

#ECOPOURTOUS

La croissance des villes : pourquoi et comment ? Laurent Gobillon

Ces deux derniers siècles, les pays développés ont connu une urbanisation massive avec une concentration de la population, notamment des travailleurs qualifiés, dans de grandes mégapoles. Cette urbanisation n'est pas sans heurt puisqu'elle va généralement de pair avec des disparités internes entre quartiers riches et pauvres, ainsi que des problèmes de ségrégation et d'éloignement entre les lieux de résidence et de travail.

L'urbanisation constitue également un enjeu majeur dans les pays en voie de développement où se déroulent des flux migratoires importants des zones rurales vers les villes. Cette croissance urbaine rapide favorise l'émergence de logements précaires voire insalubres, et de niveaux élevés de criminalité et de pollution. Intégrer ces nouveaux habitants est un défi pour les pouvoirs publics qui doivent repenser l'offre de logement et le droit de la propriété.

Les pouvoirs publics peuvent soutenir la croissance urbaine avec des investissements, que ce soit dans les transports, comme les routes, les métros ou les aéroports, ou dans des aménités de consommation, tels les musées ou les stades. Toutefois, l'étalement urbain est souvent perçu comme une menace pour l'environnement et des contraintes sur les constructions sont imposées dans certains pays pour limiter la croissance physique des villes.

L'économie urbaine s'intéresse à l'attraction exercée par les villes sur les entreprises et la population, et aux écueils qui peuvent limiter leur développement. Elle étudie aussi l'effet des politiques publiques mises en place pour favoriser ou limiter le développement urbain. Elle s'interroge notamment sur leurs conséquences en termes d'efficacité et d'équité.

Enjeu n°1 : les économies d'agglomération

Depuis le 18^{ème} siècle, les principales villes des pays développés n'ont cessé de croître, que ce soit en termes de population ou d'emprise au sol. Il existe plusieurs raisons à cela. Les innovations technologiques dans le domaine de l'agriculture et le commerce international du grain ont permis d'alimenter des villes plus grandes. Le développement de nouveaux modes de transport plus performants a facilité les déplacements au sein et entre les villes. L'économie a aussi connu des

changements structurels avec l'essor de l'industrie, puis celui des services.

Les activités industrielles et de services se caractérisent par des économies d'agglomération. Une plus grande concentration des individus et d'entreprises en un même lieu conduit à une plus grande productivité, qui elle-même attire les agents économiques. Ces économies d'agglomération sont l'un des moteurs de la croissance urbaine (Duranton et Puga, 2014), et les

économistes essaient de déterminer plus précisément leur nature et de quantifier leurs effets.

Parmi les économies d'agglomération, on peut distinguer les économies d'urbanisation, comme les gains de productivité qui résultent d'une concentration globale et diversifiée de différents secteurs d'activités au niveau de la ville. Ces gains peuvent en particulier provenir des interactions entre les différents secteurs, par exemple des échanges d'idées qui permettent d'augmenter la capacité d'innovation. Une plus grande concentration de travailleurs et d'entreprises peut aussi conduire à un meilleur appariement sur le marché du travail, permettant ainsi que les emplois soient occupés par les travailleurs les plus adaptés. Les grandes villes peuvent, par ailleurs, conduire à une plus grande spécialisation des tâches effectuées par les travailleurs du fait d'une demande assez importante au niveau local. Il est, par exemple, possible de trouver des avocats dans toutes les spécialités en droit dans une mégalopole, alors que tel n'est pas le cas dans une petite ville où le nombre de procès est trop faible.

Il existe aussi des économies de localisation émanant de la concentration d'une industrie spécifique en un même lieu, ainsi que de ses fournisseurs. En effet, cette concentration permet de minimiser les coûts de transport des biens intermédiaires, d'échanger facilement des idées spécifiques, et de rassembler la main d'œuvre adaptée à la production en un même lieu. En même temps, la présence de multiples producteurs peut favoriser la concurrence entre entreprises souhaitant attirer une main d'œuvre locale spécifique.

Ces économies de localisation peuvent expliquer l'existence de la Silicon Valley spécialisée dans les technologies de pointe, et ont motivé la création des Pôles de Compétitivité en France en 2004.

Il convient de noter que l'intensité des économies d'agglomération varie en fonction des qualifications des travailleurs. Les individus très diplômés sont ceux qui bénéficient le plus des interactions locales en recherche et développement, ou de la spécialisation dans des tâches demandant des compétences spécifiques. Ces personnes sont donc naturellement plus attirées par les mégalopoles où existent ces interactions et ces spécialisations. Il peut, cependant, exister une certaine complémentarité entre travailleurs qualifiés et non qualifiés. Même les entreprises des secteurs de pointe ont, par exemple, besoin de services, comme le ménage ou la restauration. Cette complémentarité peut expliquer en partie la présence de travailleurs peu qualifiés dans les grandes villes.

Différentes évaluations empiriques ont été menées pour mesurer les économies d'agglomération. Les analyses sur la France montrent qu'un doublement de la densité de la population ou des emplois dans un marché local du travail augmente la productivité et les salaires d'environ 2 % (Combes et Gobillon, 2015). Ce chiffre peut paraître faible, mais la densité de certains bassins d'emploi est plus de 10 fois supérieure à celle des zones rurales, ce qui correspond à une différence de productivité de plus de 7 %. Pour une grande ville, un tel gain est non négligeable en termes de productivité agrégée et de masse salariale.

Enjeu n°2 : TE : les coûts urbains et les aménités locales

Une ville peut attirer les individus à cause d'une productivité et de salaires élevés, notamment du fait d'aménités de production (comme un bon réseau de transport ou la présence de technologies spécifiques adoptées localement) et d'économies d'agglomération, mais aussi en raison d'aménités de consommation. Cette attractivité entraîne des migrations depuis d'autres villes ou de la campagne, augmente la demande de logements et tire les prix de l'immobilier à la hausse. Les individus arrêtent de migrer lorsque les coûts urbains deviennent trop importants. Ces coûts incluent non seulement le prix des logements, mais aussi les coûts de transport domicile-travail et les problèmes de pollution. Les différents coûts urbains sont des objets d'études pour les économistes qui essaient de quantifier leur importance et leur impact sur les choix de localisation. On considère généralement que l'arbitrage entre coûts et bénéfices détermine la taille des villes.

La localisation des individus au sein des villes dépend aussi de ces coûts. Le modèle monocentrique, beaucoup utilisé en économie urbaine, considère une ville schématique où les entreprises sont implantées au centre-ville. Les individus choisissent une localisation autour du centre, sachant qu'ils doivent effectuer des déplacements de leur domicile vers le centre pour travailler, et payer un loyer pour leur logement. Le choix de localisation dépend alors d'un arbitrage entre le coût des transports et du logement (Brueckner, 2011 ; Duranton et Puga, 2015). Si les individus se localisent plus loin du centre, ils peuvent louer des logements plus grands mais doivent effectuer des déplacements plus longs. Quand la ville

accueille des individus riches et pauvres, le modèle aboutit à une ville ségréguée. La localisation des deux groupes de revenus dépend de leurs préférences respectives pour des logements plus grands et des déplacements domicile-travail plus courts.

Cette modélisation est bien sûr schématique et d'autres facteurs entrent en ligne de compte comme les aménités de consommation (lieux historiques, musées, théâtres et cinémas). Ces dernières peuvent attirer davantage les ménages riches en centre-ville même s'ils y occupent des logements plus petits. Elles peuvent notamment expliquer la présence de personnes aisées dans le centre de Paris, ou d'autres grandes capitales européennes. Les individus ayant des revenus plus faibles sont alors dans l'incapacité de payer des loyers qui deviennent trop élevés à cause de la demande en logements et se retrouvent relégués en périphérie.

Il existe, par ailleurs, des effets de préférences de groupe qui peuvent renforcer les choix de localisation : les personnes riches peuvent désirer résider ensemble du fait de leurs goûts communs (culturels, vestimentaires...) ou pour éviter des problèmes de criminalité. Ce phénomène peut être particulièrement prononcé comme aux Etats-Unis où on parle de l'effet NIMBY (Not in My BackYard) pour désigner les quartiers riches où les habitants souhaitent éviter la présence de personnes défavorisées dans leur voisinage.

Une évaluation empirique des coûts urbains réalisée sur la France montre que le doublement de la population augmente

les coûts urbains d'environ 2 % pour les villes de 100 000 habitants et de près de 6 % pour une ville de la taille de Paris (Combes, Duranton et Gobillon, 2019). Là encore, ces pourcentages peuvent paraître faibles, mais une augmentation même limitée dans une ville de la taille de Paris conduit à un changement de coût agrégé pour l'ensemble de sa population qui est loin d'être négligeable. Les résultats

empiriques confirment que les grandes villes se caractérisent habituellement par une structure ségréguée. Par exemple, l'aire urbaine de Paris concentre les personnes défavorisées dans son Nord-Est, en Seine-Saint-Denis (taux de chômage à la fin 2022 selon l'INSEE : 10,1 %), et les personnes riches au centre (5,6 %) et à l'Ouest, dans les Hauts-de-Seine (5,8 %) et les Yvelines (6,4 %).

Enjeu n°3 : quelles politiques publiques spatialisées ?

Les pouvoirs publics justifient souvent les mesures locales, comme les aides aux quartiers en difficulté, en utilisant l'argument de « l'équité spatiale ». Les économistes sont généralement assez dubitatifs quant à cet argument. En effet, il semble plus efficace d'aider directement les personnes, par exemple avec un niveau d'impôt plus faible ou des aides aux logements plus importantes pour les bas revenus. En revanche, les politiques spatialisées peuvent permettre de corriger des imperfections de marché (Kline et Moretti, 2014).

Il existe plusieurs types d'imperfections. En premier lieu, certains biens peuvent être fournis par le secteur privé en quantités insuffisantes car non rentables, notamment dans les secteurs de la santé (hôpitaux), de la sécurité (police) et des infrastructures (voiries). Il est alors profitable pour la population que les pouvoirs publics financent ces biens tant que leurs coûts restent raisonnables.

En outre, les agents économiques n'internalisent pas nécessairement les économies d'agglomération et coûts urbains qu'ils peuvent générer lorsqu'ils choisissent leur localisation. Les pouvoirs publics peuvent internaliser ces

externalités et influencer les choix de localisation en conséquence, par exemple en proposant des avantages fiscaux aux entreprises ou en développant le réseau de transports dans certaines zones. L'objectif de l'intervention publique est ici d'atteindre un niveau de bien-être plus élevé pour la population.

L'évaluation des conséquences d'une politique locale ne doit néanmoins pas se limiter aux zones bénéficiant de l'intervention. En effet, cette intervention peut aussi avoir des effets indirects sur d'autres zones. Par exemple, l'amélioration du réseau de transports en banlieue parisienne dans le cadre du Grand Paris est susceptible d'attirer des entreprises et de créer des opportunités d'emploi dans les zones périphériques. Des travailleurs vont migrer pour bénéficier de ces opportunités, ce qui va augmenter les économies d'agglomération dans l'aire urbaine de Paris. Simultanément, leur départ va réduire les économies d'agglomération dans des villes plus petites, et le bilan de l'intervention publique dépendra de l'intensité des économies d'agglomération selon la taille des villes.

Citons d'autres exemples d'imperfections de marché auxquelles les pouvoirs publics peuvent remédier. Certaines zones se caractérisent par un manque d'emplois, notamment parce que les coûts d'embauche sont trop importants pour que certains emplois soient rentables pour les entreprises. Une subvention à l'embauche peut alors constituer une solution efficace pour générer de l'emploi. Par ailleurs, les individus peuvent avoir des difficultés à ajuster leurs ressources disponibles au cours du temps par des emprunts, à cause des conditions d'emprunt imposées par les banques. Ces rigidités peuvent poser problème pour la main-d'œuvre peu qualifiée potentiellement sujette à des problèmes de liquidité. Des subventions à la mobilité - par exemple des titres de transport à prix réduits ou gratuits - peuvent aider efficacement à la recherche d'emploi. Enfin, des incertitudes sur le marché du travail ou du logement peuvent dissuader des ménages de migrer dans des endroits pourtant attractifs. Une politique publique pourrait dans ce cas consister à assurer les ménages contre les risques locaux. Une telle assurance peut toutefois s'avérer compliquée à mettre en œuvre car ces risques sont souvent difficiles à mesurer.

Un autre argument en faveur des politiques publiques locales est de corriger des imperfections créées par d'autres politiques, même si celles-ci ne sont pas explicitement spatialisées. On peut, par exemple, penser au salaire minimum, aux conventions de branches ou encore au système de taxation progressif. En particulier, les endroits productifs - comme Paris - se caractérisent par des salaires supérieurs mais aussi des prix de l'immobilier élevés. Si le système de taxation est progressif, les salariés

parisiens seront davantage taxés, alors même qu'ils doivent supporter des coûts de logement importants. Ce raisonnement suggère qu'il faudrait indexer le niveau de taxation sur le niveau local des salaires. Cette approche est toutefois difficile à mettre en œuvre. Une solution alternative serait de subventionner les individus dans les lieux productifs et chers, ce qui est à première vue assez contre-intuitif.

L'évaluation des politiques publiques en économie urbaine peut être faite en examinant les effets des mesures sur différentes marges. Par exemple, il peut s'agir de quantifier l'effet des zones franches urbaines non seulement sur la création d'emplois mais aussi sur le retour à l'emploi des chômeurs. L'évaluation peut aussi passer par l'analyse de leur impact global sur le bien-être des populations, effet qui se décompose généralement en une analyse des coûts d'une part et des bénéfices d'autre part. Cette analyse doit prendre en compte non seulement les effets directs comme l'impact des mesures sur les revenus, mais aussi les effets indirects, comme l'augmentation des prix de l'immobilier dans des zones devenues plus attractives, ceux-ci pouvant mettre en difficulté financière les individus défavorisés.

Il convient aussi de ne pas considérer une politique publique de façon isolée. En effet, même si une intervention publique a un bilan positif, il est possible qu'une politique alternative conduise à de meilleurs résultats. Par exemple, la construction de logements sociaux est une mesure pouvant aider les populations défavorisées, mais l'argent dépensé pourrait alternativement être utilisé en allocations logement supplémentaires pour payer des loyers dans le parc immobilier privé. Aux États-

Unis, on considère d'ailleurs que les logements sociaux sont trop coûteux, et on préfère avoir principalement recours aux allocations logement.

Dans l'ensemble, les études montrent que les politiques spatialisées n'ont pas d'effets importants, sauf lorsque des montants

massifs sont investis. Toutefois, même de petits effets peuvent être les bienvenus, notamment lorsque la conjoncture est mauvaise. Dans ce cas, les interventions publiques peuvent préserver en partie les populations défavorisées qui se retrouveraient dans des situations encore plus difficiles en leur absence.
