

Le mythe des « clusters » du Grand Paris

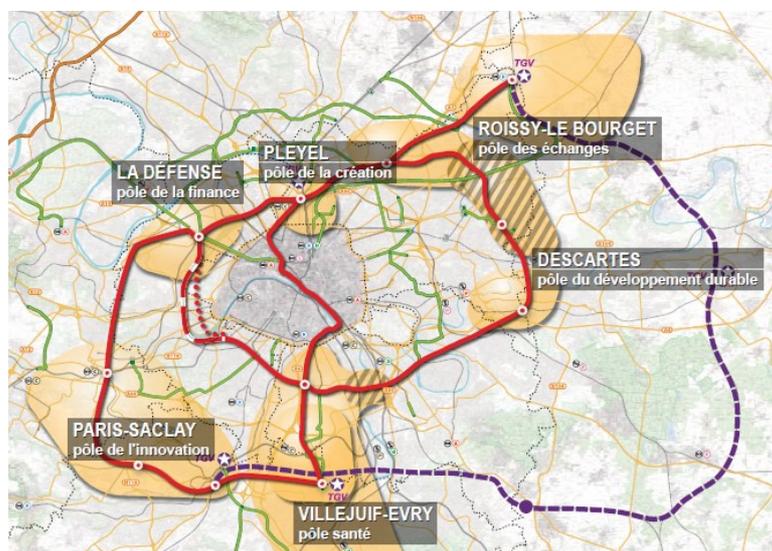
La spécialisation comme régulation métropolitaine

Nicolas Rio

Polémiques lors de leur lancement en 2009, les clusters du Grand Paris sont largement mobilisés dans l'élaboration des contrats de développement territorial. Outil de gouvernance territoriale plutôt que leviers de développement économique, ils ont servi de levier pour réguler la fragmentation métropolitaine. La création de la métropole du Grand Paris ouvre des perspectives plus opérationnelles.

« Quand Christian Blanc nous a annoncé sa volonté de désigner le territoire allant de Villejuif à Évry comme “Vallée des biotech”, on lui a dit que ça posait deux problèmes : premièrement, ce n'est pas une vallée ; deuxièmement, il n'y a pas de biotechnologies ». Énoncée par l'un des principaux artisans du projet de Grand Paris, cette affirmation a de quoi surprendre. Symbole du projet de Grand Paris avec le métro automatique, la carte des six *clusters* spécialisés serait-elle à ce point en décalage avec la réalité économique du territoire ?

Les *clusters* spécialisés du Grand Paris



Source : ACADIE/Abderrahim Nouaiti

Importée de la littérature économique américaine (Porter 2000), la notion de *clusters* est reprise par Christian Blanc pour mettre en avant la vocation économique d'une demi-douzaine de « territoires à potentiel », desservis par le futur métro automatique. Elle encourage la spécialisation économique de ces territoires, même si la dénomination des *clusters* reste floue et instable¹. Cette

¹ Parfois désignés par des secteurs économiques précis (comme le nucléaire à Saclay ou l'aéronautique au Bourget), les *clusters* sont aussi nommés par des appellations plus larges correspondant soit à des fonctions économiques (la

logique de spécialisation contraste avec la réalité de l'économie francilienne, caractérisée par la diversité sectorielle. Elle a pourtant été reprise, directement ou indirectement, par les acteurs publics, de l'État aux communes : les *clusters* spécialisés ont servi de mythe mobilisateur pour réguler la fragmentation intra-métropolitaine. Ils constituent davantage un outil de gouvernance qu'une politique économique.

La spécialisation n'est pas une politique de développement économique

Prise comme politique de développement économique et d'aménagement, la logique de spécialisation en *clusters* s'avère rapidement illusoire.

Premièrement, il existe une forte déconnexion entre la géographie économique projetée (celle des six *clusters*) et la géographie existante, marquée par la diversité sectorielle (Davezies 2013). Visible à l'échelle métropolitaine, cette diversité sectorielle du tissu économique l'est aussi à l'échelle communale.

Deuxièmement, aucun acteur public ne dispose des leviers suffisants pour contraindre à ce point les stratégies de localisation des entreprises.

Troisièmement, les *clusters* spécialisés ne correspondent pas à la logique d'intervention des opérateurs immobiliers (investisseurs et promoteurs), axée sur la constitution de centres d'affaires polyvalents pouvant accueillir des entreprises de secteurs économiques différents.

C'est lorsqu'elle est analysée comme un discours de régulation métropolitaine que la carte des *clusters* spécialisés prend tout son sens. Son apport est double : en termes d'affirmation de l'échelle métropolitaine, d'une part ; en termes de régulation de la concurrence territoriale, de l'autre.

La spécialisation pour passer à l'échelle métropolitaine

En braquant les projecteurs sur les *clusters* du Grand Paris (jusqu'à en oublier de mentionner Paris), ce discours sur la spécialisation affirme la vocation économique de la première, voire de la deuxième couronne. Il vient s'inscrire en faux contre la lecture économique traditionnelle centrée sur le couple Paris-la Défense, réduisant la banlieue à une fonction purement résidentielle. Mêlant pôle économique établi (la Défense), en croissance (Roissy, la Plaine Saint-Denis) ou à venir (Descartes), cette carte agit comme une preuve tangible du changement d'échelle de l'économie métropolitaine.

La spécialisation rend intelligible cette géographie économique en précisant les contributions spécifiques de chaque territoire. « La volonté de Christian Blanc était de mettre la carte de l'Île-de-France en couleur » souligne un membre de son équipe. Dans cette perspective, le métro automatique apparaît alors comme la concrétisation (ou la métaphore) de la mise en réseau de territoires complémentaires, dont l'articulation se traduit forcément par un jeu à somme positive.

La spécialisation pour réguler la concurrence territoriale

Les *clusters* permettent aussi de changer l'échelle de la concurrence territoriale. La différenciation économique des territoires neutralise la concurrence intra-métropolitaine : chaque *cluster* se voit spécifier les segments économiques sur lequel il est légitime pour aller prospecter les entreprises. Omniprésente dans les discours, la concurrence territoriale est replacée à l'échelle européenne voire mondiale : les *clusters* du Grand Paris ne sont pas comparés entre eux, mais positionnés chacun face à leurs équivalents étrangers. Dans cette perspective, le futur quartier

finance, la recherche et développement...), soit à des enjeux de l'économie actuelle (la création, la connaissance, le développement durable...).

d'affaires du Triangle de Gonesse n'est en concurrence ni avec la Plaine Saint-Denis, ni avec le pôle d'Orly, mais avec d'autres villes aéroportuaires européennes comme Amsterdam ou Zurich.

Sans nécessiter de modification institutionnelle, la carte des *clusters* spécialisés, reliés par le Grand Paris Express, exhibe la pertinence de l'échelle métropolitaine. S'éloignant de la géographie économique effective de l'Île-de-France, elle met en scène des complémentarités entre les différents territoires du Grand Paris.

Du *cluster* au projet urbain : un mythe mobilisateur

Critiquée par les géographes et les économistes (voir, par exemple, Halbert 2010), cette carte a été reprise dans l'élaboration des contrats de développement territorial (CDT) issus des différents *clusters*. Ce succès s'explique par la capacité de cette approche à justifier et renforcer les stratégies d'une grande pluralité d'acteurs. En plus de l'État qui en est l'initiateur, trois types d'acteurs peuvent être distingués : les agences de développement économique, les aménageurs (à commencer par les établissements publics d'aménagement) et surtout les maires.

Pour les agences de développement locales, la labellisation « *cluster* du Grand Paris » est un atout dans leur travail de prospection. Elle permet d'affirmer l'excellence économique de leur territoire sur des segments économiques bien définis et devient un argument dans les salons spécialisés. Le Grand Roissy illustre cette logique, avec la mise en place dès 2008 de la marque « Hubstart Paris » pour promouvoir la ville aéroportuaire.

Pour les aménageurs, la notion de *cluster* vient démontrer la nécessité de leur intervention sur ces territoires, la plupart choisis pour leur potentiel foncier. La réalisation de projets urbains ambitieux est présentée comme une condition d'activation des ressources territoriales mises en avant par les *clusters*. La spécialisation économique des *clusters* devient au fil du temps un argument pour construire des logements, dans un contexte de forte résistance des maires face à la pression de l'État et du conseil régional pour atteindre l'objectif de 70 000 logements par an. À Saclay, la programmation de logements sur les communes périurbaines du plateau est ainsi présentée comme une condition *sine qua non* pour obtenir « l'effet *cluster* » induit par la proximité géographique d'entreprises et de centres R&D jusqu'alors plutôt tournés sur eux-mêmes.

Pour les maires, enfin, la logique de spécialisation induite par les *clusters* permet d'affirmer l'identité économique de leur territoire, en soulignant ses ressources tout en le différenciant des territoires voisins. L'est métropolitain utilise, par exemple, un argumentaire autour du développement durable, pour attirer cadres et grands comptes. Appuyé sur les ressources du territoire (réelles ou fantasmées), ce discours s'avère plus valorisant que la rhétorique traditionnelle sur le rééquilibrage à l'est. Surtout, dépassant la seule dimension économique, le *cluster* devient un levier permettant d'amorcer un projet d'ensemble sur le territoire.

De nouveaux enjeux après la loi sur la métropole du Grand Paris

Dans un contexte de fragmentation institutionnelle, la logique de spécialisation a ouvert un espace pour différents territoires de la métropole en mettant en scène leurs complémentarités. Elle a aussi accéléré le développement de projets urbains d'envergure sur les sites de projet identifiés.

Avec l'adoption de la métropole du Grand Paris, ce mythe régulateur est mis en question. Ce nouveau cadre institutionnel porte deux transformations. D'une part, il marque le passage du projet à l'institution, de la planification aux politiques publiques. Au niveau des *clusters*, le défi concerne la mise en œuvre effective des projets urbains. D'autre part, la métropole du Grand Paris correspond à un changement de conception de l'organisation métropolitaine avec l'adoption d'un modèle de gouvernance intégrée (Lacoste 2013). La carte des *clusters* spécialisés s'inscrivait davantage dans

un modèle fédératif de la construction métropolitaine, mettant l'accent sur les spécificités de chaque territoire, mais la métropole peut constituer une opportunité pour déployer une action plus intégrée.

Trois impensés de la régulation par la spécialisation seront à prendre en compte par la métropole du Grand Paris :

Les mécanismes de diffusion du dynamisme économique sur les territoires voisins. La carte des *clusters* se fonde sur une vision hiérarchisée de l'économie métropolitaine où un petit nombre de locomotives serait à même d'entraîner le reste du territoire dans leur croissance. Cette vision néglige les effets de systèmes qui existent au sein de l'économie métropolitaine, y compris au sein de territoires accueillant l'économie ordinaire.

Les effets du futur métro automatique sur l'économie francilienne. Dans le discours de Christian Blanc, le métro jouait un rôle déterminant de mise en réseau des *clusters*. Il constituait le maillon permettant simultanément la spécialisation des territoires et l'unité métropolitaine. Avec le phasage de sa construction et la tendance des *clusters* à se transformer en quartiers d'affaires polyvalents, ce rôle est remis en cause. Le nouveau métro pourrait même mettre en concurrence les projets urbains dans le contexte de suroffre de l'immobilier d'entreprises que connaît le Grand Paris.

Les parcours résidentiel des entreprises. Si elle a permis de mettre l'accent sur la dimension spatiale du fonctionnement de l'économie métropolitaine, la politique des *clusters* limite cette question aux constructions nouvelles d'immobilier d'entreprises au sein d'un petit nombre d'opérations urbaines. Aborder le développement économique sous l'angle de l'aménagement supposerait, à l'inverse, de prendre en compte le parc existant dans la réflexion, afin de fluidifier les trajectoires d'implantation et de croissance des entreprises au sein de la métropole.

La métropole du Grand Paris correspond à un changement de conception de l'organisation métropolitaine : la logique des *clusters* et des projets urbains va devoir se positionner dans le cadre d'un modèle de gouvernance intégrée en même temps que la métropole et ces opérations d'intérêt métropolitain peuvent constituer une opportunité pour déployer opérationnellement les projets nés des *clusters*.

Bibliographie

Davezies, Laurent. 2013. « Mixité(s) et spécialisation(s) en Île-de-France : un état des lieux quantitatif », in Béhar, Daniel, Estèbe, Philippe et Rio, Nicolas, *La Mixité économique comme volonté et comme représentation. Des villes nouvelles aux clusters en Île-de-France (1963-2013)*, rapport pour le PUCA.

Halbert, Ludovic. 2010. *L'Avantage métropolitain*, Paris : Presses universitaires de France.

Lacoste, Gérard. 2013. « La Métropole du Grand Paris, intégration ou confédération ? », *Métropolitiques*, 9 septembre. Consulté le 9 février 2014, URL : http://www.metropolitiques.eu/La-Metropole-du-Grand-Paris.html?var_mode=calcul.

Porter, Michael. 2000. « Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy », *Economic Development Quarterly*, vol. 14, n° 1, p. 15-34.

Nicolas Rio est politiste, consultant au sein de la coopérative-conseil Acadie où il travaille sur les enjeux de la métropolisation. Doctorant en science politique à Sciences Po Lyon (rattaché au laboratoire Triangle), il réalise une thèse sur les usages de la prospective dans l'action publique territoriale.

Pour citer cet article :

Nicolas Rio, « Le mythe des *clusters* du Grand Paris. La spécialisation comme régulation métropolitaine », *Métropolitiques*, 10 février 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-mythe-des-clusters-du-Grand.html>.