

## Première partie

# De l'aménagement du territoire au management territorial

---

« Faut-il continuer à définir l'intérêt général à l'échelle de la Nation ou privilégier d'autres échelles et parler désormais d'intérêt général européen, planétaire ou local? » questionnait Philippe Subra pour introduire la réflexion sur la *Géopolitique de l'aménagement du territoire* (Armand Colin, 2007). En France, l'aménagement du territoire est resté, au moins jusqu'en 1982, une affaire de l'État. L'intérêt d'État semble à la base de toute action en la matière. L'avantage est pensé de manière centralisée en termes d'infrastructures : routes et autoroutes, voies ferrées et lignes à grande vitesse, production et distribution de l'électricité, ont ainsi organisé la France du centre à la périphérie, selon un schéma unitaire. Les outils mis en place pour conduire cette politique – établissements publics et missions d'aménagement – sont entièrement contrôlés par l'État, peuplés de fonctionnaires, dirigés par des ingénieurs des Ponts-et-Chaussées nommés en conseil des ministres. Philippe Subra parle ainsi d'une sorte « d'âge d'or de l'aménagement du territoire ». On connaît la suite : « Le passage des aspirations révolutionnaires de Mai 68 à des mouvements de grande ampleur de contestation de la politique d'aménagement des années 1980 va se faire par l'antimilitarisme et la question du nucléaire. » L'auteur cite la lutte de paysans du Larzac (1972-1981), les combats menés contre le projet de centrale de Plogoff (1975-1981), la contestation du projet d'aménagement de la Loire (1983), du projet de canal Rhin-Rhône, de tunnel du Somport (1988), du tracé du TGV Méditerranée (1989)...

Il faut pourtant parler d'une régionalisation très incomplète à partir de 1982, comprise plutôt comme une source supplémentaire de création d'emplois publics, justifiant ainsi la création de plus d'un million de postes de fonction-

naires entre 1982 et 2005. La montée parallèle du chômage dans le secteur productif remettait à la mode chez les penseurs de l'économie les thèmes du développement local, des petites et moyennes entreprises, des districts industriels, tandis que les acteurs de la politique mettaient en œuvre avec les nationalisations un modèle socio-économique fondé sur la consommation plutôt que sur l'investissement productif.

Aujourd'hui, le réveil paraît difficile. La désindustrialisation et la faiblesse des exportations enregistrent l'impréparation au marché de l'appareil productif. Trop d'État, de fiscalité, de fonctionnaires, un enseignement inadapté à l'économie, le chômage des jeunes, et dans la crise des réflexes toujours jacobins. Les organisations territoriales centralisées accentuent les inégalités, bloquent les évolutions nécessaires. C'est le sens de cette géohistoire de l'État-Nation unitaire et centralisé (chapitre 1). Une nouvelle géographie du capitalisme s'impose (pour reprendre le titre d'un ouvrage d'Olivier Bouba-Olga<sup>1</sup>). Car l'économie de la connaissance impose une démocratie de marché décentralisée et libérale. La région doit s'affirmer comme le cadre privilégié d'un management territorial (chapitre 2). Plusieurs modèles coexistent en Europe de relations État-Régions (chapitre 3).

---

1. Olivier BOUBA-OLGA, *Les Nouvelles Géographies du capitalisme*, Éditions du Seuil, 2006, 240 p.

## Chapitre 1

# L'État-nation unitaire centralisé pour construire une puissance économique avec un équilibre social

---

Jacques Bonnet

La France cumule traditionnellement les inconvénients à la fois du libéralisme et du dirigisme étatique. On notera surtout l'extraordinaire permanence d'une organisation centralisée de la vie collective.

La construction d'un État-Nation unitaire centralisé entre la fin du Moyen Âge et le Premier Empire qui a donné un cadre élargi solide, avec de fortes infrastructures permettant une mobilisation large et coordonnée des ressources, a pu paraître longtemps un avantage. La monarchie, la République une et indivise, l'Empire, ont servi l'intérêt du pays en unifiant le territoire national sous une même gouvernance indiscutée favorable au développement économique : code civil, franc et Banque de France, unification linguistique, routes royales et impériales, donnaient aux entreprises un cadre juridique, monétaire, culturel, technologique, unifié et solide. « À ces ressources naturelles, intellectuelles, de main-d'œuvre, d'épargne, s'ajoutent des capacités organisationnelles et les infrastructures permettant de les mettre en valeur<sup>1</sup>. »

L'État-Nation unitaire et centralisé s'est renforcé en 1936, puis en 1945, contribuant à développer encore la concentration des pouvoirs politiques et économiques dans la capitale. À cette époque, Paris concentrait 200 000 cadres supérieurs, quand Marseille ou Lyon n'en rassemblaient pas plus de 15 000 chacune, et Lille moins de 7 000 ; 180 000 emplois dans les assurances et banques, et Marseille 11 000 seulement, Bordeaux 7 000, Lille 6 000, Toulouse 3 000.

Au lendemain de la guerre « si les instruments de la Reconstruction sont inspirés par le modèle soviétique – les monopoles nationalisés EDF, les Charbonnages, la Régie Renault, la SNCF, le rôle central du Trésor à travers le

---

1. Céline BROGGIO in *Entreprises et territoires*, 2009, Ellipses, p. 67.

FDES – les financements sont américains, avec les crédits du plan Marshall<sup>1</sup> ». « Le consensus nouveau établi à la Libération légitime l'État dans le rôle de grand régulateur au service du progrès<sup>2</sup>. » Ainsi est-il permis d'observer une contradiction entre l'influence d'un modèle de type soviétique, associant monopoles, nationalisations, planification et contrôle des changes, et la mise en place d'un espace économique et commercial élargi, d'inspiration libérale et sous dépendance américaine, avec les accords de Bretton Woods, du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) et le Plan Marshall.

Il est piquant de rappeler ici que l'esprit français pensait affaiblir définitivement l'Allemagne en lui imposant une organisation fédérale, quand des intellectuels dénigraient comme une réaction vichyssoise les conclusions régionalistes de l'ouvrage de Jean-François Gravier, « Paris et le désert français », publié en 1947.

L'organisation jacobine était confirmée en 1958 et 1962. Avec la V<sup>e</sup> République, l'État a massivement investi l'économie et l'aménagement du territoire. « Le général de Gaulle met en place les grands projets technologiques et industriels. Dans les secteurs du nucléaire autour du Commissariat à l'énergie atomique ; de l'espace autour du Centre national d'études spatiales ; de la construction aéronautique et de l'électronique professionnelle avec les marchés de la Délégation générale pour l'armement ; du pétrole avec le dispositif de la loi de 1928 confiant le monopole des importations à l'État ; de l'informatique avec le Plan-calcul. La recherche bénéficie d'importants crédits publics<sup>3</sup>... »

L'association du socialisme et de l'intégration européenne, à partir de 1981, a ménagé les mêmes contradictions entre État-providence et économie de marché. C'est le Premier ministre Bérégovoy qui a libéré enfin la France du carcan du contrôle des changes et les gouvernements des cohabitations successives ont poursuivi le programme des privatisations des grands services publics de l'énergie, des communications et des transports.

La permanence d'un État-nation unitaire et centralisé d'un régime à l'autre, d'une république à l'autre, est connue. Le primat de la puissance de la politique sur les dynamiques des forces économiques est aussi un effet spécifique.

---

1. Christian STOFFAES : « Les grandes heures de la politique industrielle » in *Constructif*, n° 20, juin 2008.

2. Philippe MINARD : « Pourquoi l'État intervient », *Constructif*, n° 20, juin 2008.

3. Christian STOFFAES.

## **Longue durée séculaire des structures socio-économiques et politiques**

Pour les spécialistes, « l'intervention de l'État dans la vie économique et l'organisation des relations sociales est simplement à la mesure de la faiblesse historique et structurelle des organisations de la société civile depuis la Révolution<sup>1</sup> ». La centralisation des pouvoirs dans la seule capitale traduit surtout la faiblesse du capitalisme français. La puissance d'un plus grand nombre d'entreprises, d'un plus grand nombre de fortunes, aurait nécessairement bénéficié à un plus grand nombre de villes. La pensée libérale aurait eu une influence plus déterminante sur la vie politique et l'organisation sociale et donc territoriale du pays. La province, les régions qui ont une histoire bien plus ancienne que l'État, auraient pu imposer un régime fédéral associant des républiques urbaines diversifiées. À la différence de la Suisse, de l'Allemagne, la République française une et indivise a imposé un État-Nation unitaire et centralisé, ce qui n'a pas empêché, bien au contraire, de très fortes inégalités géographiques.

Vers 1960, Paris commandait, par les sièges sociaux localisés, 82 % du chiffre d'affaires des grandes entreprises, Lyon, qui venait après, 2,93 % seulement. Vivent aujourd'hui en Île-de-France 70 % des diplômés d'HEC (hautes études commerciales), 80 % des diplômés de Sciences-po, 90 % des énarques, 80 % des polytechniciens. Les grandes fortunes françaises sont, dans une large proportion, parisiennes. « En 1912, le département de la Seine (Paris et proche banlieue) regroupe, à lui seul, 37 % des 3 000 plus grosses fortunes au décès. Si l'on agrège les départements en fonction des régions administratives actuelles, l'Île-de-France (42 % du total) se situe loin devant les autres régions les plus riches : Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes (7 % chacune) et Provence-Côte d'Azur (3,5 %). La centralisation des élites semble être encore plus forte à la fin du siècle, du fait notamment de la croissance démographique de l'Île-de-France. Ainsi en 1993, la moitié des 165 000 contribuables de l'impôt de solidarité sur la fortune (0,4 % de la population adulte) est francilienne... La part de la région Provence-Côte d'Azur a quasiment triplé... celle du Nord-Pas-de-Calais a été divisée par deux (3,2 %). La part de la région Rhône-Alpes est restée inchangée<sup>2</sup>. »

Les organisations territoriales centralisées accentuent les inégalités, aux dépens des périphéries. Elles bloquent ou retardent les évolutions nécessaires en atténuant les signes annonciateurs des contradictions positives, avant

---

1. Philippe MINARD.

2. Clément DHERBECOURT : « L'évolution des grandes fortunes patronales. » in *Dictionnaire historique des patrons français*, sous la direction de Jean-Claude Daumas, 2010, Flammarion (p. 760).

qu'elles ne deviennent antagoniques. Aussi les mutations y paraissent plus brutales et donc en partie destructrices de valeurs. L'histoire de France aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles en donne un exemple, avec des bouleversements politiques répétés.

En revanche, on peut noter une extraordinaire permanence des compositions sociales et urbaines du pays entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et 1960 : un équilibre social et culturel fondé sur trois forces principales dans le cadre d'une population active numériquement à peu près stable entre 1896 et 1954, avec 19 millions d'actifs : **les personnes à leur compte** (paysans, artisans, commerçants, petits patrons de l'industrie), la base sociale de l'État Vichyste, dont le déclin a été ici beaucoup plus faible qu'en Allemagne, qu'au Royaume-Uni ou bien sûr aux États-Unis ; **les ouvriers**, près de 7 millions en 1954, un maximum atteint par ce groupe révélant la primauté et l'apogée du secteur secondaire à cette date où l'on pouvait encore assimiler les salariés du secteur privé aux ouvriers et les ouvriers aux travailleurs de l'industrie ; **les fonctionnaires** enfin, 4 millions en 1954, dont le gonflement des effectifs paraît continue depuis 1918 (jusqu'en 2007!), constituant le premier marché national du travail. Les fonctionnaires bénéficiaient en 1954 d'avantages sociaux que n'avaient pas les autres catégories : trente jours de congés payés, pensions de retraite, mensualisation, emploi à vie. La fonction publique restait branchée sur le système scolaire qu'elle a influencé fortement, en privilégiant le cursus classique sur le moderne, l'enseignement général par rapport aux formations techniques, en impliquant une conception dominée par le modèle du service de l'État plus que par les débouchés du commerce et de l'industrie. Le déroulement des carrières se faisait dans le cadre d'un réseau urbain strictement hiérarchisé, stable lui aussi depuis plus d'un siècle et demi : chefs-lieux de cantons, sous-préfectures, préfectures. Il semble intéressant de noter à ce propos que les plus anciennes grandes universités du pays se situent dans des villes et des régions traditionnellement dominées par la noblesse de robe, peu touchées au XIX<sup>e</sup> siècle par la révolution économique et ayant donné au pays un grand nombre de fonctionnaires – Aix-en-Provence, Montpellier par exemple –, tandis qu'à Lille et Lyon, métropoles industrielles, la réputation des écoles de commerce et des écoles privées d'ingénieurs l'ont emporté longtemps sur l'Université d'État.

Politiquement, les votes de ces groupes sociaux se répartissaient de façon souvent équilibrée entre démocratie chrétienne, radicalisme et social-démocratie, pour une instabilité gouvernementale chronique compatible avec la permanence des structures, les mêmes hommes se partageant successivement les ministères entre centre-gauche et centre-droit.

Territorialement, l'organisation de la France restait stable aussi, entre 1872 et 1954, partagée par une ligne du Havre à Marseille, permanence de près d'un siècle pendant lequel les règles de fonctionnement du système productif restaient les mêmes : industrie au Nord et à l'Est de cette ligne, agriculture au Sud et à l'Ouest, emplois tertiaires en région parisienne.

### **1960-1974 : les grands chantiers du capitalisme d'État**

C'est le général de Gaulle qui a imposé un changement, après la décolonisation et les accords d'Évian, en 1962. Débarrassée du problème colonial, la France se recentrait sur son territoire. La constitution de la V<sup>e</sup> République, la fin du régime des partis et la présidentialisation du régime, ont accompagné politiquement une logique économique associant grand capital et planification d'État, que les communistes appelaient, non sans pertinence, et avec quelque complaisance pour une inclination productiviste, « capitalisme monopoliste d'État », titre d'un traité marxiste d'économie politique, écrit sous la direction de Paul Boccara et de Philippe Herzog, et publié aux Éditions sociales, en 1971), une logique dont la Libération avait donné les premiers fondements. Il s'agissait en 1963, avec la création de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale), d'une planification à la fois sectorielle et territoriale. Manuel Castells, dans son ouvrage de 1974 sur le pôle de croissance de Dunkerque, « Monopolville : analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain », l'École de sociologie marxiste de l'époque, Jean Lojkine (« le marxisme, l'État et la question urbaine »), ont bien décrit les formes territoriales produites alors. La décentralisation d'abord industrielle, puis tertiaire, vers des zones ateliers internes au sein du territoire national où la main-d'œuvre féminine était abondante et moins chère et où les opportunités foncières abondaient, accompagnait une division à la fois technique, sociale et géographique du travail, entre fonctions d'exécution pour les OS et celles de conception, entre villes petites ou moyennes et les métropoles. Les politiques publiques ont ainsi servi le marché dans des réorganisations économiques et territoriales. L'amélioration des moyens de transport routier, le besoin d'espace pour des usines plus modernes, conçues sans étage, permettant les développements d'une production automatisée à la chaîne, les types de fabrication pour des productions légères, composaient autant de facteurs favorables à un essaimage des unités. Ces redistributions de l'emploi industriel ont touché particulièrement le cœur de l'agglomération parisienne qui a perdu 218 000 emplois industriels et 550 000 habitants entre 1954 et 1975. La petite couronne souffrait aussi

d'une certaine désindustrialisation (perte de 75 000 emplois entre 1962 et 1977), quand la grande couronne gagnait 154 000 emplois, le gain pour la province étant estimé à 614 000 emplois.

La culture dominante à cette époque de la grande industrie a été appliquée aux services : même recherche de productivité par économie d'échelle, division technique, sociale et géographique de travail, séparation du back-office et du front-office. Jean Lojkine a étudié le phénomène dans la banque et l'assurance où des usines à papier concentraient les activités banales et répétitives du traitement des chèques ou de la gestion des contrats et sinistres pour les particuliers. Dans la banque comme dans l'assurance, on observait une tri-polarisation des activités, partagées entre une fonction de commandement-innovation-conception, pour les états-majors concentrés dans la capitale, une activité liée à l'exploitation du fonds de commerce répondant aux besoins de proximité de la clientèle, notamment pour les PME (petites et moyennes entreprises), dans les centres modernes des métropoles régionales, enfin les tâches administratives du traitement de l'information, de classements et calculs, obéissant à des logiques de concentration technique et spatiale, par souci d'améliorer la productivité des tâches répétitives, en s'appuyant sur les technologies lourdes des télécommunications et de l'informatique. Les responsables technocrates qui dominaient dans les ministères et parmi les dirigeants des entreprises nationales concevaient l'amélioration de la productivité en termes d'économie d'échelle, y compris pour les activités tertiaires. Dominait au sein du capitalisme d'État une doctrine économique volontariste selon laquelle la défense de la position du pays au niveau d'une grande puissance passait nécessairement par le gigantisme de ses entreprises et de ses unités de production. Les centres modernes des affaires, du type Part-Dieu à Lyon ou Mériadeck à Bordeaux, exprimaient à la fois une forme de concentration et de modernisation des services aux entreprises et cette alliance fonctionnelle caractéristique en France du capitalisme et de l'État.

La relation entre économie, société, urbanisme et politique publique d'aménagement du territoire, semble à cette époque particulièrement évidente. La prospérité des années 1960-1975 a été rendue possible par le bon fonctionnement de la régulation sociale fordiste, permettant un accroissement simultané de la production et de la consommation : hausse des salaires, consommation de masse, développement des transferts sociaux et de l'État-providence. La croissance économique se traduisait dans la croissance urbaine, à la fois par une transformation du bâti dans les faubourgs (extension des fonctions centrales dans les opérations de restructuration et de rénovation urbaine) et par une extension spatiale à la périphérie qui fixait zones industrielles, campus