



Avril 2019

POUR UNE POLITIQUE EUROPEENNE DES METROPOLES

Vincent PAVANELLO

A S T E R è S
p r o d u c t e u r d ' i d é e s

Collection
« Une proposition pour construire l'avenir »

POUR UNE POLITIQUE EUROPENNE DES METROPOLES

Vincent PAVANELLO

Co-fondateur de Real Estech
Essayiste, conférencier et chargé de cours à Sciences Po Paris

Avril 2019

POINTS CLEFS ET PROPOSITIONS

La campagne des européennes est lancée et les partis politiques promettent tous de mettre à l'abri leurs concitoyens des désordres du monde. On peine cependant à trouver dans ces discours défensifs un quelconque esprit de conquête. Bien sûr il y a en Europe des territoires en demande de protection mais il y a aussi des métropoles prospères qui veulent aller de l'avant. Dirigées par des élus pro-européens, les grandes villes du continent font face à des enjeux communs en matière de logement, de mobilité ou de lutte contre la pollution. Pour répondre à ces défis, il est urgent de créer un marché commun des métropoles qui permettrait l'émergence d'acteurs transnationaux compétitifs et plus enclins à respecter notre modèle de ville à l'europpéenne. Pour cela, les maires des métropoles européennes doivent mettre en place des chartes communes sur les trois enjeux majeurs :

- 1) Donner une liberté de moyens aux promoteurs grâce à un niveau d'exigence minimum pour la construction de logements et un permis d'innover
- 2) Prévoir l'ouverture rapide de périodes d'expérimentations communes entre métropoles pour tester des nouvelles solutions de mobilité à une grande échelle
- 3) Uniformiser les objectifs en matière environnementale pour faire émerger des acteurs européens susceptibles de faire des économies d'échelle

INTRODUCTION

La campagne des élections européennes est lancée. Quatorze candidats sont sur la ligne de départ en France mais les options politiques véritablement singulières se comptent sur les doigts d'une main. Au risque d'être simpliste, on distingue tout d'abord une gauche eurosceptique (LFI, PC et Lutte Ouvrière,) qui entend prendre le pouvoir aux élites politiques et économiques pour le redonner au peuple. Vient ensuite une gauche pro-européenne (PS, EELV et Générations) qui plaide pour une Europe sociale dans laquelle les politiques de redistribution entre les riches et les pauvres seraient encore accentuées. Les centristes (LREM et UDI) jouent eux la carte d'une Europe qui préserve les citoyens des désordres du monde. En témoigne le slogan de la majorité : « Une Europe qui protège les Européens ». Ces trois premières familles politiques ont aussi en commun la volonté de mettre en place des mesures très coercitives pour lutter contre le dérèglement climatique. A droite, les Républicains font une campagne sur l'identité et l'immigration. Les deux premiers chapitres du programme publié en mars 2019 s'intitulent en effet « L'Europe Frontière » et « L'Europe Civilisation ». Enfin, du côté de la droite eurosceptique (RN, DLF et les Patriotes), une mise en cause systématique des premiers de cordée de tous horizons s'ajoute à ce discours protectionniste. Bref, **les partis politiques sont clairement sur la défensive et ont mis l'esprit de conquête au placard. Ils idéalisent tous à leur façon un passé récent où les Européens auraient vécu en autarcie dans**

des sociétés égalitaires. Et quand ils regardent le présent, c'est toujours sous le prisme du ressentiment et du découragement.

La tonalité de ces discours s'explique par leur cible. Il s'agit, en réaction au mouvement des gilets jaunes, de s'adresser à la France qui va mal en lui montrant un bouc-émissaire (le riche, l'allemand ou le hongrois, le migrant, etc.) et en lui promettant toujours plus de protection. Cette France qui souffre est assez bien identifiée géographiquement. Une note de la fondation Jean Jaurès publiée en février 2019 montre bien, en prenant l'exemple de la Gironde, comment les zones périphériques concentrent des difficultés qui sont à l'origine du mouvement de contestation en cours. Malheureusement, on trouve des régions sinistrées dans la plupart des pays européens. Qu'il s'agisse du Mezzogiorno en Italie ou de la Carinthie en Autriche, il y a clairement aussi une Europe qui va mal. En mettant uniquement la focale sur les territoires abandonnés qui rejettent la mondialisation, les partis politiques européens proposent un discours défaitiste et oublient de penser l'avenir du continent. Cependant, **il existe aussi une Europe qui va bien et qui croît encore dans le progrès. Même si elles n'en ont pas le monopole, les grandes villes européennes incarnent cette prospérité.** De plus, à l'inverse des régions sinistrées, leurs habitants sont plutôt pro-européens et il n'est donc pas inutile de s'appuyer sur elles pour faire avancer la construction de l'union. C'est l'objectif de cette note que de réfléchir à une politique européenne des métropoles.

LES PAYS DIVERGENT MAIS LES METROPOLES CONVERGENT

1.1 La grande divergence économique des pays européens

Depuis le début de la campagne on entend que les pays européens seraient trop différents les uns des autres pour former un ensemble cohérent. Il est vrai que la promesse initiale d'une convergence entre les économies n'a pas été tenue. Dès 2012 l'économiste Patrick Artus alerte l'opinion française sur cette situation en publiant « La crise de l'euro » avec Isabelle Gravet. Les auteurs de cet ouvrage mettent en cause l'hétérogénéité croissante de la zone euro. Certains pays, qui se sont fortement désindustrialisés, n'ont plus la capacité d'équilibrer leurs comptes extérieurs et n'arrivent plus à se financer. Loin de corriger ces déséquilibres, les gouvernements et les autorités européennes ont commis des erreurs d'appréciation et adopté des remèdes inadaptés. France Stratégie a organisé un colloque sur ce sujet en 2018 durant lequel William Oman, économiste au Fonds monétaire international, a rappelé qu'il y avait eu « un manque de convergence réel avant la crise de 2008 et une divergence réelle en termes de niveau de richesse depuis ». En témoignent par exemple les taux de chômage qui vont de 3% à 21% et les écarts de productivité entre le Nord et le Sud. Difficile dans ces conditions d'uniformiser les réglementations et de favoriser l'émergence d'entreprises transfrontalières.

1.2 Un phénomène de métropolisation partagé sur tout le continent

A l'inverse, les métropoles européennes connaissent beaucoup moins d'écart de prospérité. En effet, le phénomène de métropolisation touche maintenant l'ensemble des pays du continent. Il peut se définir comme la concentration de la population et des fonctions de décisions économiques majeures dans les plus grandes villes, ces dernières devenant progressivement plus connectées avec des métropoles étrangères qu'avec les villes de proximité nationale. On cite souvent Paris, Milan ou Berlin pour illustrer ce nouveau paradigme mais les grandes villes de l'Est sont logées à la même enseigne. Alors que Varsovie n'était même pas la ville la plus peuplée de Pologne dans les années 1990, elle compte aujourd'hui plus de 2 millions d'habitants. La ville attire désormais 50% du capital étranger investi dans le pays, ce qui explique pourquoi le taux de chômage y est si bas (2%). Autre exemple avec l'agglomération de Tirana, capitale de l'Albanie. Alors que la croissance démographique de la ville était inférieure à celle du pays dans les années 1990, le phénomène s'est inversé depuis 2000 avec de fortes migrations internes. La métropole compte désormais près d'un million d'habitants, soit plus de 30% de la population nationale. Les travaux de Coudroy de Lille montrent que Tirana rattrape son retard, de manière spectaculaire pour ce qui concerne la concentration des biens et équipements au niveau national, mais également par son intégration dans les réseaux européens. Elle est, par exemple, depuis 2016 classée « gamma » et donc considérée « world city » par le GaWC.

1.3 Les métropoles sont dirigées par des élus pro-européens

Cette convergence des grandes métropoles européennes se manifeste aussi fortement dans les résultats des élections locales. On a observé dans plusieurs pays d'Europe de l'Ouest, dont la France, que les grandes villes votent plutôt pour des partis pro-européens de centre droit ou de centre gauche. C'est aussi le cas en Europe Centrale et en Europe de l'Est. Ainsi, la Pologne s'est choisie une majorité de droite radicale eurosceptique sur le plan national mais les six principales villes du pays sont dirigées par des maires affiliés à la plateforme civique (centre droit) ou à l'Alliance de la gauche démocratique (centre gauche). L'agglomération de Gdańsk, 6ème aire urbaine du pays avec un million d'habitants, a fait les gros titres de la presse internationale en janvier 2019 car son maire libéral Pawel Adamowicz a été assassiné. En Autriche, la coalition au pouvoir est considérée comme hostile à l'Europe mais la ville de Vienne est dirigée par un membre du SPÖ, le parti social-démocrate. Idem en République Tchèque où la mairie de Prague est aux mains d'un Parti Pirate pro-européen de centre gauche alors que le pays est gouverné par le populiste Milos Zeman. Seule la Hongrie fait figure d'exception car le Fidesz, présidé par Victor Orban, contrôle les principales villes.

LES DEFIS COMMUNS DES METROPOLES EUROPEENNES

En plus de partager progressivement les mêmes caractéristiques, ces grandes agglomérations font face à plusieurs défis communs. Il s'agit de créer, dans les années à venir, des villes plus inclusives, plus efficaces et plus sobres d'un point de vue énergétique.

2.1 Les métropoles européennes et la fuite des classes moyennes

La question de l'inclusion n'est pas dissociable de celle du prix des logements. En effet, **partout en Europe les mouvements de métropolisation et de gentrification font exploser les prix, ce qui pousse les classes moyennes hors des centres-villes.** Là encore, le phénomène était bien connu à Londres et à Paris mais d'autres métropoles en font l'amère expérience aujourd'hui. Mêmes causes, mêmes effets. Berlin a longtemps été considérée comme une bonne élève en la matière mais ce n'est plus le cas. En avril 2019 on a vu des milliers de personnes manifester contre « la folie des loyers ». Il est vrai que ces derniers ont augmenté d'environ 20% depuis 2016. On cherche également des remèdes à cette crise du logement dans les villes du sud comme Madrid ou Lisbonne où les prix de vente ont explosé depuis 2014. Même Copenhague, malgré un investissement massif dans le logement social, doit trouver un

nouveau modèle. La durée d'attente pour l'obtention d'un tel logement atteignant dans certains cas plus de trente ans.

2.2 Les métropoles européennes et la mobilité

Les métropoles européennes ont aussi à relever le défi de l'efficacité pour ne pas se laisser distancer par leurs homologues américaines ou asiatiques. A ce titre, les réseaux routiers sont des vecteurs de productivité qu'il faut sans cesse optimiser. Et, encore une fois, nous avons tendance à penser que les pays d'Europe de l'Ouest ont le monopole des embouteillages au cœur des villes. Qui sait que Bucarest est la ville la plus embouteillée du continent selon l'entreprise de navigation et d'itinéraires TomTom. L'efficacité passe aussi par des infrastructures de logistique urbaine efficaces. Amazon n'était présent que dans 3 pays européens en 2010 contre une vingtaine en 2017. Les habitants des métropoles d'Europe Centrale et d'Europe de l'Est sont plus occidentalisés que leurs compatriotes et ils tendent vers les mêmes habitudes de consommation que les parisiens et les londoniens. Les besoins en m² d'entrepôts à proximité des villes vont être multipliés par deux à Paris, Berlin et Madrid d'ici 2021. Le multiplicateur est de 2,5 pour Barcelone, Prague et Varsovie, ce qui illustre bien l'effet de rattrapage des villes secondaires.

2.3 Les métropoles européennes et la pollution

Enfin, **les métropoles partagent l'objectif de réduire leur empreinte environnementale.** On sait que les villes au sens large sont responsables de 70% des émissions de gaz à effet de serre alors que le taux d'urbanisation à l'échelle du monde est de 55%. Une étude a été publiée en 2018 afin de mesurer uniquement ce qui relève des cent plus grandes villes du monde. Il apparaît que ces dernières engendrent 20% des émissions pour 11% de la population mondiale. L'impact par habitant dans les grandes villes est 40% supérieur aux habitants des villes non comprises dans le top 100. Il n'existe pas d'étude similaire sur les villes uniquement européennes mais on peut imaginer que les conclusions seraient identiques. Un défi en commun de plus !

CREER UN MARCHÉ COMMUN DES MÉTROPOLES EUROPÉENNES

Pour répondre aux défis posés dans les métropoles européennes, l'émergence d'acteurs transnationaux européens permettrait de diffuser l'innovation et de baisser les coûts tout en défendant un modèle de ville européenne.

3.1 Des chartes pour uniformiser les règles des métropoles

Autant la convergence réglementaire est délicate à mettre en place à l'échelle des pays, autant **l'uniformisation de certaines règles au niveau des grandes métropoles semble possible, eu égard à leurs caractéristiques communes**, et souhaitable pour relever les défis cités ci-dessus. Il s'agit moins de créer un think-tank des meilleures pratiques urbaines, qui existe déjà sous plusieurs formes, que de corédiger des chartes qui permettent aux acteurs de la ville d'aller d'une métropole européenne à une autre sans changer de cadre réglementaire.

3.2 Faire émerger des acteurs transnationaux européens

Sur la question du logement, on remarque par exemple que les acteurs privés sont encore trop nationaux. Le lecteur s'étonnera par exemple d'apprendre qu'il n'y a aujourd'hui aucun promoteur immobilier parisien actif à Berlin ou à Munich, et inversement. Côté maîtres d'œuvres, les géants Vinci, Bouygues et Eiffage vont plus facilement sur les marchés européens pour construire des autoroutes que pour édifier des immeubles résidentiels dans les zones métropolitaines. Cette fragmentation du marché est une perte pour l'Europe et explique en partie les faibles résultats du secteur en matière de productivité. **Autrement dit les innovations traversent rarement les frontières.**

3.3 Un enjeu économique et civilisationnel

L'émergence d'acteurs européens grâce à cette charte serait une bonne nouvelle d'un point de vue économique mais également d'un point de vue civilisationnel. Les européens n'ont pas exactement les mêmes aspirations que les américains en matière de système social (salarial versus freelance par exemple), ni le même consentement à l'exploitation des données privées que les asiatiques. Aussi, le modèle de ville européenne conviendra d'autant mieux aux habitants qu'elle aura été conçue selon nos critères de performance, et donc, dans la mesure du possible, par nos entreprises.

PROPOSITIONS

4.1 Donner une liberté de moyens aux promoteurs grâce à un niveau d'exigence minimum pour la construction de logements et un permis d'innover

Nous avons par exemple en France un opérateur très efficace dans le développement de logements sociaux dans les grandes agglomérations. Pour le groupe Alila auquel nous faisons référence ici, un déploiement européen serait très coûteux car les réglementations sont trop disparates. **Ne pourrait-on pas imaginer qu'une association de maires de grandes villes se mette d'accord sur un niveau d'exigence minimum pour la construction de logements sociaux et que les opérateurs puissent ensuite aller d'une métropole à l'autre ?** L'échelle de la ville est la bonne car ce sont justement les mairies qui octroient les permis de construire dans tous les pays européens.

Le passage d'une culture des moyens à une culture des résultats en matière d'urbanisme est expérimenté en France depuis décembre 2017 et le lancement du permis d'innover. Concrètement, ce permis d'innover autorise le maître d'ouvrage à déroger à certaines règles opposables aux projets dès lors qu'il atteint des résultats équivalents de même exigence. **Pourquoi ne pas imaginer un permis d'innover à l'échelle communautaire ? La création d'un marché commun pour les bâtisseurs de la ville est d'autant plus importante que les techniques de construction sont en train d'être**

bouleversées. On observe aux Etats-Unis et en Asie l'émergence d'acteurs de la construction hors-site (dit aussi construction préfabriquée) qui prennent des parts de marché importante. Cependant, l'industrialisation de la construction nécessite par définition des volumes importants pour être rentable. D'où la nécessité d'offrir des débouchés européens aux entreprises qui feraient le choix d'investir dans la construction hors-site.

4.2 Prévoir l'ouverture rapide de périodes d'expérimentations communes entre métropoles pour tester des nouvelles solutions de mobilité à grande échelle

L'enjeu est un peu différent sur le plan de la mobilité et de l'efficacité au sens large de nos métropoles. Ici le risque n'est pas de voir des acteurs nationaux cantonnés à leurs marchés respectifs mais plutôt d'assister impuissant à l'arrivée d'acteurs américains. Ces derniers ont accès, avec une seule langue et une seule réglementation, à un marché d'environ 180 millions de consommateurs vivant dans un cinquantaine d'aires urbaines de plus d'un million d'habitants. En Europe nous avons à peu près autant d'aires urbaines de cette taille (exactement 48) pour 120 millions de consommateurs ...mais 27 réglementations différentes. C'est pourquoi la majorité des nouvelles solutions de mobilités urbaines présentes en Europe sont américaines, des voitures Uber aux trottinettes Bird. Sur ce sujet aussi, **la signature de chartes par les principales**

métropoles européennes permettrait d'ouvrir des périodes d'expérimentation commune durant lesquelles chaque ville assouplirait son cadre réglementaire. La bataille contre les excès du principe de précaution se joue également ici.

4.3 Uniformiser les objectifs en matière environnementale pour faire émerger des acteurs européens susceptibles de faire des économies d'échelle

Sur la question environnementale les maires des grandes villes ont déjà l'habitude de se coordonner pour fixer des objectifs. Plus de 45 grandes villes mondiales, membres du C40, se sont d'ores et déjà engagées à élaborer des plans d'actions pour le climat, afin de respecter l'objectif le plus ambitieux de l'Accord de Paris, à savoir limiter le réchauffement climatique à 1,5 degré. Ces municipalités ont récemment signé le Net Zero Carbon Buildings Declaration qui prévoit la neutralité carbone pour le parc immobilier ancien en 2050. Pour atteindre cet objectif il ne serait pas inutile de favoriser l'émergence d'acteurs transnationaux susceptibles de faire des gains d'échelle. Autrement dit, il ne faut pas seulement des règles contraignantes mais plutôt des règles contraignantes et identiques d'une métropole à l'autre, au moins au niveau européen. Là encore, l'échelle de la ville se justifie car c'est elle qui enregistre les déclarations de travaux des particuliers et des entreprises, et non les Etats.

CONCLUSION

L'auteur de ces lignes a vécu 18 ans en Haute-Loire et 2 ans à Saint-Etienne avant de rejoindre Paris en 2014. Il ne s'agit donc pas de nier les difficultés des territoires éloignés des principaux centres d'activité et les candidats aux élections européennes ont raison de s'adresser à eux. Cependant il y a aussi en Europe des territoires qui vont bien et ne pas les prendre en considération est une double erreur. D'abord cela fausse le diagnostic sur la situation économique réelle de l'Union européenne. Certes son poids dans le PIB mondial est passé de 30% à 22% en 10 ans mais, ne représentant que 7% de la population mondiale, son PIB par habitant est plus de trois fois supérieur à la moyenne mondiale. De nombreuses régions souffrent de la désindustrialisation mais l'Europe des 28 était en 2017 le premier exportateur mondial avec 2 600 milliards d'euros, plus que la Chine qui frôle les 2 000 milliards d'euros. Ensuite, ne pas s'intéresser aux métropoles, sous prétexte qu'elles iraient déjà trop bien, nous ralentit dans la recherche de solutions liées aux grands défis cités dans cette note. **Il n'y aura pas d'Europe prospère sans métropoles conquérantes.**

LA COLLECTION

« Une proposition pour construire l'avenir »

Le cabinet d'analyse économique et de conseil Asterès lance pour la rentrée 2018 une collection de notes intitulée « Une proposition pour construire l'avenir ». Chaque publication porte ainsi une idée forte visant à transformer le monde pour l'adapter aux enjeux contemporains. Il ne s'agit pas de changer pour changer mais au contraire de transformer l'innovation en progrès. En avançant une proposition concrète, chaque note aspire à être saisie par les acteurs économiques et politiques concernés.

La collection offre la parole aux économistes d'Asterès, aux chercheurs associés à nos travaux mais aussi (et même surtout) à tous les penseurs qui n'ont pas fait de la production d'idées leur métier. L'un des objectifs de ces notes est d'offrir à des acteurs de terrain la possibilité de défendre dans le débat public une idée qui leur est chère. Les entreprises, les fédérations, les associations, les pouvoirs publics regorgent d'acteurs prêts à s'engager pour le progrès, notamment par le débat. C'est l'ambition de ces notes que de leur offrir une tribune.

CONTACT

Isabelle Jacquet
ijacquet@asteres.fr
81, rue Réaumur 75002 Paris
www.asteres.fr
Tél. : + 33 1 44 76 89 16

A S T E R **è** S
p r o d u c t e u r d ' i d é e s