour une meilleure prescription ensuite.

S'accorder sur un territoire souple de référence

Dans ce domaine, les acteurs franciliens diffèrent, chacun défendant son territoire de compétence, bien que tous s'accordent sur la nécessité de « penser plus large ». Dans la période actuelle, il est aussi important d'être « relié » que d'être « localisé », les efforts

doivent plutôt porter sur la manière d'articuler les échelles entre elles, les métropoles entre elles, les territoires entre eux,. L'enjeu ne serait plus d'assigner une stratégie à un territoire particulier, mais de montrer que celle-ci peut se déployer à différents niveaux grâce à une forme de « souplesse » (flexibilité) entre les territoires.

Bâtir la légitimité du système décisionnel

Il n'est pas possible de maintenir un système décisionnel où bon nombre d'acteurs essentiels ne sont que faiblement présents. Une des questions majeures est celle de la place à accorder au monde économique. S'il n'est pas question de changer la culture politique française et francilienne qui reste un cadre paradigmatique des relations entre le politique et l'économique, entre le privé et le public, il convient cependant d'accorder une place plus importante au monde de l'entreprise dans les structures de gouvernance du développement économique comme l'invite à penser l'expérience de toutes les métropoles que nous avons considérées. Dans cette optique, l'Ile-de-France doit affronter deux problèmes qui sont liés. D'un côté, quelle place et quel poids donner aux milieux économiques dans le système décisionnel et d'un autre côté, quels acteurs économiques convier dans les structures de gouvernance en tenant à la fois compte des structures néo-corporatistes existantes et de l'importance d'ouvrir le système décisionnel à des acteurs économiques peu ou pas représentés dans lesdites structures.