

Olivier Bouba-Olga

GILLES PINSON

Avec votre collègue Michel Grossetti, vous avez dénoncé la mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence). Pouvez-vous nous expliquer de quoi est faite cette mythologie ?

Notre constat, c'est qu'il existe un certain nombre de notions (derrière lesquelles se cachent des idées reçues) qui saturent le débat public sur les questions de développement territorial. Ces idées sous-tendent les politiques publiques alors même que leur efficacité n'a pas été démontrée. En gros, ce discours dominant consiste à dire que, dans une économie mondialisée, si on veut continuer à créer des richesses et de l'emploi en France, il faut arrêter de vouloir soutenir tous les territoires. Il faut au contraire soutenir avant tout les territoires les plus compétitifs. Et ces territoires, ce seraient les métropoles, qui auraient par ailleurs l'avantage d'être plus attractives. Elles attireraient les talents, seraient les seuls territoires capables de faire émerger les start-ups, des personnes excellentes, innovantes. Ce sont donc elles qu'il faudrait soutenir pour rivaliser dans la compétition mondiale. « Compétitivité », « Attractivité », « Métropoles », « Excellence » : voilà les éléments cardinaux de cette doxa, qui revient en boucle dans les discours et finit par se constituer en véritable mythologie.

Les tenants de cette doxa – chercheurs, experts et politiques – ont quand même une pensée pour les autres territoires, ceux qui ne participent pas directement de la métropolisation. Disons qu'il y a en gros deux stratégies. La première, c'est la stratégie du ruissellement. Si on met le paquet sur les métropoles, on créera plus de richesses. Une partie de ces richesses sera captée par l'État via la fiscalité et lui permettra de dédommager les perdants via les transferts sociaux. La seconde, c'est celle de l'économie présenteielle. Les territoires qui ne sont pas directement branchés sur la mondialisation peuvent jouer la carte de l'économie présenteielle ou résidentielle. Quand l'élite métropolitaine veut se reposer le week-end, partir en vacances ou à la retraite, elle privilégie ces territoires

« Depuis 10-15 ans, la mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) a conquis les esprits et structuré très concrètement les politiques publiques »

hors métropole qui deviennent alors des lieux de consommation. À condition qu'ils soient accueillants, qu'ils développent les bonnes aménités pour attirer ces personnes.

En quoi cette doxa a-t-elle affecté les politiques territoriales ? Quels sont les effets produits par la CAME que vous décrivez ?

La mythologie CAME structure depuis quelques temps déjà les représentations de nombreux acteurs et, au premier chef, des acteurs politiques à toutes les échelles de territoire. Nombre des politiques avec lesquelles j'ai eu l'occasion d'échanger ont ce schéma en tête, ce discours sur les métropoles. Tout le monde veut jouer cette carte de l'excellence, de l'attractivité. Ceci dit, cette mythologie est assez récente. Dans les années 1990, le discours n'était pas du tout celui-ci. L'avenir était aux districts industriels, aux systèmes productifs locaux, etc. Mais depuis 10-15 ans, la mythologie CAME a conquis les esprits et structuré très concrètement les politiques publiques. À l'échelle nationale, elle a inspiré, d'une certaine manière, la fusion des régions : « on a en France des régions trop petites, elles n'ont pas la masse critique, il faut fusionner,

concentrer pour atteindre la taille des Länder allemands ». On ne parle pas des métropoles ici mais c'est la même idée de masse critique qui prévaut. « Concentrons, regroupons, faisons masse et on sera plus fort et plus compétitif. »

La même doxa a présidé à l'institutionnalisation des métropoles. On s'est dit qu'au sein des grandes régions, il

Économiste de formation, Olivier Bouba-Olga est professeur des universités en aménagement et urbanisme à l'Université de Poitiers. Depuis plusieurs années, il scrute les effets de la globalisation sur les systèmes productifs et les territoires. Avec Michel Grossetti, sociologue et directeur de recherche CNRS à Toulouse, il a récemment développé une approche critique des mythes qui fondent les politiques territoriales. Dans leur collimateur, l'obsession des acteurs des politiques territoriales pour 4 notions cardinales qui, selon Olivier Bouba-Olga, ne résistent pas à l'analyse : Compétitivité, Attractivité, Métropole, Excellence (CAME). La critique de cette mythologie CAME est au cœur de son dernier ouvrage *Éloge de la diversité* (Poitiers, Atlantique, 2018).



fallait de grandes métropoles qu'on devait soutenir massivement afin d'être plus compétitifs. On retrouve l'effet de la CAME dans la politique de l'enseignement supérieur et de la recherche, à travers ce qui se fait dans les universités, ce qui s'est fait autour du Grand Emprunt et de la politique des LabEx, Idex, Equipex. On n'arrête pas de nous dire qu'il y a trop d'universités en France, qu'il faut les fusionner. Dans les universités, on nous dit qu'il faut soutenir les laboratoires excellents et seulement ceux-là. On retrouve sans cesse cette idée de compétitivité de la recherche française dans la recherche mondiale, l'importance de l'excellence : « arrêtons de saupoudrer, et concentrons les forces sur les meilleurs ».

Le pire c'est que l'on retrouve la trace de cette mythologie à toutes les échelles de territoire, y compris dans ces territoires qui pourraient être les victimes de ce raisonnement. Je vis à Poitiers. C'est une ville moyenne, mais le projet de territoire de Poitiers, comme de nombreuses autres villes moyennes, c'est : il faut être excellent, il faut être

attractif, il faut être meilleur que les autres. Donc, dans la façon même dont les politiques se représentent les enjeux en matière de développement économique, on retrouve toujours quasi les mêmes termes : compétitivité, attractivité, excellence.

Vous défendez l'idée que la performance économique caractériserait des territoires qui n'ont rien de métropolitain. Est-ce que vous pouvez nous donner des exemples de territoires et qu'est-ce qui les caractérise en matière de dynamiques économiques ?

Avant de parler de ces « autres territoires », il faut d'abord déconstruire cette notion de « métropole ». Une partie de mon travail récent a consisté

à brasser des chiffres pour voir si ces territoires que l'on qualifie de « métropoles » sont vraiment plus dynamiques en matière de création d'emploi que les autres territoires. En réalité, c'est très variable. On a des métropoles qui vont bien, on en a d'autres qui vont moins bien comme Saint-Étienne, Nice ou Rouen par exemple. D'autres encore sont dans la moyenne, et d'autres au-dessus de la moyenne, à savoir Toulouse, Nantes, Bordeaux, Rennes, Montpellier et Lyon. Les autres métropoles sont soit dans la moyenne, soit en-dessous. Voilà, une première manière de porter la critique contre la mythologie CAME, c'est de faire un sort à cette idée que toutes les grandes villes seraient performantes économiquement.

Ensuite, on s'aperçoit qu'il existe plein de territoires hors des métropoles qui ont des taux de croissance de l'emploi très forts, voire supérieurs à ceux des métropoles les plus dynamiques. Je prends souvent pour exemples Vitry, Vire, Figeac. Ce sont plutôt des villes moyennes qui s'en sortent plutôt bien, qui créent de l'emploi, et pas que de l'emploi présentiel/résidentiel. Il y a aussi de l'emploi lié à une très bonne insertion dans la compétition mondiale grâce à des industries qui marchent très bien.

Un autre élément de réponse, à mon avis encore plus important, c'est que, quand on regarde la dynamique des territoires français, on constate que l'on n'a pas d'opposition grandes villes/petites villes. On a plutôt une opposition par grands espaces régionaux : en gros, les territoires qui vont bien, ce sont l'ouest et le sud de la France ; et les territoires qui vont moins bien sont ceux du quart nord/est. C'est là que se situe la vraie opposition. Dans l'ouest de la France, par exemple, les grandes villes marchent bien, mais les villes moyennes et les petites villes aussi. Ainsi, on trouve des territoires qui marchent bien à toutes les échelles de la hiérarchie urbaine. L'une des explications à ce clivage macro-régional, c'est que dans l'Ouest et le Sud, les territoires bénéficient à la fois d'un bon développement de l'activité productive et de l'activité résidentielle ou présenteielle. À l'inverse, dans le grand quart nord/est, la dynamique présenteielle est moins bonne parce que ce ne sont pas des territoires très attractifs pour les populations. L'activité productive, quant à elle, a souffert parce qu'on avait dans ces régions des spécialisations industrielles un peu déclinantes.

Est-ce qu'on peut établir, à partir de ces cas de territoires qui « performent économiquement » sans être métropolitains, un contre-modèle au modèle CAME ?

À mon sens, il n'y a pas de modèle général de développement économique des territoires. On a essayé d'ériger les systèmes productifs locaux, les pôles de compétitivité, les clusters, et aujourd'hui les métropoles en modèle, mais ça ne marche pas ! Il faut arrêter de rechercher un modèle générique de développement économique. Ce que l'on propose avec Michel Grossetti, c'est plutôt un discours de la méthode : comment aborder autrement la question du développement des territoires sans chercher justement un modèle générique de développement territorial. Ce que l'on dit aussi, c'est qu'il faut précisément arrêter de penser en termes de catégories de territoires - métropole, ville moyenne, petite ville. Il faut rentrer dans l'analyse par les problèmes socio-économiques. Il faut se dire : je m'intéresse à tel territoire, quels sont les problèmes socio-économiques qu'on rencontre sur ce territoire ? Est-ce que les entreprises ont des problèmes de recrutement ? Est-ce qu'on a des problèmes pour former les jeunes ? Des problèmes d'accès à la santé ? Des problèmes liés à la mobilité, au logement ? Une fois qu'on a identifié les problématiques, il faut s'interroger sur les réponses en termes de politiques publiques. C'est vraiment ça la méthode.

S'il y a quelque chose de générique dans notre approche, c'est la conviction que nous avons que les problèmes auxquels sont confrontés nos territoires exigent des réponses multi-acteurs, multi-échelles. La plupart des problèmes suppose d'activer des leviers en matière d'action publique, leviers qui relèvent d'une diversité d'échelle

et donc de niveaux de collectivité territoriale. La grande question, c'est bien celle de la gouvernance territoriale multi-niveaux. Et ça, en France, on ne sait pas très bien faire. Pourtant, la qualité de la gouvernance est à mon avis cruciale. Il y a des endroits où c'est un peu la catastrophe parce que les différents niveaux institutionnels ne travaillent pas ensemble.

Pour revenir aux métropoles, ne peut-on pas dire tout de même qu'elles disposent d'un avantage comparatif en ce qu'elles offrent un marché du travail plus grand, plus diversifié, par rapport à d'autres territoires ?

C'est vrai pour certains métiers et pour certaines catégories de personnes. Là aussi, si on regarde la géographie des métiers (pas la géographie de l'emploi, mais bien des métiers), il y a clairement une espèce de division du travail en France. Dans les grandes villes, on va trouver plus souvent les métiers qu'on qualifie de « métropolitains » et notamment les métiers de cadres supérieurs. À l'inverse, d'autres types d'activités se trouvent plutôt en dehors des métropoles. L'industrie bien évidemment, parce que l'industrie est gourmande en foncier. Il y a donc une géographie différenciée des métiers. Et cette géographie évolue. Paris perd progressivement de sa prééminence dans les emplois de cadres supérieurs au profit des grandes métropoles de région. Paris recule au profit de Bordeaux, de Lyon, de Toulouse, Nantes, etc. On a aussi beaucoup de territoires hors métropole qui sont malgré tout assez fournis en emplois dits métropolitains (cadres, cadres supérieurs). En Nouvelle-Aquitaine, l'aire urbaine qui est la plus dotée en emplois métropolitains et en cadres des fonctions métropolitaines, c'est Niort, qui surclasse Bordeaux sur ce

créneau. Parce qu'à Niort, on a une spécialisation particulière, dans l'assurance, et il y a pas mal d'emplois en informatique en lien avec cette activité. Il y a bien une spécialisation des grandes villes dans ce que l'on appelle les « emplois des fonctions métropolitaines ». Toutefois, cette concentration ne doit pas être confondue avec un dynamisme économique particulier, une « surperformance » économique. Les grandes villes profitent du fait qu'on ne peut pas mettre des équipements rares générateurs d'emplois très qualifiés, comme les universités par exemple, partout. Ce n'est pas pour cela que ces territoires vont être nécessairement plus performants. On a juste une division du travail entre les territoires. Je suis assez sceptique à propos de ce qu'on appelle la « nouvelle économie géographique », qui insiste beaucoup sur les effets en termes de surcroît de productivité et d'innovation que générerait la concentration des activités, dans les grandes villes notamment. On a finalement très peu d'éléments de preuves là-dessus.

Si l'on met en doute la « surperformance » économique des métropoles, comment explique-t-on des phénomènes tels que la gentrification ? Est-ce que ce sont des emballements immobiliers fondés sur pas grand-chose en matière de réalité économique ?

Mon propos n'est pas un discours anti-métropole. L'idée n'est pas de dire que les métropoles ne sont pas dynamiques. Simplement, il ne faut pas en faire une catégorie englobante et considérer que toutes les grandes villes vont bien, sont ultradynamiques et que c'est là que tout va se passer. Dans l'ensemble des grandes villes, il

y en a effectivement qui marchent très bien, qui attirent de la population, qui créent de l'emploi, et dans lesquelles on voit des processus tels que la gentrification. Bordeaux, c'est un exemple évident, Toulouse et Nantes aussi. Ce sont des territoires qui se développent, qui attirent de la population et où l'on voit s'enclencher les processus comme la montée du prix du foncier.

« Le mouvement Gilets jaunes porte la contestation de ce discours élitiste. »

Donc ça, je ne dis pas que ça n'existe pas. Ça existe bien sûr ! Simplement, je mets en garde sur la nécessité de ne pas faire des métropoles un ensemble homogène qui serait le seul lieu de création de richesse et d'innovation, et de porter attention également aux problèmes que cela pose en leur sein. Ce processus de développement n'est pas vrai pour toutes les métropoles, et surtout il y a beaucoup d'autres territoires qui sont aussi insérés dans la mondialisation. Des territoires où il y a des entreprises qui innovent, où il y a des coups à jouer et auxquels il faut porter attention, en veillant à ne pas les délaissier sous le prétexte fallacieux que l'innovation se jouerait uniquement dans les grandes villes.

Voyez-vous dans le mouvement des Gilets jaunes une remise en question implicite de la doctrine CAME ?

Oui, clairement. Le discours CAME est un discours ultra-élitiste : la « start-up nation », les « créatifs », la recherche d'excellence pour attirer les stars qui viennent d'ailleurs, etc. On ne peut pas dire, pour l'instant, que l'État investit des milliards uniquement sur les métropoles. Ce n'est pas vraiment le cas. Il n'empêche que dans le discours

tout le monde a ça en tête. L'avenir ce serait les métropoles, les start-ups et les chercheurs excellents... et seulement ça. Donc le pauvre employé ou profession intermédiaire, poitevin ou bordelais peu importe, qui entend ça, il se dit « mais en fait, moi, je sers à quoi ? ». Les projets de trop nombreux territoires de villes moyennes, c'est d'attirer des talents, des talents excellents qui peut-être vont venir de Paris, ou d'autres très grandes villes, attirés par le foncier moins cher. Les habitants qui vont entendre ça, vont se dire

« donc nous, on ne compte pas pour le développement de notre propre territoire ? ». Le mouvement Gilets jaunes porte pour partie la contestation de ce discours élitiste. À cela, s'ajoutent les difficultés liées à l'allongement des trajets domicile/travail et l'évolution de la gestion du service public. Là aussi, on a tendance, sous prétexte de rationalisation de la dépense publique, à concentrer, fermer des services publics à certains endroits. Les populations font le constat qu'alors même qu'elles paient des impôts, leur territoire se vide. Ce n'est pas indépendant du discours CAME. Ça va un peu avec. Cela peut expliquer la colère. Je suis assez convaincu que c'est un des éléments explicatifs. On a un discours élitiste de plus en plus prégnant et donc tous ceux qui ne sont pas dans l'élite, et ils sont très nombreux, manifestent leur colère. —