

UNE CHANCE POUR LA PROVINCE FRANÇAISE?

Michel PIQUARD •

« Aménager le territoire ne consiste pas à installer des exécutants en province pour mieux permettre aux responsables de rester à Paris » déclarait le 27 septembre 1971, à Orléans, Jérôme Monod, délégué français à l'aménagement du

territoire et à l'action régionale. L'article de Michel Piquard montre pourquoi et comment le gouvernement français va faire désormais porter un effort prioritaire sur la décentralisation des bureaux et des emplois tertiaires.

Des bureaux pour la province. Voilà une phrase qui trouvera certains lecteurs a priori sceptiques : est-ce vraiment de bureaux que la province a besoin ?

La formule « Des usines pour la province » suscite par contre un accord unanime ; parce que chacun sait que les bâtiments que sont les usines promettent des emplois industriels, des salaires, et souvent des débouchés pour de multiples petites entreprises sous-traitantes. Mais, dans le monde où nous vivons, les usines ne suffisent pas à assurer le développement.

Actuellement en France, c'est à peu près une usine par jour (trois cents par an) qui est créée ou agrandie en province avec l'aide de l'Etat. C'est un rythme bien supérieur à celui dont les plus optimistes pouvaient rêver il y a dix-sept ans, lorsqu'en 1954 et 1955 étaient pris les premiers textes favorisant la décentralisation industrielle. D'autres penseront que c'est un rythme malgré tout inférieur aux besoins. Et pourtant, il apparaît maintenant, précisément grâce à l'expérience de plusieurs années d'industrialisation décentralisée, que la multiplication des usines en province ne peut pas résoudre tous les problèmes.

Le déséquilibre Paris - province

En effet, l'activité économique n'est pas faite seulement d'usines, où l'on fabrique des produits, mais aussi, et de plus en plus, de bureaux où l'on produit des « services », où l'on fait des rapports, où l'on organise le travail, où l'on prépare des décisions. Et la rareté de ces bureaux — ou plutôt des emplois et des activités de bureau — conduit à un développement limité et déséquilibré de la province.

a) Développement limité. Les seuls emplois qui croissent en France sont les emplois de bureau, et ceci aussi bien dans les entreprises industrielles que dans les entreprises de services.

— Dans les entreprises industrielles, les effectifs ouvriers sont globalement stables, les créations compensant les suppressions ; mais en six ans (1962-1968) les employés y sont devenus plus nombreux de 15 %, les cadres et employés de 25 % ; ce qui représente en tout environ 40 000 emplois de plus par an.

— Dans les entreprises de services, où le nombre des emplois s'accroît d'environ 150 000 chaque année.

En fait les usines se renouvellent, mais les bureaux s'ajoutent.

Or 97 % des implantations d'activités en province aidées par l'Etat consistent actuellement en usines.

Développement limité aussi en ce qui concerne l'installation en France des directions européennes d'entreprises ou d'institutions internationales. Certes, il ne s'agit pas là, dans la plupart des cas, de « gros bataillons » ; mais l'influence qu'a la localisation de ces sièges dans les décisions concernant les implantations d'usines, les achats de machines, peut être considérable. Jusqu'à présent, la France, contrairement à la Belgique, à la Grande-Bretagne et à quelques autres, n'a pas fait d'effort soutenu pour attirer de telles organisations. La raison en est que, faute d'avoir imaginé quelle ville de province aurait des chances de succès sérieuses dans une compétition qui l'opposerait à Bruxelles, Francfort, Milan ou Londres, on a craint de contribuer à gonfler encore Paris.

b) Développement déséquilibré aussi.

— Ceux qui décident et ceux, bien plus nombreux, qui étudient les affaires et préparent les décisions sont demeurés à Paris ; ceux qui exécutent sont de plus en plus établis en province. Il en résulte une distance psychologique, fruit

de la distance physique, entre les uns et les autres, qui est facteur de tension permanente, semée de crises soudaines. Il n'existait certes pas plus de « décideurs » en province il y a vingt ans qu'aujourd'hui. Mais l'activité économique y était moindre, et donc les problèmes à résoudre moins nombreux. On est passé d'un état de sous-équilibre — peu de problèmes, peu de responsables — à un état de déséquilibre : beaucoup de problèmes, et guère plus de responsables.

— Déséquilibre dans les emplois : tandis que la région parisienne devient rapidement une région à dominante tertiaire un peu trop accusée (les deux tiers des emplois y sont des emplois de bureau), la province souffre d'une pénurie permanente de tels emplois, qui sont dans une forte proportion des emplois féminins. C'est à Paris qu'un jeune foyer a l'assurance de trouver deux emplois, de bénéficier de deux salaires et cette assurance est un fort facteur d'émigration vers Paris.

— Déséquilibre enfin dans l'aménagement : la politique d'aménagement s'est maintenant diversifiée ; elle comporte, outre la croissance des emplois industriels dans l'Ouest et la conversion de certaines zones de l'Est et du Nord, des actions qui doivent, progressivement, modifier la géographie urbaine de la France, et créer des chances de développement autonome de ses régions : ce sont la politique des « métropoles d'équilibre », celle dite « des villes moyennes », et, dans le bassin parisien, celle des « zones d'appui » : ce sont aussi, au sein de la région de Paris, près de Marseille, de Lyon et de Lille, les villes nouvelles ; c'est encore le rééquilibrage vers l'Est de l'agglomération parisienne. Il est devenu évident que ce n'est pas seulement — et même que ce n'est pas principalement — par des implantations d'usines, fussent-elles à la fois judicieuses et nombreuses, que ces diver-

● Chargé de mission à la Délégation française à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar).

ses politiques d'aménagement peuvent être mises en œuvre. Il y faut des bureaux.

Clermont-Ferrand, ville internationale...

Il ne s'agit pas de juxtaposer une politique de décentralisation « tertiaire » à une politique de décentralisation « secondaire » : ce serait verser dans l'abstraction statistique. Car la réalité vivante de l'économie, ce n'est pas le secteur, c'est l'entreprise.

Au sein de chaque entreprise, tertiaire et secondaire sont de plus en plus liés.

Cependant, si le décalage observé entre l'irrigation de la province en usines, qui est maintenant bien lancé, et la création parallèle de bureaux n'est pas étonnant, il est maintenant possible de se diriger vers une situation moins déséquilibrée.

Commencent à jouer dans ce sens trois « faits porteurs d'avenir », dont l'importance, encore faible aujourd'hui, sera sans doute déterminante demain :

— Le « management » : l'introduction de la notion de stratégie dans les entreprises est un facteur de centralisation ; mais au niveau d'un état-major réduit.

Par contre, l'introduction de la direction par objectifs et la décentralisation des responsabilités qui en résultent sont parfaitement compatibles avec une décentralisation dans l'espace ; mieux, les deux types de décentralisation se renforcent mutuellement.

— Les communications et télécommunications : le progrès des communications et télécommunications ne va pas abolir les distances pour tous les types de relations, comme on l'a dit parfois ; il ne jouera pas non plus automatiquement en faveur de la décentralisation, comme certains l'ont cru un moment ; il peut agir dans les deux sens.

Ainsi, ce progrès donne plus de latitude dans les implantations. Il peut donc être joué comme atout de décentralisation, ou tout au moins il pourra l'être en France dès qu'aura pris fin l'exceptionnelle situation que le ministre des Postes et Télécommunications, M. Gal-

ley, dépeint en ces termes (1) : « Les produits des télécommunications sont en 1971 les seuls biens de grande consommation sur le marché qui soient encore rationnés, les seuls pour lesquels un producteur français ne parvient pas à satisfaire la demande solvable, aux prix en vigueur et bien que ces prix soient parmi les plus élevés du monde industrialisé ».

— Le cadre de vie. Enfin, le cadre de vie joue un rôle croissant dans le choix de la résidence : les goûts des ménages sont naturellement divers. Ce qui est nouveau et important est que la possibilité effective de changement commence à ne plus jouer en sens unique, de la province vers Paris ; d'assez nombreux ménages, notamment d'employés et de cadres, trouvent maintenant en province des emplois et un style de vie qui leur conviennent.

Des exemples aussi : que des industries de pointe, non seulement françaises mais étrangères (Motorola) choisissent Toulouse parmi toutes les villes de l'Europe de l'Ouest eût paru impensable il y a vingt ans ; et que l'une des premières entreprises de France, dont les usines quadrillent l'Europe et apparaissent en Amérique du Nord, et dont l'avance technique est reconnue, ait son siège et ses laboratoires dans la vingtième ville de France (Michelin à Clermont-Ferrand) laisse rêveur ; quel aménageur eût osé dire à Michelin que Clermont-Ferrand conviendrait au développement international de ses activités ? Et quel accueil une firme semblable d'origine parisienne ferait-elle aujourd'hui à une telle suggestion ?

Le sous-emploi de la province

Il ne faut pas conclure de ces exemples que tout est possible partout à tout moment ; mais que le champ du possible est plus étendu que, par habitude ou sclérose intellectuelle, nous le pensons communément.

En réalité, le réseau urbain français est mal employé par les entreprises : elles croient indispensables à leur croissance de maintenir sinon leurs usines, du moins tous leurs services, dans l'agglomération

parisienne, malgré les coûts et les encombrements ; et, ce faisant, elles laissent sous-employées les villes de province ; or celles-ci — maints exemples moins spectaculaires que ceux qui sont cités plus haut le montrent bien — sont dès aujourd'hui, malgré les insuffisances de leurs équipements, aptes à fournir à des entreprises dynamiques le support de leur développement.

Définir une politique d'implantation des bureaux, comme des usines, c'est imaginer une meilleure adaptation des éléments des activités économiques et des éléments du réseau urbain. Cette adaptation doit être réciproque, et non pas unilatérale : les villes ont à s'adapter aux services et établissements des entreprises, comme les services et établissements des entreprises ont à s'adapter aux villes.

Pour s'adapter, il faut d'abord connaître. Connaître le présent et le potentiel : le réseau urbain français n'est pas et ne va pas devenir dans les prochaines années semblable à celui de l'Allemagne ; et les entreprises françaises ne sont pas, et ne vont pas devenir dans les prochaines années, identiques aux entreprises américaines ou japonaises.

Il y a à apprendre ensemble, et la géographie de la France, et les organigrammes des entreprises, tels qu'ils sont aujourd'hui et tels qu'ils sont en train d'évoluer. Et à en tirer un meilleur parti qu'aujourd'hui.

Or, alors que les responsables des villes se sont appliqués depuis des années à programmer des zones industrielles et à attirer des usines, il n'en est pas de même pour les bureaux ; ni dans les promesses électorales des élus, ni dans les schémas d'aménagement des fonctionnaires, ils ne tiennent une grande place. Et trop souvent, les responsables des villes ne comptent sur les bureaux que pour rétablir l'équilibre financier d'opérations de rénovation, les bureaux étant considérés comme devant supporter une charge foncière supérieure aux logements.

Quant aux responsables des entreprises, peu ont jusqu'à présent appliqué à la définition et à l'implantation de leurs services des méthodes d'analyse aussi rigoureuses que celles qui ont été

(1) Revue « Promotions » - juin 1971.