

L'attractivité, un mythe de l'action publique territoriale

Michel Grossetti

Revenant sur plus de dix ans de recherches, Michel Grossetti bat en brèche les thèses suggérant que les villes auraient les moyens d'attirer à elles les entreprises « innovantes » et les travailleurs « créatifs ».

L'attractivité des territoires est devenue une préoccupation constante des élus et de ceux qui les conseillent, qu'ils soient en charge d'une ville, d'une région ou d'un pays. Il faut attirer des entreprises, des activités, des cadres, des entrepreneurs, des étudiants, bref, tout ce qui est censé contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois.

Certaines politiques misent pour cela sur des incitations financières directes, telles que des exonérations fiscales importantes pour les entreprises ou des salaires très élevés offerts par des institutions publiques à des professionnels reconnus dans leur domaine. Très coûteuses pour les budgets de ces institutions, ces politiques ont des retombées généralement décevantes. D'autres politiques consistent à investir dans des aménagements, tels que des parcs d'activité technologiques censés être recherchés par les entreprises, ou des quartiers d'habitation adaptés aux goûts supposés des « créatifs », avec, là aussi, peu de résultats probants. Certaines recherches auxquelles j'ai participé dans les dernières années me font douter du bien-fondé de ces politiques d'attractivité.

Des fondements peu crédibles

La première de ces recherches porte sur des entreprises dites « innovantes » suivies par notre équipe durant une dizaine d'années (Grossetti, Barthe et Chauvac 2018). Dans cette recherche, nous avons analysé les « choix de localisation » de ces « startups » que tant de politiques cherchent à attirer. Alors que ces politiques se fondent sur l'hypothèse d'une grande mobilité de ces sociétés, les enquêtes montrent que les situations d'arbitrage entre des agglomérations différentes sont extrêmement rares : les personnes qui fondent ces entreprises les installent dans l'agglomération où elles résident et ne s'engagent pas dans une comparaison entre un large éventail d'éventuelles localités qui les amènerait à considérer d'autres solutions. Les quelques exceptions recensées concernent des cas où les fondateurs vivent dans des villes différentes, ou ceux où les fondateurs associent le projet de créer leur entreprise à celui de déménager ailleurs au sein du territoire national (souvent « dans le Sud »). Au sein d'une agglomération, le choix est plus explicite et correspond principalement à l'arbitrage entre des contraintes de déplacement, le coût des locaux et l'accès à des services spécifiques (comme ceux offerts par les pépinières d'entreprises, par exemple).

La seconde recherche concerne les professionnels (entrepreneurs, artisans experts, artistes, financiers...) censés avoir des activités « créatives » (Eckert, Grossetti et Martin-Brelot 2012). Il s'agit d'un projet européen dont l'objectif était de tester certaines théories sur les facteurs supposés attirer ces activités, notamment celle de Richard Florida (2003) qui insistait sur les facteurs « *soft* » (tolérance en matière de mœurs et d'origines, offre culturelle, qualité de l'urbanisme...) par rapport aux facteurs « *hard* » (structure de l'économie, emplois, infrastructures). Le principal résultat est que les membres de la supposée « classe créative » sont aussi peu mobiles que les créateurs d'entreprises évoqués plus haut. La plus grande partie est constituée de personnes qui sont nées dans la région dans laquelle ils résident actuellement ou qui y ont effectué leurs études. Ceux qui ne

sont pas dans ce cas connaissent déjà des personnes dans la ville d'installation (effet de réseau) ou y viennent pour l'intérêt de l'emploi qui leur est proposé. Aucun des facteurs strictement urbains (qualité du bâti, offre culturelle, etc.) ne semble jouer un rôle important dans leur décision, sinon peut-être pour les retenir une fois installés. Des résultats similaires ont été mis en évidence aux États-Unis par le géographe Allen Scott (2010).

L'erreur de beaucoup de raisonnements sur l'attractivité est de surestimer la mobilité géographique durable, celle qui amène une famille à s'installer dans une ville pour plusieurs années, ou une entreprise à créer un établissement important dans une agglomération où elle n'était pas présente auparavant. Il est indéniable que la mobilité de courte durée (professionnelle ou de loisirs) des personnes s'est accrue considérablement avec le développement des transports rapides (aériens ou ferroviaires), mais la mobilité durable a connu une progression bien moindre. Les créateurs d'entreprises ou ceux qui ont des professions « créatives » ont des familles, des réseaux, suivent des logiques sociales complexes qui sont très loin de faire ressembler leurs « choix de localisation » à la recherche d'un lieu de villégiature pour quelques jours. Les entreprises sont engagées dans des logiques économiques dans lesquelles la question de la localisation est souvent secondaire. Elles peuvent parfaitement entretenir des liens distants en organisant des courts séjours de leurs membres et en utilisant les moyens de communication actuels. Si elles considèrent devoir être présentes dans une agglomération pour accéder à des ressources particulières (des marchés le plus souvent, ou parfois certaines technologies), elles peuvent ouvrir des antennes légères et facilement réversibles. Pour les villes, il semblerait donc préférable de miser sur la formation de celles et ceux qui y vivent déjà, et sur l'élévation du niveau général des services urbains accessibles à tous, que d'espérer attirer des talents ou des richesses qu'elles seraient incapables de créer.

L'attractivité des territoires telle qu'elle est généralement envisagée apparaît comme un mythe, autrement dit un cadre d'interprétation et d'action très rarement discuté ou justifié par ceux qui l'utilisent¹. Ce mythe n'est pas isolé, il ne prend tout son sens que lorsqu'on le met en rapport avec d'autres mythes dont le système constitue en l'occurrence ce qu'Olivier Bouba-Olga et moi (2018) avons appelé la mythologie « CAME » (acronyme de « Compétitivité, Attractivité, Métropolisation et Excellence »).

Une mythologie

Dans l'esprit des promoteurs des politiques d'attractivité, les villes, régions ou pays sont engagés dans une compétition permanente pour accéder à des ressources et attirer des personnes ou des entreprises susceptibles d'accroître le développement économique de ces entités. Dans cette compétition, seules les grandes villes sont supposées pouvoir tirer parti des flux de ressources, ce qui renforce leur croissance et leur hégémonie. Ce système est censé être seulement soumis à l'influence de politiques publiques contemporaines renforçant ou non certaines caractéristiques des compétiteurs. Les processus historiques et en l'occurrence les effets à long terme d'actions du passé appréhendés comme résultant d'une *path dependency*² n'ont que très peu de place dans cette mythologie.

¹ C'est le cas dans de nombreux discours publics et rapports d'expertise, mais aussi dans une partie des travaux scientifiques au carrefour entre économie et géographie, que leurs auteurs soient sollicités par les pouvoirs publics pour faire face à ces transformations supposées (par exemple Davezies 2008) ou qu'ils les dénoncent et y voient le signe d'une néolibéralisation des villes (Pinson 2020).

² La « *path dependency* » est une notion développée par une série de chercheurs états-uniens à l'origine des approches de sociologie historique en science politique, elle est à présent fréquemment employée pour désigner les effets d'inertie historique. C'est notamment Paul Pierson, auteur du courant néo-institutionnaliste, qui l'a adaptée aux sciences sociales à partir des travaux de Paul David (1985) consacrés au clavier QWERTY, élaboré pour optimiser la frappe sur les machines à écrire rudimentaires des débuts et resté inchangé malgré la disparition des contraintes qui en justifiaient l'existence.

Ce cadre de raisonnement est en contradiction avec les tendances empiriques observables. Tout d'abord, comme je l'ai indiqué, la mobilité reste limitée, ce qui fait que les politiques misant tout sur l'attraction de personnes ou de firmes ont peu de chances d'aboutir. Ensuite, pour la plupart des activités, les territoires en tant que tels ne sont pas réellement en compétition, si ce n'est dans l'obtention de décisions favorables des pouvoirs centraux. Enfin, le plus souvent, l'avantage économique supposé des « métropoles » est argumenté à partir d'un indicateur dont tout le monde s'accorde à dire qu'il n'a pas beaucoup de sens, le Produit intérieur brut local par habitant (Bouba-Olga et Grossetti 2015). Cet indicateur est très approximatif et trompeur parce qu'il est calculé en fonction de la masse salariale (et surévalue donc les villes ou régions concentrant des hauts salaires) et qu'il agrège dans une moyenne des secteurs d'activité très différents. Je pensais que cet indicateur était définitivement abandonné, mais je l'ai vu à nouveau mobilisé dans des publications récentes (Davezies 2021 ; Hermelin 2021) qui s'opposent sur l'interprétation politique de la productivité supérieure des métropoles, soit un phénomène que l'analyse des données disponibles conduit à considérer comme imaginaire.

Cette mythologie a pour effet de masquer une réalité dans laquelle la concentration de population ne favorise pas particulièrement l'innovation et la productivité. Celles-ci peuvent être obtenues dans des sites moins densément peuplés, par un ajustement fin des activités et une densification des réseaux, selon la logique des « clusters industriels », voire dans des petites villes ou des zones rurales en mobilisant des réseaux non locaux de liens durables. Les grandes villes sont plus propices à la présence de certains types d'activités rares, qui y sont d'ailleurs installées depuis longtemps, par exemple les activités culturelles dont le marché est mondial (mode, musique, cinéma) ou la finance. Elles sont également plus propices à l'installation de ménages de cadres pour des raisons liées entre autres à l'organisation spatiale de l'enseignement supérieur, organisation que l'on ne peut comprendre qu'en revenant sur l'histoire longue de leur développement dans les différents pays (Grossetti *et al.* 2013).

Cette mythologie est un réseau diffus de croyances plus ou moins partagées (et souvent admises sans trop d'examen réflexif), qui fonctionne comme un système lorsqu'on se place à l'échelle du petit monde des personnes – chercheurs, experts, consultants, technocrates, élus – qui se préoccupent de développement économique local, d'aménagement du territoire ou de politique régionale. Au-delà de la discussion de la notion d'attractivité sur la base des données disponibles, qui devrait à mon sens aboutir à son abandon, elle devrait être mise en débat avec les autres composants de la mythologie dont elle est solidaire. Abandonner l'ensemble de cette mythologie permettra de construire des analyses plus robustes sur la dimension régionale et urbaine des activités économiques.

Bibliographie

- Bouba-Olga, O. et Grossetti, M. 2015. « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », *Revue de l'OFCE*, n° 143, p. 117-144. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2015-7-page-117.htm>.
- Bouba-Olga, O. et Grossetti, M. 2018. « La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ? », HAL. 23 novembre. URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01724699v2/document>.
- Eckert, D., Grossetti, M. et Martin-Brelot, H. 2012. « La classe créative au secours des villes ? », *La Vie des idées* [en ligne], 28 février. URL : <https://laviedesidees.fr/La-classe-creative-au-secours-des.html>.
- Davezies, L. 2008. *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris : Éditions du Seuil.
- Davezies, L. 2021. *L'État a toujours soutenu ses territoires*, Paris : Éditions du Seuil.

- David, P. A. 1985. « Clio and the Economics of QWERTY », *The American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 75, n° 2, p. 332-337. Traduction accessible en ligne à l'URL suivant: https://www.persee.fr/doc/reso_0751-7971_1998_num_16_87_3160.
- Florida, R. 2003. *The Rise of the Creative Class, And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, New York : Basic Books.
- Grossetti, M., Eckert, D., Jégou, L., Gingras, Y., Milard, B. et Larrivière, V. 2013. « Cities and the Geographical Deconcentration of Scientific Publications », *Urban Studies*, vol. 51, n° 10, p. 2219-2234.
- Grossetti, M., Barthe, J.-F. et Chauvac, N. 2018. *Start-ups, des entreprises comme les autres ? Une enquête sociologique en France*, Paris : Sorbonne Université Presses.
- Hermelin, P. 2021. « Rééquilibrer le développement de nos territoires », Rapport de l'Institut Montaigne, 11 mars 2021. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://www.institutmontaigne.org/publications/reequilibrer-le-developpement-de-nos-territoires>.
- Pinson, G. 2020. *La Ville néolibérale*, Paris : PUF.
- Scott, A. 2010. « Jobs or Amenities? Destination Choices of Migrant Engineers in the USA », *Papers in Regional Science*.

Michel Grossetti est directeur de recherches au CNRS et directeur d'études à l'EHESS. Ses travaux portent entre autres sur les réseaux de relations interpersonnelles et la dimension géographique des activités d'innovation.

Pour citer cet article :

Michel Grossetti, « L'attractivité, un mythe de l'action publique territoriale », *Métropolitiques*, 17 janvier 2022. URL : <https://metropolitiques.eu/L-attractivite-un-mythe-de-l-action-publique-territoriale.html>.