Philippe Verheyde & Michel Margairaz (dir.)

Les politiques des territoires

La Caisse des dépôts et consignations, les institutions financières et les politiques de développement et d'aménagement des territoires en France au XX^{e} siècle

FRANCE contemporaine

P.I.E. Peter Lang

Introduction

Philippe Verheyde et Michel Margairaz

Université Paris 8 et Université Paris I

On s'est attaché, dans le présent volume, à rassembler des études dont les auteurs, grâce au dépouillement de sources primaires inédites, interrogent au plus près les acteurs, publics et privés, à différentes échelles – nationale, régionale et locale – et les observent à l'œuvre, à travers les résultats des politiques conduites en matière d'équipement ou de développement des territoires en France au 20e siècle. Cet objet scientifique s'inscrit dans des débats plus larges, relatifs à la centralisation à la française et aux formes de décentralisation, qui ont mobilisé de nombreux champs disciplinaires, que ce soit chez les sociologues, les politistes et les juristes notamment.[1]

Mais tout en intégrant ce que l'historiographie a déjà produit sur le sujet, les auteurs ici rassemblés l'abordent de manière originale.[2] D'abord, *les* politiques *des* territoires nous semblent bel et bien devoir se conjuguer au pluriel, tant elles évoluent, se développent ou s'infléchissent diversement dans le temps et dans l'espace. Les acteurs, publics et privés, agissant à l'échelle nationale, régionale ou locale – et parfois en jouant simultanément sur plusieurs registres – mènent des politiques différenciées selon la structure socio-économique et politique des territoires concernés et suivant la conjoncture économique et politique du moment. La nature, les formes et les modalités d'intervention des politiques menées diffèrent aussi selon qu'il s'agit du secteur du logement, de l'industrie ou encore des grandes infrastructures. Le territoire national sous examen

1 L'ouvrage qu'on va lire résulte, pour l'essentiel, et prolonge une série de séminaires et de journées d'études qui se sont tenus à la Caisse des dépôts et consignations au cours des mois écoulés. Celui-ci rassemble des travaux originaux, particulièrement de jeunes chercheurs, doctorants ou néo-docteurs en histoire ou en sciences politiques, parmi lesquels trois d'entre eux viennent d'établissements étrangers, en l'espèce les universités de la New School de New York, de Todaï à Tokyo et de Darmstadt.

2 Parmi une bibliographie substantielle, citons parmi les ouvrages récents : Patrice Caro, Olivier Dard, Jean-Claude Daumas (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

dans cette étude est bien l'hexagone mais la dimension comparative et transnationale n'est pas absente, notamment dans les débats économiques et politiques que Philipp Hertzog reconstitue et analyse au regard des parcours croisés entre Dijon et Göttingen, quant aux décisions publiques de trajets d'infrastructures ferroviaires à grande vitesse.

Si, *lato sensu*, la période englobe le court 20e siècle, Yohei Nakayama, quant à lui, interroge l'entre-deux-guerres pour préciser en partie les conditions qui permettent, au cours des années 1950-1960, la relance d'une politique active du logement. Il en vient à ce propos à relativiser fortement « l'image d'Épinal » d'une Caisse des dépôts toute puissante afin de la replacer dans un réseau de contraintes financières et politiques. Mais *stricto sensu*, la période véritablement analysée dans ce volume se limite aux quatre décennies d'après-guerre (1945-1985).[3] La période apparaît particulièrement riche pour qui s'intéresse aux politiques publiques, menées aussi parfois par des acteurs privés. De la nécessaire reconstruction d'après-guerre à l'amorce, puis l'envol vers la Grande Croissance des années 1950-1960 que les crises des années 1970 viennent briser, cette temporalité, certes avec des chronologies différenciées, ou se chevauchant selon les études, marque véritablement une nouvelle approche dans les politiques d'aménagement et de développement des territoires.

La France traverse ces années particulièrement riches d'innovations, d'engagements et de réalisations pour porter, accomplir, modifier ou infléchir le rapport que les territoires entretiennent avec des politiques structurantes. Favorisée sans doute par une vision nouvelle et une réflexion intellectuelle portées par des géographes, urbanistes, architectes ou sociologues qui pensent autrement le rapport aux territoires, sans se limiter au fameux *Paris est son désert français* de Jean-François Gravier, rare *best-seller* de sciences humaines, paru en 1947.[4] Poussée aussi par la nécessité de moderniser le parc de logements vétustes,[5] dont l'appel de l'Abbé Pierre de l'hiver 1954 se fait l'écho, ainsi que par une réflexion engagée sur la nécessaire dispersion industrielle. Portée enfin par une conjoncture de croissance favorable qui autorise des marges de manœuvres et des financements substantiels, la France s'engage alors résolument dans cette voie modernisatrice.

---

3 Sur l'entre-deux-guerres, on renvoie à Alya Aglan, Michel Margairaz, Philippe Verheyde (dir.), *De la croissance à la crise (1925-1935), le moment Tannery*, Genève, Droz, 2014.

4 Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947, réédité chez Flammarion, 1972.

5 Sabine Effosse, *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003.

Autre « image d'Épinal » pourfendue, celle d'une France unilatéralement vue comme jacobine et centralisée : les auteurs poursuivent, grâce à des sources nouvelles, une bibliographie déjà ancienne, soucieuse de scruter la complexité évolutive des relations entre acteurs locaux et nationaux.[6] Ainsi, à propos de la Bretagne, la société d'économie mixte agissante apparaît bien comme une antenne de la SCET (Société centrale pour l'Équipement du territoire), elle-même filiale de la Caisse des dépôts, mais par une sorte de syndrome de Stockholm, ses dirigeants en viennent à épouser le point de vue régionaliste des acteurs locaux.

Les contributions de l'ouvrage se répartissent en deux ensembles. À travers les contributions de Matthew Wendeln et de Raphaël Frétigny, on s'attache à appréhender des évolutions locales et régionales au cœur des enjeux de politiques publiques nationales, tant dans la dimension d'un redéploiement industriel en faveur d'une zone périphérique, la Bretagne, qu'en matière d'urbanisme avec la construction du grand ensemble de Sarcelles. Dans les deux cas, les auteurs montrent les évolutions dans les réalisations, à travers les tensions entre enjeux locaux et nationaux. Ainsi, les années 1950 sont davantage marquées par le rôle des acteurs locaux en matière de déconcentration industrielle, alors que la décennie suivante voit s'affirmer davantage une planification centrale. Et dans le cas de Sarcelles, pourtant présenté comme emblématique de la puissance de la CDC, il est bien montré le rôle, d'ailleurs fluctuant, des autres acteurs, qu'il s'agisse des autorités municipales et des acteurs du marché.

Quant à la seconde partie, elle vise plus particulièrement à identifier et à analyser les jeux d'acteurs qui interviennent à différentes échelles, et notamment à travers le couple local/national.

Parmi les acteurs présents et actifs, la Caisse des dépôts et consignations dispose d'un rôle et d'un statut particulier et multiforme qui lui confère bien souvent une place centrale dans les dispositifs engagés. Parfois totalement impliquée et dominante, voire dominatrice, lorsqu'elle se structure et s'organise elle-même sur le territoire, avec la création des délégations régionales, placées en interfaces entre la CDC et les acteurs locaux, qu'Antoine Rensonnet étudie à partir de l'exemple rouennais. Parfois acteur indirect, en utilisant des filiales ou des organismes intermédiaires, comme la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC),[7] la SCET et les nombreuses Sociétés d'économie mixte (SEM) qui lui sont liées. Les études locales menées à Sarcelles (Raphaël Frétigny), Grenoble ou Saint-Etienne (Yoheï Nakayama) en sont des exemples éclairants. Mais elle peut être aussi totalement absente de quelques grands projets – comme le TGV Paris-Lyon et son raccordement

6 En particulier les travaux de Pierre Grémion dans les années 1970.

7 Devenue aujourd'hui Icade.

ou non à Dijon, présenté et analysé par Philipp Hertzog – pour lesquels on aurait pu penser qu'une vocation d'investisseur à long terme, aurait poussé la Caisse des dépôts à y participer financièrement.[8] Dans son analyse comparée, Yoheï Nakayama montre combien l'intérêt porté par les autorités nationales importe, mais que davantage encore, la puissance (Grenoble) ou l'absence (Saint-Étienne) de la coopération entre communes voisines pèse de manière décisive sur les rapports de forces entre acteurs locaux ou représentants des administrations centrales, en particulier dans les sociétés d'économie mixte préposées à l'aménagement urbain.

De surcroît, on sait que la Caisse des dépôts est aussi, et depuis bientôt deux siècles d'existence, un acteur prudent. *Stabilité* des ressources et *sécurité* des emplois restent et demeurent les deux variables d'une des équations qui se trouve au centre des préoccupations de l'établissement de l'origine jusqu'à nos jours.[9] Même les innovations entreprises sous le mandat de François Bloch-Lainé – qui coïncide avec l'acmé de la puissance politico-financière de la Caisse entre 1953 et 1967 – ne suppriment pas cette double nécessité, patiemment construite depuis 1816. Cette *sécurité* et cette *stabilité*, recherchées sur le terrain financier, se complètent sans doute de ce que Yohei Nakayama appelle la *sécurité politique* de la Caisse. Située au carrefour où se croisent plusieurs acteurs politiques, locaux, régionaux et nationaux, le statut et les missions de la Caisse des dépôts lui confèrent un rôle parfois central. Cette position suppose des aptitudes ou des capacités d'adaptation et de compromis, dans lesquels il faut conjuguer des impératifs financiers avec des contingences politiques à diverses échelles. Sous une autre forme, le cas sarcellois s'en rapproche. L'action sociale voulue et impulsée par François Bloch-Lainé, outre qu'elle relève bel et bien d'une pensée militante,[10] peut se lire aussi comme un moyen de sécuriser des investissements. Au fond, on peut supposer que la recherche de la *sécurité* se décline à la fois dans sa dimension financière et économique, mais aussi sociale et politique. L'exercice n'est sans doute pas toujours facile à mener, mais il apparaît vraisemblablement comme une constante. Ce souci de *sécurité* se double également d'une forte volonté d'autonomie – pour ne pas dire de liberté – dans les choix stratégiques de l'établissement. On ne reviendra pas ici sur l'autonomie présentée comme une des valeurs fondatrices de la Caisse, mais on a montré par ailleurs que cette autonomie, inscrite dans le marbre, se marie, non sans tensions

---

8 Voir dans la même collection, l'ouvrage dirigé par Michel Margairaz, *Argent public, argent privé, le financement des infrastructures d'énergie et de transport, XVIII^e-XX^e siècles*, à paraître.

9 Alya Aglan, Michel Margairaz, Philippe Verheyde (dir.), *1816 ou la genèse de la Foi publique, la fondation de la Caisse des dépôts et consignations*, Genève, Droz, 2006.

10 Michel Margairaz (dir.), *François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005.

parfois, avec une proximité et une solidarité avec le Trésor public et avec la Banque de France.[11] Conjuguer la liberté financière et la sécurité que confère le statut public de la vieille dame de la rue de Lille ne relève pas de choix antinomiques, mais d'un souhait ancien et constant, qui traverse nombre de responsables économiques et financiers – pas seulement dans les établissements publics – depuis deux siècles.[12]

Cet ouvrage apporte aussi du neuf sur des sujets que l'on pensait épuisés. D'abord dans les rapports à l'État, parfois systématiquement présenté comme jacobin jusqu'aux lois de décentralisation du début des années 1980. Plusieurs des communications infléchissent le propos et montrent bien que les instances locales jouent pleinement leur rôle dès les années 1960, voire encore plus précocement. Encore faut-il que certaines conditions, notamment en termes d'alliances – entre acteurs agissant à l'échelle locale – soient réalisées. En revanche, lorsqu'il s'agit d'infrastructures, dont les aspects techniques sont majeurs, dont le contenu relève de politiques publiques stratégiques et les enjeux financiers apparaissent particulièrement lourds, l'aménagement du territoire apparaît secondaire face à la toute-puissance des acteurs qui mènent le jeu, comme le montre l'exemple de la SNCF dans le cas du raccordement de Dijon à la ligne de grande vitesse Paris-Lyon. L'existence de décideurs, issus des mêmes grandes écoles et de grands corps (tels que Polytechnique et les Ponts) placés aux différents segments des autorités nationales (ministères, entreprises publiques, commissariat au Plan, etc.) consolide encore l'échelon central. Le poids des acteurs politiques locaux et nationaux, voire de la DATAR, pèse alors bien peu face aux impératifs portés par les grands ingénieurs, alliés en la circonstance au *lobby* cheminot. On pourrait certainement appliquer ces principes et ces critères à d'autres secteurs considérés comme relevant de l'intérêt supérieur national dans le développement économique du pays, à l'image d'EDF ou de la filière de l'atome. Manière aussi sans doute de réfléchir sur de nouveaux frais aux formes de la démocratie moderne.

On peut souhaiter que cet ouvrage ne soit qu'un aboutissement provisoire et qu'il permette dans l'avenir, avec de nouveaux objets d'études et de nouvelles sources, en multipliant aussi la dimension comparative et transnationale, d'enrichir notre connaissance et nos réflexions sur des politiques qui unissent grands projets nationaux et vécus quotidiens des citoyens.

---

[11] Alya Aglan, Michel Margairaz, Philippe Verheyde (dir.), *Crises financières, crises politiques en Europe dans le second XIX^e^ siècle*, Genève, Droz, 2011.

[12] Jean-Pierre Hirsch, *Les deux rêves du commerce*, Paris, Éditions de l'École des hautes Études en Sciences sociales, 1991.