Croissance d'une ville à zone industrielle équipée et freinages endogènes ou exogènes

Jean Mehling

Volume 42, numéro 4, janvier-mars 1967

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003421ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003421ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Mehling, J. (1967). Croissance d'une ville à zone industrielle équipée et freinages endogènes ou exogènes. *L'Actualité économique*, 42(4), 751-779.
<https://doi.org/10.7202/1003421ar>

Croissance d'une ville à zone industrielle équipée et freinages endogènes ou exogènes

On n'insistera, dans cette étude, sur les notions de croissance, de pôle de croissance, que dans la mesure où elles nous permettront de situer le cas étudié par rapport aux connaissances théoriques actuelles.

Nous avons été conduit à rechercher, pour le compte d'une chambre de commerce, les raisons pour lesquelles une zone industrielle, créée de toutes pièces aux portes d'une ville à économie stagnante (Saint-Quentin, dans le département de l'Aisne), n'attirait pour ainsi dire aucun industriel étranger¹.

Petit à petit, la « zone industrielle » est apparue comme une formule parmi beaucoup d'autres, susceptible de ne favoriser la décentralisation de très grands centres urbains (en fait, essentiellement Paris) que sous certaines conditions objectives et subjectives qu'ont révélées les diverses étapes de notre enquête.

Cette conviction paraît de plus en plus largement partagée par les pouvoirs publics. Voici dix ans, la création de zones industrielles paraissait capable de jouer un rôle d'entraînement à peu près irrésistible. On découvrira peu à peu pourquoi se sont évanouies la plupart des illusions.

1. L'expression désigne ici tout industriel établi hors de la ville, du département. Dans l'esprit des promoteurs de « zones industrielles », en France, Paris est toujours appelée à « rejeter » vers la province les industriels en quête de décentralisation.

La zone industrielle, formule adoptée par de nombreuses villes de province, en France, comprend le plus souvent quelques hectares de terre, en bordure immédiate d'une ville moyenne — par sa population et ses activités économiques.

La plupart du temps, la chambre de commerce locale est à l'origine de la création de la zone, et ses deniers ont permis, non seulement l'acquisition de terrains qu'on équiperait totalement (routes, eau, électricité, etc.) avant de les revendre à vil prix, mais un embryon de publicité².

La zone industrielle de Saint-Quentin appartient, *grosso modo*, à la catégorie précédente : ville d'importance moyenne, activités économiques départementales et régionales modestes mais — pensent les autorités préfectorales — d'avenir, abondantes réserves de main-d'œuvre à proximité ; et surtout, situation géographique jugée favorable, à honnête distance de Paris, sur les routes conduisant à la Belgique et à l'Allemagne.

Bref, ni mieux ni plus mal située que telle ou telle autre zone industrielle, celle que nous étudions peut, théoriquement, être considérée comme un « pôle de croissance » relativement efficace, puisque s'y est déjà établie une très grande société³. Depuis lors, c'est-à-dire depuis plus de trois ans, les promoteurs de la zone attendent les flux d'industriels qu'on leur avait promis, mais en vain.

Le tableau I, succinct, résume les principales données géographiques et économiques de la ville et de sa région, dont nous avons besoin pour éclairer la suite de notre étude.

En fait, il ressort du tableau I que le département de l'Aisne ne se situe pas au tout premier rang des départements français, du point de vue économique, même s'il bénéficie d'une situation de

2. Il faut hélas reconnaître qu'en France la publicité en question se borne le plus souvent à des panneaux publicitaires le long des routes qui conduisent à la zone industrielle ! Nous reviendrons ultérieurement sur les problèmes auxquels se heurte la recherche d'industriels « étrangers ».

3. Motobécane (hélas, la venue de cette société paraît n'avoir eu aucun effet massif d'entraînement. Elle est restée un cas isolé).

Tableau I

**Saint-Quentin et son département (Aisne) :
principales données géographiques et économiques ⁴**

Données démographiques :

- Population du département (recensement de 1962) : 510,363 habitants
soit : population urbaine : 237,216 habitants
population rurale : 273,147 habitants
- Population de Saint-Quentin : 62,579 habitants

Ressources naturelles :

- Bois, sable, minerai de fer (hématite rouge de faible densité)

Distance de Saint-Quentin par rapport à :

- Paris : 154 km (95 milles)
- Bruxelles : 156 km (97 milles)
- Liège : 213 km (132 milles)
- Cologne : 344 km (213 milles)

Données économiques du département :

- Productions industrielles : sidérurgie, fonderies, industries mécaniques, textiles, produits chimiques, sucreries.

Tableau II

**Activités, établissements et personnel utilisé par l'industrie
dans l'Arrondissement de Saint-Quentin ⁵**

(Données au 1^{er} janvier 1964)

Activité	Nombre d'établissements	Effectif du personnel
Métallurgie	120	5,699
Industries textiles	171	5,978
Industries chimiques, verre	10	424
Industries alimentaires	34	289
Bois et ameublement	40	397
Papier et carton	2	266
Travaux publics, bâtiment	160	2,034
Carrières	2	42
Divers	74	1,636
TOTAL	613	16,765

4. Chambre de Commerce de Saint-Quentin et du département de l'Aisne.

5. *Ibidem*.

passage très favorable sur les routes qui, de Paris, conduisent à la Belgique et à l'Allemagne.

Que représente, dans l'activité départementale, celle qui se localise à Saint-Quentin même et dans ses environs immédiats (son arrondissement) ?

Sans qu'il soit besoin de longs commentaires, on voit à la lecture du tableau II que la ville étudiée ici se situe dans les cités d'importance très moyenne.

L'exemple n'en est que plus intéressant, en ce qui nous concerne, car il est tout à fait caractéristique de la situation d'un très grand nombre de villes françaises. Nous aurons l'occasion de revenir, ultérieurement, sur la concurrence que se font bon nombre d'entre elles, équipées d'une zone industrielle dont elles attendent toutes une accélération de croissance.

*
* *

Trois questions se posent, dans notre étude. Premièrement, existe-t-il un type idéal de zone industrielle « pôle de croissance » ? Avant de déterminer dans quelle mesure la zone industrielle de Saint-Quentin (exemple choisi comme caractéristique) correspond à cet idéal de moteur économique de la croissance urbaine et régionale, il convient, en effet, de se demander quelles formes peut revêtir ce développement, pour aboutir à un résultat optimal.

En second lieu, nous nous demanderons si, dans l'exemple choisi (Saint-Quentin), les caractéristiques endogènes de la ville et de la région ne font pas obstacle à ce que soit atteint ce résultat optimal.

En troisième lieu, la même question se posera à propos de ce qu'on appellera les caractéristiques exogènes du cas étudié : concurrence de villes de même dimension, équipées elles aussi d'une zone industrielle, aussi bien situées par rapport à Paris, etc.

En quatrième lieu, nous nous demanderons, constatant l'échec partiel de la zone industrielle de Saint-Quentin, si cette forme de création de pôles de croissance est toujours valable, ou s'il est possible de lui substituer des formules plus efficaces.

Existe-t-il un « type idéal » de la zone industrielle « pôle de croissance » ?

La difficulté de l'étude confiée à notre groupe de recherches⁶ tient à ce que, disposant de peu ou pas de renseignements statistiques, obligés de constater que la zone industrielle de Saint-Quentin, parfaitement équipée, n'intéressait de toute évidence pas plus les industriels parisiens en quête d'un lieu de décentralisation que les zones industrielles de villes de même dimension (situées à même distance de Paris que Saint-Quentin), nous avions à résoudre les questions suivantes :

— Connaît-on, avec un minimum de précisions, les « lois » du développement économique des ensembles urbains déterminés par les spécialistes ?

— Ceux-ci ont-ils établi une zone type telle que, certaines conditions étant réunies, il en résultera automatiquement une certaine croissance économique supplémentaire ; ou, certaines conditions n'étant pas réunies, il en résultera un blocage systématique de cette croissance ?

— La diversité des conditions dans lesquelles se sont établies, en France, des zones industrielles équipées rend-elle possible leur classification en plusieurs catégories, à partir desquelles peuvent être prévues les grandes lignes de la croissance économique à laquelle elles vont entraîner la ville et la région ?

Bref, si ultérieurement nous éprouvions des difficultés à déterminer, avec une précision satisfaisante, les conditions de fonctionnement propres au cas de Saint-Quentin, au point de départ les théoriciens eux-mêmes ne venaient guère à notre secours, pas plus d'ailleurs que les spécialistes français de la croissance régionale.

Reprenons rapidement les questions précédentes et tentons d'y apporter une réponse.

Existe-t-il des lois générales du développement économique des ensembles urbains ? Les lois (si elles existent) prévoient-elles l'intervention, comme élément moteur, d'une zone industrielle à caractéristiques précises ?

6. L'étude présentée ici repose, en grande partie, sur les travaux réalisés pour le compte de la Chambre de Commerce de Saint-Quentin et du département de l'Aisne, par le Centre d'Étude et de Recherches de l'E.S.S.E.C.

Le V^e Plan français ⁷ émet le vœu suivant, où nous ne trouvons pas mention d'effets d'entraînements autres que de nature imprécise (le Plan s'en tient en effet à un vœu général d'expansion par entraînement, induction, sans aller au-delà de ces principes admis par toutes les théories de la croissance) :

« Le rapport sur les principales options du V^e Plan souligne que la politique d'aménagement du territoire doit trouver un compromis pratique entre régions relevant de la politique d'entraînement et régions relevant de la politique d'accompagnement. D'un côté elle doit donner toutes leurs chances, dans une compétition économique très vive, aux régions « fortes » dont le potentiel bénéficie à l'ensemble du territoire. De l'autre elle doit chercher à entraîner les régions « faibles » dans la voie d'un développement d'abord induit, puis autonome, de manière à les faire participer au courant de modernisation et d'expansion qui caractérise notre époque. »

Au niveau de la doctrine officielle française, par exemple, la zone industrielle ne paraît pas être autre chose que l'un des éléments-moteurs possibles. Nous verrons même ultérieurement que la pensée des responsables gouvernementaux va plus loin que la simple mise en route d'une zone industrielle. Les généralités précédentes cachent, en fait, une déconvenue : le demi-échec de l'effet d'entraînement attendu des zones industrielles.

À un plan plus général — celui de la doctrine économique — la zone industrielle ne saurait, de toutes façons, être autre chose que l'un des moyens d'une politique d'expansion par entraînement.

Face à l'énoncé de lois proprement dites, les économistes ne semblent du reste pas à leurs aises. L'une des meilleures études réalisées en France sur cet aspect de la question ⁸ consacre toute sa section 2 aux « Lois de développement économique et social et les recherches urbaines » ⁹. Force est bien d'y constater que, pour s'être trop longtemps inspiré des expériences américaines de croissance urbaine, on n'a jamais réussi que de mauvaises ou très incomplètes transpositions. En la matière, le raisonnement « toutes choses égales

7. V^e Plan de développement économique et social (1966-1970), tome I, Imprimerie des Journaux officiels, Paris, 1966 (page 118).

8. Jacques Dreyfus, « Recherche et aménagements urbains », dans la revue *Consommation — Annales du C.R.E.D.O.C.*, janvier-mars 1966, no 1 (Dunod).

9. *Op. cit.*, pages 38 à 74.

par ailleurs » condamne tous les modèles de développement à n'être que des jeux de l'esprit. Les expériences réalisées par exemple, en 1928, par Haig, sur New-York, ou celle de Pittsburgh à laquelle se réfère également Jacques Dreyfus, prouvent qu'en développement urbain ou régional à partir d'une ville d'entraînement, tout est toujours à refaire.

Sans doute fait-on grand cas, dans certains organismes français de développement régional, des apports théoriques de Walter Isard ¹⁰ en particulier. En réalité, ainsi que l'écrit Jacques Dreyfus (*op. cit.*, p. 23) « les modèles réels sont toujours intermédiaires entre des modèles descriptifs et des modèles prévisionnels ; il est rare, notamment, que l'on dépasse le stade de l'hypothèse explicative. » Nous aurons l'occasion de constater que, dans le cas de notre enquête, l'imprécision des renseignements recueillis est telle que toute prévision sérieuse des développements induits par la zone industrielle revêt un coefficient de certitude très faible.

En résumé, répondons à la première question que les lois actuellement établies par les économistes ne permettaient pas de « racrocher » notre enquête sur la zone industrielle de Saint-Quentin, à une catégorie type susceptible d'entraîner, en vertu des mécanismes de fonctionnement d'un modèle économique de croissance, une expansion dès à présent mesurable, même grossièrement. Cette première conclusion était en elle-même décevante, notre enquête se proposant précisément de prévoir l'avenir de la zone industrielle de Saint-Quentin, et dans l'immédiat de recommander à la Chambre de Commerce une campagne publicitaire susceptible d'accélérer le fonctionnement du « modèle ».

Deuxième question que nous avons énoncée : à défaut de lois économiques permettant de calculer avec une certaine précision les effets d'entraînement d'une zone industrielle sur une ville et une région, est-il au moins possible de déterminer le « profil » d'une zone type susceptible d'aboutir à des résultats concrets ? Dans une certaine mesure, cette question peut être jugée inutile. S'il n'est pas possible de prévoir des modèles de croissance urbaine type (et s'il faut, dans la pratique se contenter presque toujours de simples références à des expériences dont chacune ne vaut que pour elle-même),

10. W. Isard, *Location and Space Economy, a General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas and Land Use*, New-York, 1956.

comment imaginer qu'il soit possible d'établir un « profil » de zone industrielle type ?

Néanmoins, notre question peut recevoir quelques réponses, au moins de nature générale ! Sur le vu des diverses expériences de créations de zones industrielles faites soit en Amérique, soit en France, on sait au moins que doivent être réalisées un certain nombre de conditions, ou évités un certain nombre d'écueils, faute de quoi la création d'une zone se révélerait une dépense tout à fait gratuite ; peut-être même une perte d'énergie au détriment d'autres impulsions qu'il aura fallu sacrifier et qui eussent été plus rentables pour les collectivités, régionale et nationale.

Quelles sont les conditions minimales que doit satisfaire une zone industrielle ? Répondre aux capacités positives d'accueil de la ville qui va la recevoir ; s'adapter au climat psychologique et social de la ville d'accueil ; correspondre aux dimensions de la ville d'accueil.

Sans entrer dans le détail des remarques précédentes (dont le caractère beaucoup trop général prouve l'imprécision d'une zone type), disons simplement que, dans le cas de Saint-Quentin, nous pourrions nous demander si l'échec partiel de la zone industrielle ne tient pas, en partie au moins, à ce que les conditions nécessaires ne sont pas respectées. Jacques Dreyfus (*op. cit.*, p. 59) résume bien, à ce propos, le débat : « La recherche d'un modèle spatial de développement n'a sans doute de signification que pour les agglomérations atteignant 500,000 habitants, ou qui ont des chances de les atteindre d'ici 20 ou 30 ans ».

Il est encore trop tôt, dans notre étude, pour nous ranger sans restrictions à l'opinion de cet auteur. Le fait est, cependant, que les théoriciens ne paraissent pas s'être donné la peine d'élaborer un profil de zone industrielle type pour une ville de petite et moyenne dimension.

La troisième question énoncée plus haut découle naturellement de ce qui vient d'être dit : en l'absence de profils types de zones industrielles (et plus particulièrement de zones devant ranimer des villes de petites ou moyennes dimensions), faut-il renoncer à classer les zones industrielles dont la France s'est couverte ; considérer chacune d'elles comme un cas isolé ; par conséquent se refuser à tirer une leçon de portée un peu générale, de l'étude des difficultés de

développement rencontrées par chacune d'elles (dans notre cas, par celle de Saint-Quentin) ? Et si une classification est possible, pourra-t-on espérer que, dans chaque catégorie, les similitudes soient telles qu'on puisse, du comportement et de l'« effet d'entraînement » de l'une, tirer quelques éléments de prévision pour toutes les zones de même catégorie ? S'il s'agit de tenter une classification, à quelle forme s'arrêter ? Zones industrielles classées par population de la ville ? de la région ? par degré de proximité ou d'éloignement d'une mégalopolis (Paris, Lyon, Marseille) ? Selon les revenus *per capita* des habitants ? etc.

On le voit, la diversité des possibilités est telle qu'elle en devient décourageante. Ainsi, dans le cas de Saint-Quentin, il s'agit d'une ville de dimension « petite à moyenne », située dans une zone concentrique éloignée d'une centaine de kilomètres de Paris, se trouvant dans une zone d'activités complémentaires mi-agricole mi-industrielle, ne possédant que peu ou pas de ressources minières, normalement desservie par des routes ou des voies de chemin de fer. Les données statistiques en notre possession, au point de départ de notre enquête, nous confirmaient dans la certitude suivante : la zone industrielle étudiée s'était édifiée dans une cité qu'on pourrait qualifier de prototype, tant ses données géographiques et économiques essentielles la font ressembler à de nombreuses villes de France.

En conclusion à cette première partie, que faut-il retenir des remarques qui viennent d'être faites ? À la question générale posée, la réponse est négative : on ne peut prétendre qu'il existe, déjà déterminé par les théoriciens ou découvert par des enquêtes précédentes, un profil type de la zone industrielle d'une ville française moyenne, en région à économie mixte. On peut seulement avoir la conviction — essentiellement basée sur des comparaisons assez peu scientifiques — que les problèmes rencontrés, ou à découvrir dans une observation aussi précise que possible des phénomènes relatifs à la zone de Saint-Quentin, auront une valeur d'exemple. On n'osera pas prétendre qu'il est possible d'en construire un modèle de développement d'une ville ou d'une région par un pôle de croissance créé de toutes pièces, au moins dans l'état actuel des informations statistiques utilisables. On verra, en particulier, que la difficulté principale réside dans l'inexistence à peu près totale de statistiques régionales (remarques valables pour l'ensemble de la France).

La zone industrielle de Saint-Quentin et les caractéristiques endogènes de la ville et de la région

Nous avons déjà résumé de façon succincte, aux tableaux I et II, l'essentiel des ressources humaines de Saint-Quentin et de la région qui en dépend naturellement, bien que sur ce dernier point il faille faire preuve d'une certaine prudence.

En effet, la « zone d'attraction » d'une ville équipée d'une zone industrielle peut se définir de façon étroite (se limiter, par exemple, à l'espace géographique maximal qu'accepte de parcourir la main-d'œuvre active en déplacements quotidiens) ; de façon administrative (correspondre, par exemple, à ce que l'on appelle en France un Canton ou un Département) ; de façon « commerçante » (par exemple, correspondre aux distances maximales de livraison des biens de consommation produits par la ville) ; de façon « industrielle » (par exemple, comprendre les principaux flux amont-aval allant de la fourniture des biens primaires à la livraison par les industriels de la ville, de biens semi-finis ou finis), etc.

Bref, sans prétendre être exhaustive, l'énumération précédente tendait simplement à montrer la complexité d'une définition précise de l'éventuelle « zone d'action motrice » où s'exercera l'influence de la zone industrielle.

Ainsi, s'agissant de déterminer dans la structure de la ville et de « région naturelle » les causes susceptibles d'accélérer le développement de la zone industrielle, celles qui pourront se transformer sous l'effet des développements à venir de la zone industrielle, celles dont le rôle de frein sur la croissance se fera sentir, on éprouve, à propos de Saint-Quentin, comme dans toute étude de même nature portant sur l'une des zones industrielles qui se sont créées en France ces dernières années, les plus grandes difficultés à y voir clair.

Notre enquête nous a conduits à un certain nombre de constatations : nécessité d'une connaissance assez précise des données psychologiques propres à la ville (ce qu'il faut appeler la mentalité locale) ; essai de « prospective » en la matière (distinguer les mentalités différentes de la génération d'industriels et de commerçants déjà établis, et de la génération « montante », qui assurera peut-être le succès ou l'échec de la zone industrielle dans les prochaines années).

Tels étaient, dans notre enquête, les principes généraux à partir desquels nous avons tenté de tirer au clair les caractéristiques endogènes de la ville (et de la région dont il faudra préciser la définition) susceptibles, à notre avis, d'agir profondément sur le problème à résoudre (comment expliquer l'insuccès relatif de la zone industrielle ? que faire pour y attirer des industriels de régions « extérieures » surconcentrées ?).

Pour déterminer de façon aussi satisfaisante que possible ces caractéristiques endogènes, qu'avons-nous fait ? Quels obstacles avons-nous rencontrés ? Les enquêteurs ont tenté de répondre à plusieurs séries de questions : Quel est le « climat d'accueil » des industriels à la recherche d'une zone industrielle où s'établir (ici Saint-Quentin), climat créé par les industriels, commerçants, responsables directs de la ville elle-même ? (enquête effectuée à Saint-Quentin même, sous forme d'interviews). Quels sont les buts poursuivis par les jeunes de la ville et de la région, quant à leur propre avenir ? En d'autres termes, les industriels désireux de s'établir dans la zone industrielle trouveront-ils sur place, dans les prochaines années, la main-d'œuvre qualifiée dont ils auront besoin ? (enquête effectuée à Saint-Quentin, en particulier au Lycée technique). Quelle est l'attitude prise par les responsables de la ville et de la région devant les demandes éventuelles d'implantation dans la zone industrielle, qui peuvent leur être présentées par des industriels « étrangers » ? (partie de l'enquête sur les motivations des industriels, conduite dans la région parisienne).

Avant de présenter les résultats des trois enquêtes précédentes, et d'en faire le commentaire, signalons quelques-unes des difficultés rencontrées par les enquêteurs.

Les difficultés ont un grand intérêt, à notre avis, parce qu'elles semblent caractéristiques de beaucoup de situations créées, en France, par l'établissement de zones industrielles à proximité de villes de petite ou moyenne dimension :

— absence de renseignements statistiques précis, due à l'inexistence d'informations « à l'échelle départementale », à plus forte raison à l'échelle d'un canton ou d'une ville ;

— querelles locales, tenant à la prétendue concurrence d'organismes officiels, para-officiels, etc., qui rendaient souvent invérifiables les renseignements fournis, faussaient les comparaisons, etc. ;

— méfiance de certains industriels, devant des enquêteurs dont ils craignaient que les conclusions ne soient utilisées à des fins de vérification fiscale (par exemple !)

— absence souvent incroyable d'objectivité dans les « motivations » indiquées aux enquêteurs.

En fait, par conséquent, il devenait difficile, sinon impossible, de déterminer avec rigueur l'action de paramètres propres au comportement de la ville et de la région dans une sorte de modèle de croissance s'appuyant sur le rôle moteur d'une zone industrielle.

Rappelons enfin, au chapitre des difficultés rencontrées par les enquêteurs, le problème soulevé par la définition même de la notion de région. Faut-il s'en tenir, dans les interviews qui vont être présentées, à la ville de Saint-Quentin ? à ses environs (mais jusqu'où aller) ? aux industriels parisiens (3^e enquête) sans doute les plus enclins à la décentralisation vers une ville de moyenne importance ? etc.

Nous dirons, à propos de chacune des enquêtes réalisées, quel a été son cadre, sans cacher les incertitudes qui en sont résultées.

Ce qui est certain, en tout cas, c'est que, dans la plupart des décisions prises en France d'établir une zone industrielle pour ranimer une ville dont l'économie stagne, l'absence de données objectives est flagrante, la « mentalité locale » contraignante sur les enquêteurs, puis sur les responsables ayant à décider d'une politique de développement économique local.

La première enquête, conduite sous forme d'interviews, s'est efforcée de déterminer le climat dans lequel pourraient être accueillis des industriels « étrangers » (parisiens en particulier), à la recherche d'une zone industrielle équipée. Les renseignements déjà entre les mains des enquêteurs semblaient prouver qu'aussitôt après la création de la zone industrielle, avait été lancée — dans des conditions peu claires ! — une « campagne » destinée à attirer les industriels. Pourquoi cette campagne n'avait-elle été suivie que d'une seule implantation sérieuse ?

À notre avis, l'enquête menée à ce sujet nous semble avoir répondu à une partie au moins de la question, en dépit de ses dimensions très restreintes (dont il faudra également s'expliquer).

Dans l'ensemble des remarques faites aux enquêteurs, soit par des industriels ou commerçants de la ville, soit par des industriels « de l'extérieur » qui avaient tenté des démarches pour s'installer dans la ville, la notion de « climat » apparaît sous les aspects les plus divers, souvent déconcertante par son imprécision, parfois en contradiction formelle avec les impressions des enquêteurs, ceux-ci ayant fini par acquiescer, eux aussi, leur propre opinion de ce qu'est le « climat » existant (sinon le « climat » souhaité, ce qui n'était pas leur affaire).

On peut considérer que les problèmes dont se préoccupent les Saint-Quentinois eux-mêmes, devant l'arrivée possible d'industriels de l'extérieur, sont avant tout de nature commerciale. Le problème le plus souvent évoqué est celui d'une éventuelle concurrence qu'auraient peut-être à subir les commerçants déjà établis, au cas où viendraient de l'extérieur (de Paris surtout) des industriels à la recherche de main-d'œuvre ; donc agissant à la hausse sur les coûts de production.

Ce problème jugé capital, de la concurrence souhaitable, ou insupportable, est sans doute à la base de certains comportements étranges constatés par les enquêteurs. Ceux-ci ont pu relever un paradoxe à peine croyable : des industriels parisiens, qui ont pris contact avec des commerçants de la ville, et ont visiblement été découragés par des réponses ambiguës à leurs questions sur le « climat social ».

Or rien n'est plus conforme au climat social des petites villes de France que celui de Saint-Quentin : réserves de population rurale, donc main-d'œuvre dont la seule présence autour de la ville suffit à rendre difficile, sinon impossible, une politique syndicale de revendications permanentes ; craintes de la concurrence des autres villes du département qui, structurées de la même façon au point de vue commercial (mais ne disposant généralement pas d'une zone industrielle équipée), voient dans la prospérité éventuelle de leur « concurrente » un risque pour leur propre prospérité. Il résulte de cette attitude psychologique une réticence générale devant toute initiative de la ville « équipée » en vue d'un effort commun de publicité, etc.

Vue de l'extérieur, cette attitude faussement concurrentielle ne peut que donner à des industriels en quête d'une zone où s'installer

la fâcheuse impression de dissensions dont, tôt ou tard, ils auront à pâtir. Sans rapporter ici la totalité des remarques faites aux enquêteurs, disons seulement que si le « climat social » est satisfaisant, en ce qui concerne les risques habituels des relations patronales-ouvrières (grèves, par exemple), il apparaît comme suranné du point de vue des relations entre commerçants, artisans, ceux-ci et les autorités municipales, etc.

Bref, le « climat » est peu dynamique, et il apparaît encore, aux yeux des industriels à la recherche d'une zone de décentralisation, comme un frein irrémédiable aux effets d'entraînement qu'il seraient en droit d'attendre.

Du point de vue des caractéristiques endogènes de la ville et de la région, se manifeste-t-il un certain dynamisme de la future main-d'œuvre active ? En d'autres termes, l'enquête conduite à Saint-Quentin même, auprès des jeunes gens en période de formation professionnelle prouve-t-elle que les travailleurs spécialisés dont pourront avoir besoin les entreprises désireuses de s'installer dans la zone industrielle ont l'intention de demeurer sur place ? Ont-ils ou non confiance à l'avenir de leur ville ? À l'instant où d'éventuelles implantations industrielles se produiront, faudra-t-il faire venir de l'extérieur les travailleurs spécialisés (en plus des cadres, de toutes façons pas assez nombreux sur place) dont on aura besoin ?

Dans l'affirmative, les industriels (parisiens en particulier) qui hésitent déjà à se décentraliser choisiront une zone industrielle plus favorable, s'ils ne peuvent éviter de quitter Paris, ou demeureront à leur place actuelle s'il leur est possible de surseoir à leur décision.

D'un autre côté, il est intéressant — parce que cela fait aussi partie du « climat » local — de savoir quel destin les jeunes prêtent à leur ville ; non pas forcément parce qu'ils ont une vue exacte de l'avenir industriel de celle-ci ; mais parce que leurs choix de rester sur place ou d'émigrer pourront, dans bien des cas, forcer le destin local : encourager les arrivées d'industriels, ou au contraire les décourager de façon définitive.

Quels résultats essentiels donne l'enquête dont nous parlons ici ? Deux questions fondamentales étaient posées aux élèves : Quelle

est votre attitude devant la vie professionnelle ? Quelle est votre attitude devant l'équipement socio-culturel de la ville ¹¹ ? La première série de questions (attitude devant la vie professionnelle) correspondait aux interrogations suivantes : où désirez-vous exercer votre activité future ? Quelles sont les raisons qui justifient votre choix ? Le tout se trouvait complété par des questions relatives à la nécessité d'un perfectionnement post-scolaire. La seconde série de questions (attitude devant l'équipement socio-culturel de la ville) correspondait aux interrogations suivantes : l'équipement socio-culturel de la ville est-il suffisant ? Quels sont les équipements à développer ?

Des résultats de l'enquête ont été tirés les tableaux III, IV, et V. Le tableau V a été, ici, simplifié au maximum.

Il semblera peut-être au lecteur que, statistiquement, les résultats des tableaux III, IV et V n'ont qu'une valeur réduite, compte tenu des faibles dimensions de l'échantillon. Disons seulement que les enquêteurs ont interrogé tous les jeunes gens des classes dites terminales, c'est-à-dire à la veille d'entrer dans le monde du travail,

Tableau III
Choix du lieu de travail

Commune de domicile	Élèves désirant travailler à :			
	Saint-Quentin	Département de l'Aisne (autre que Saint-Quentin)	Ailleurs	Total
Saint-Quentin ..	33	—	10	43
Aisne (autre que Saint-Quentin).	25	5	23	53
Ailleurs	7	1	5	13
TOTAL	65	6	38	109

11. Enquête effectuée auprès des 109 élèves du Lycée Technique de Saint-Quentin : élèves candidats au Certificat d'Aptitude professionnelle (56), et au Brevet d'Études industrielles (53).

après leur Certificat d'Aptitude professionnelle (C.A.P. à l'issue de la classe de 3^e), ou après leur Brevet d'Études industrielles (à l'issue de la classe de 2^e). Nous estimons que cet échantillon est néanmoins représentatif et qu'on peut lui accorder une réelle confiance ¹².

Tableau IV
Perfectionnement post-scolaire

Spécialités	Total			Élèves désirant exercer à Saint-Quentin		
	Réponses exploitables	Perfectionnement	Cours de promotion sociale	Réponses exploitables	Perfectionnement	Cours de promotion sociale
<i>Élèves de la classe de 3^e</i>						
Comptabilité	55	49	29	37	36	22
Sténo-dactylo	11	10	6	9	8	6
Chaudronnerie	12	12	5	10	10	4
Ajustage	9	6	4	5	5	4
Mécanique	13	12	7	5	5	2
Soudage	3	3	3	2	2	2
Tournage	4	4	2	4	4	2
	3	2	2	2	2	2
<i>Élèves de la classe de 1^{ère}</i>						
Mécanique	50	45	34	24	22	16
Électricité	20	17	12	7	7	6
Serrurerie	12	11	8	9	8	5
Ajustage	8	8	6	5	4	2
	10	9	8	3	3	2
TOTAL	105	94	63	61	58	38

Tableau V
Équipement socio-culturel

Élèves de :	L'équipement de la ville est :		
	Suffisant	Insuffisant	Sans réponse
Troisième	5	51	—
Première	8	43	2
TOTAL	13	94	2

¹². Cette opinion a été confirmée aux enquêteurs par de nombreuses personnalités locales.

Que ressort-il des tableaux présentés ? Le tableau III semble prouver que les trois quarts des élèves habitant Saint-Quentin souhaiteraient pouvoir y travailler s'ils en avaient la possibilité. En outre, la moitié des élèves qui habitent hors de la ville (mais dans le département), expriment le même désir ; ce qui semble démontrer, en partie au moins, le rôle de pôle d'attraction de la ville. Le désir de quitter la ville ou la région pour une grande agglomération (essentiellement Paris) est relativement peu répandu. Ce tableau permet donc, à notre avis, une conclusion intéressante : la création d'une zone industrielle équipée à Saint-Quentin soulève de fausses inquiétudes — de concurrence mal comprise — chez les commerçants déjà installés ; elle traduit le désir de la population jeune (future population active) de travailler sur place, ce qui réduit, pour des industriels désireux de s'y installer, une partie des « risques » soulignés à tort par les commerçants locaux (insuffisances de main-d'œuvre qualifiée, par exemple).

Le tableau IV renforce les remarques précédentes. Les réponses aux questions posées (désirez-vous vous perfectionner après votre scolarité ? Cherchez-vous, ensuite, à travailler dans votre ville ?) prouvent qu'un pourcentage très élevé d'étudiants souhaite trouver sur place de quoi utiliser ses compétences. Il apparaît en outre, à la lecture du présent tableau, que l'éventail des spécialisations recherchées est assez large. Ces quelques données n'ont qu'une valeur d'exemple. Nous croyons cependant qu'elles constituent un échantillon représentatif de l'atmosphère de la ville.

Quant au tableau V, il est caractéristique parce qu'il prouve que, pour conserver sur place les jeunes travailleurs dont aurait besoin la zone industrielle pour se développer, doivent être pris en considération par les autorités locales des phénomènes extra-économiques tenus trop souvent pour négligeables. Il faut en effet que soient réunies un certain nombre de conditions endogènes propres à la ville et à la région, pour que puisse se développer la zone industrielle. Sans doute ceci n'est-il pas suffisant. Il s'agit en tout cas d'une condition nécessaire.

À ce propos, nous citerons les conclusions des enquêteurs de notre groupe, à propos de cette importante question ¹³ : « Deux

¹³. Recherche sur les possibilités de développement industriel de Saint-Quentin. (Enquête auprès des élèves du Lycée Technique de Saint-Quentin), Centre d'étude et de recherche de l'E.S.S.E.C, page 11.

conclusions s'imposent après le dépouillement de notre enquête : Saint-Quentin reste encore un important pôle d'attraction régional pour les jeunes, mais ces mêmes jeunes considèrent son équipement socio-culturel comme insuffisant.

... Alors que la main-d'œuvre jeune émigre facilement, il apparaît de plus en plus nécessaire... de la retenir en mettant à sa disposition les équipements qu'elle souhaite ».

La troisième enquête, réalisée pour la connaissance des caractéristiques propres à la « ville d'accueil », s'est efforcée de déterminer l'attitude prise lorsqu'un industriel étranger (parisien la plupart du temps), désireux de décentraliser son entreprise, effectuait des démarches pour son implantation nouvelle auprès des responsables de la ville, ou directement auprès d'industriels locaux¹⁴. Sans entrer dans le détail d'une enquête qui fut difficile et longue à conduire, nous ne présentons ici que certaines des conclusions tirées par les enquêteurs eux-mêmes, et en rapport avec l'objet de cette partie de notre étude (détermination des caractéristiques endogènes de la ville, et particulièrement de ce qu'on peut appeler son climat d'accueil).

1) D'une façon générale, les autorités locales compétentes semblent n'avoir mené aucune campagne systématique en vue d'attirer dans une zone industrielle pourtant créée à leur initiative, des industriels de l'extérieur.

2) Certains des commerçants ou industriels déjà établis dans la ville (mais en dehors de la zone équipée) ont présenté sous un jour peu flatteur les perspectives économiques de la ville et de la région.

3) Dans quelques cas limites (d'ailleurs rares), les industriels en quête d'une implantation ont même été découragés par leurs interlocuteurs.

En résumé, disons que les « structures d'accueil » se sont révélées déficientes ; ce qui est d'autant plus regrettable que les conditions exogènes, nous allons le voir, rendent difficile le succès d'une zone industrielle concurrencée par des installations identiques, présentant les mêmes avantages financiers, fiscaux, géographiques, et des attraits d'ordre socio-culturel parfois supérieurs.

14. Étude sur les motivations des industriels au regard d'une opération de décentralisation dans la région de Saint-Quentin ; Centre d'Études et de Recherche de l'E.S.S.E.C.

*La zone industrielle de Saint-Quentin
face à ses difficultés exogènes*

Les enquêtes dont nous avons fait état précédemment laissent apparaître des obstacles au développement de la zone industrielle, trouvant leur origine dans la ville même, ou la région (ce que nous avons appelé les difficultés endogènes). Sans doute qu'il soit possible de hiérarchiser les obstacles à la prospérité de la zone, il nous apparaît, à la suite des enquêtes du groupe de recherches, que des difficultés exogènes, c'est-à-dire échappant à la responsabilité de la ville elle-même, jouent également un rôle de frein.

On peut prendre en considération au moins trois sortes de causes de blocage de la croissance :

— des difficultés résultant de la concurrence qui existe entre des villes à potentialités de développement à peu près identiques à celles de Saint-Quentin (souvent villes situées, par rapport à Paris, dans un rayon géographique équivalent) ;

— des difficultés résultant de la concurrence qui existe entre des régions de France de même structure économique générale ;

— des difficultés résultant du comportement des industriels actuellement en région parisienne, par exemple, mais généralement plus affectés par des considérations extra-économiques, extra-financières, extra-commerciales, que par les préoccupations rationnelles d'un homme d'affaires.

Il n'est pas possible d'étudier jusqu'au moindre détail les questions soulevées par la première série de difficultés.

Depuis des années se sont implantées, un peu partout en France, des zones industrielles qui ne nous intéressent que dans la mesure où elles paraissent avoir en commun les caractéristiques suivantes :

— elles se situent dans un rayon géographique à peu près identique à celui de Saint-Quentin par rapport à Paris. Les autres zones industrielles, d'ailleurs très nombreuses, ne relèvent pas, pour l'instant, de notre analyse : il n'est pas possible de les considérer comme rigoureusement concurrentes de la zone de Saint-Quentin ;

— elles se trouvent placées sur des axes de transport plaçant les livraisons commerciales d'une de leurs usines à un maximum de trois à quatre heures de route ;

— elles appartiennent à une région fondamentalement agricole, dont l'industrialisation n'atteignait pas, au lendemain de la dernière guerre, les limites de la « première génération industrielle » et éprouve encore bien des difficultés à les dépasser ;

— elles sont menacées d'une perte de population active, en particulier sous l'effet d'attraction de la grande zone industrielle constituée par Paris et ses environs immédiats ;

— elles ne disposent pas d'abondantes ressources naturelles à utilisation industrielle ;

— elles bénéficient toutes des mêmes appuis financiers ou fiscaux des pouvoirs publics ;

— elles ne réussissent que rarement à attirer les directions générales des entreprises, même si ces dernières se sont récemment implantées, par décentralisation, hors de Paris.

Bien entendu, les conditions précédentes ne se manifestent pas toutes avec la même acuité dans toute zone industrielle située, par exemple, dans un rayon de 100 à 200 kilomètres de Paris. Les caractéristiques que nous venons d'énoncer ne doivent être tenues pour réunies que dans la majorité des cas. En outre, nous nous en sommes tenu au cas de zones industrielles implantées dans un cercle dont Paris serait le centre, parce que celle de Saint-Quentin subit leur concurrence par priorité.

Mais il est intéressant de se demander si d'autres zones industrielles situées de façon très excentrique par rapport à Paris, sont ou non susceptibles, sous certaines conditions, de faire concurrence à Saint-Quentin.

Une ville comme Saint-Quentin appartient, quant à elle, à une région économique de développement moyen, que les planificateurs désirent sortir de sa torpeur. Mais ce vœu peut obéir à deux mobiles : un objectif très général, un objectif particulier.

L'objectif général ? Ranimer l'ensemble des régions de France auxquelles l'attraction parisienne a causé, depuis des décennies, un tort considérable. Il n'est pas besoin d'aller très avant dans le détail de ce que recouvre la définition précédente. Il s'agit en effet de phénomènes très connus, largement commentés : concentration à Paris et aux alentours de la capitale française d'un pourcentage très élevé de la main-d'œuvre active la plus qualifiée, des industries nationales les plus dynamiques, des mécanismes de distribution des

biens et services, de l'administration gouvernementale, des capitaux disponibles, etc.

En bref, la décongestion de la vie économique et financière de la France est à la base des objectifs de décentralisation successivement posés en règles impératives par les pouvoirs publics, les organismes planificateurs, le Conseil économique et social, les partis politiques, les syndicats patronaux ou ouvriers, et à plus forte raison exigés par tous ceux qui, « en province », disposent d'une parcelle d'autorité, ou plus simplement souffrent de cette mélancolie dont les affaires ont trop longtemps paru atteintes hors de la capitale.

Nous reviendrons ultérieurement sur cet objectif général de la décentralisation dont l'interprétation fluctuante, au cours des années écoulées, nous paraît expliquer, en partie au moins, l'échec partiel de zones industrielles telles que celle de Saint-Quentin ou de zones industrielles du même rayon géographique.

L'objectif particulier d'une politique de décentralisation ? Faire un choix prioritaire, entre plusieurs régions économiques de même structure, et faute de moyens permettant de les ranimer toutes dans la même phase de la planification nationale, opter en faveur de la région où les besoins semblent les plus urgents.

Là commencent les difficultés les plus graves. Sur quels critères s'appuyer pour un choix de cette nature ?

Il est facile de rendre responsables des choix prioritaires les groupes de pressions politiques. On n'a pas manqué de le faire, en France, si l'on n'appartient pas à une région traitée de façon prioritaire par le Plan ou les pouvoirs publics. Ici encore on ne saurait, en une analyse à objectifs limités, aller très avant dans le problème.

En conclusion à notre étude nous tenterons de montrer (en utilisant en partie au moins les définitions mêmes du V^e Plan) que l'insuffisance de la notion de zone industrielle équipée est sans doute la cause fondamentale de l'échec partiel du cas étudié ici à titre d'exemple.

S'il est impossible de rejeter totalement l'idée que, dans certains choix prioritaires des planificateurs ou des pouvoirs publics, entrent parfois en ligne de compte des considérations politiques, l'essentiel des facteurs de décision se situe tout de même à un autre niveau : choix d'une croissance par zones géographiques rectilignes économiquement complémentaires, par exemple, plutôt que croissance à

partir de pôles isolés, répartis selon la technique du saupoudrage géographique ; nécessité d'activer, par priorité, les régions déjà dynamiques du point de vue industriel, les moyens disponibles exigeant que les « exemples » soient faits là où existent les plus grandes chances d'un succès rapide ; etc.

La troisième série de difficultés auxquelles nous avons fait allusion concerne le comportement même des industriels susceptibles de « se décentraliser », plus ou moins désireux de le faire, hésitant entre une série d'offres qui émanent de villes équipées de zones industrielles, et pour qui, en bonne logique, seul le calcul économique le plus rationnel devrait constituer un critère de décision.

Il nous est apparu que, dans une planification se voulant « indicatrice », devant une série de choix entre des possibilités de décentralisation où avantages économiques, financiers, fiscaux, géographiques se trouvent à égalité, la décision finale de l'industriel ne pouvait dépendre que de considérations échappant à toute définition « aprioristique ». Nous avons donc jugé indispensable d'effectuer une enquête directe auprès des industriels eux-mêmes. En plus des difficultés souvent énormes auxquelles s'est heurtée notre étude, sur ce point précis, des surprises nous ont été procurées : celle, en particulier, d'une irrationalité presque totale des intéressés eux-mêmes.

S'il n'est pas possible de présenter dans le détail toutes les réponses faites à nos enquêteurs, nous tentons cependant de fournir un résumé des conclusions auxquelles nous avons été conduits.

Le rapport établi par notre groupe d'études sur ces problèmes a utilisé trois types de questionnaires, correspondant à trois enquêtes¹⁵. En gros, les enquêtes en question ont fourni une masse de renseignements dont la synthèse est à peu près la suivante, en

15. Conduites : 1) par le Comité d'Expansion économique et de Progrès social de la Région de Picardie et concernant Saint-Quentin ou sa proche région ; 2) par le Centre de Recherches de l'E.S.S.E.C., à partir d'une liste d'industriels qui avaient récemment effectué une opération de décentralisation dans un rayon de 300 km environ autour de Paris, en vertu de l'hypothèse suivante : on a supposé que les industriels en question ont obéi à des motivations analogues à celles qui auraient pu les faire s'orienter vers Saint-Quentin ; 3) par le Centre de Recherches de l'E.S.S.E.C. auprès d'industriels qui avaient été en contact avec la Chambre de Commerce de Saint-Quentin, en vue d'une implantation éventuelle dans cette ville et qui, finalement, n'avaient pas donné suite à leur projet. C'est le résultat de ces trois enquêtes qui est présenté dans notre étude.

ce qui concerne les industriels qui avaient envisagé de s'établir à Saint-Quentin et y ont renoncé.

1) Les industriels ont été poussés à se décentraliser en raison des difficultés qu'ils ont rencontrées dans le recrutement d'une main-d'œuvre à Paris (marché du travail mieux organisé, donc *bargaining-power* plus « serré », pour l'employeur, à Paris qu'en province) et dans leurs projets d'extension dans la capitale ou ses environs immédiats (évidence qui n'a pas, bien entendu, à être démontrée).

2) Les préférences accordées à d'autres localités que Saint-Quentin (localités offrant, selon nos remarques antérieures, des conditions d'accueil semblables à celles de Saint-Quentin) résultent, ici encore, des problèmes de main-d'œuvre et du terrain (ou local) où pourra s'installer l'entreprise.

3) En ce qui concerne les problèmes relatifs à la localité¹⁶, deux facteurs ont paru sans influence sur la décision (ce qui ne manque pas de surprendre) : l'équipement universitaire et l'équipement scolaire. Trois facteurs ont peut-être légitimé une décentralisation ailleurs qu'à Saint-Quentin : les conditions de vie, des cadres, les facilités de logement, l'industrie locale.

4) La perspective d'avantages financiers ou fiscaux n'a pas eu beaucoup d'influence pour orienter la décision du chef d'entreprise.

Les conclusions précédentes concernent évidemment les « motivations des industriels qui n'ont pas donné suite à un projet de décentralisation à Saint-Quentin ou dans sa région ».

Une autre série de conclusions, présentées ci-après, concerne les « motivations d'industriels qui se sont implantés à une distance de Paris comparable à celle de Saint-Quentin ».

1) La raison essentielle qui incite les industriels à quitter Paris est le manque d'espace qui nuit à leur expansion, bien plus que des difficultés relatives à la main-d'œuvre ou aux possibilités de liaison avec la capitale.

2) Mais à partir du moment où l'industriel a pris la décision de se décentraliser, ce sont la présence d'une abondante main-d'œuvre et les caractéristiques des terrains ou des locaux qu'on lui

¹⁶ Dans cette synthèse, nous citons à peu près *in extenso* le rapport présenté par le Centre d'Études et de Recherches de l'E.S.S.E.C.

propose, qui le motivent le plus dans le choix d'une localité de province où s'installer.

3) Néanmoins, d'autres considérations peuvent contribuer largement à faire pencher la balance en faveur de telle ou telle région de décentralisation : avantages financiers ou fiscaux exceptionnels, possibilités d'accueil de la localité pour les cadres qui ont dû quitter la capitale, etc.

En plus, il apparaît donc que les mêmes problèmes ont été pris en considération par les industriels parisiens désireux de quitter Paris et ayant envisagé de s'établir à Saint-Quentin, et les industriels à la recherche d'une zone où se décentraliser, mais n'ayant pas été « approchés » par les responsables de Saint-Quentin (et qui se sont décentralisés en diverses zones d'accueil de province).

On peut donc admettre que, sous certaines réserves mineures, les décentralisations s'effectuent sur la base de critères qui indifférencient les choix, rendant concurrentes les unes par rapport aux autres la plupart des zones industrielles situées dans un rayon de 100 à 300 kilomètres autour de la capitale.

Il devient donc difficile d'admettre que les choix se fassent de façon vraiment rationnelle, sur la base d'un calcul économique scientifique ; et la multiplication des zones industrielles équipées, nées le plus souvent d'initiatives locales, par crainte de « faire moins bien » que d'autres villes de mêmes dimensions ou structures, nous paraît plus un frein au développement rationnel qu'un élément dynamique de la croissance régionale. Au lieu d'assister à des croissances régionales vigoureuses, jouant au second temps un rôle d'entraînement dans les régions limitrophes, puis, de proche en proche, aboutissant à un effet d'imitation qui ne serait rien d'autre qu'une sorte de généralisation de la croissance par capillarité, on en est réduit à des insuccès locaux, ou à des demi-succès qui ne sont, au fond, que dispersion des efforts, répétition des mêmes erreurs, stupéfiante incohérence. Ce n'est certes pas ainsi que peut se réaliser une décentralisation rationnelle par étapes ordonnées, en vue d'une « réanimation » des économies régionales.

Ajoutons, pour en finir avec ces conclusions déprimantes, que l'action des responsables locaux de Saint-Quentin (dans notre exemple) se trouve encore plus dangereusement freinée par des considérations exogènes à la ville, dans la mesure où, en vertu de facteurs

purement subjectifs, certains industriels établis à Paris introduisent dans leur « fonction de décision » des paramètres indéterminables ; ou qu'en tout cas, les promoteurs de la zone industrielle d'attraction ne peuvent connaître. Nos enquêteurs ont, en effet, relevé à plusieurs reprises, lors de leurs entrevues avec les industriels chez qui les conduisaient leurs questionnaires, des facteurs de décision (pour ou contre la décentralisation) sans aucun rapport avec la rationalité qu'implique la gestion d'une entreprise.

En conclusion générale à ces remarques sur les obstacles exogènes à l'action de promotion industrielle conduite par Saint-Quentin, disons que, sous l'effet de la concurrence, ou compte tenu soit de la similitude des avantages offerts par des « zones » de même nature, soit de l'irrationalité de certaines décisions individuelles, se trouvent renforcés les obstacles endogènes dont nous avons parlé ; et, d'une façon plus générale, peut-être remise en cause la notion même de zone industrielle équipée devenant un pôle de croissance urbaine puis régionale.

N'est-ce pas, en fait, à des conclusions identiques que sont arrivés, après bien des hésitations, les responsables français du développement économique de la nation ?

*La zone industrielle — pôle de croissance —
est-elle une notion périmée ?*

Telle est en effet la question que nous nous sommes posée, à l'issue de nos enquêtes. La doctrine — officielle, ou des théoriciens de la décentralisation — est encore très floue, et il ne nous semble pas possible de tirer des conclusions définitives. Tout au plus croyons-nous possible de procéder par interrogations, diverses expériences en cours devant, tôt ou tard, apporter les réponses.

1) En soi, la notion de zone industrielle équipée, destinée à devenir un pôle de croissance efficace pour une région en demi-sommeil, était justifiée. Encore faut-il bien s'entendre sur les définitions. Située en bordure d'une grande ville industrielle (Paris, Lyon, Nantes, etc.), elle n'est qu'un instrument de décongestion. Terrains disponibles pour des extensions d'usines, liaisons plus faciles en amont (avec les fournisseurs) et en aval (avec les clients), possibilités d'obtenir une main-d'œuvre plus stable, etc., tout cela,

et bien d'autres considérations encore, justifie ou même impose des expériences sans lesquelles la ville est condamnée à l'asphyxie, grâce auxquelles les entreprises échappent à de redoutables pertes de productivité.

2) S'agissant de villes de dimensions très moyennes, ou même petites, la création de zones industrielles équipées prend une tout autre signification. On est alors en présence d'une expérience d'attraction, par des arguments de type concurrentiel, d'industries auxquelles on n'offre que des avantages minimes, puisque très semblables à ceux du « concurrent ». Dans une large mesure, le calcul économique perd alors une forte partie de son poids, au profit de considérations souvent irrationnelles. De cette concurrence où est en jeu, pour chaque région gravitant autour de la ville équipée, un supplément d'industrialisation qui, à l'échelle nationale, risque de n'être qu'un saupoudrage, que peut-il résulter pour l'ensemble du pays ?

Faute de documents statistiques régionaux, valables pour toute la France, il n'est pas possible de dire si le saupoudrage des industries en mal de décentralisation est autre chose qu'une duperie. Affirmer que l'arrivée, dans une ville équipée, de quelques industries moyennes, aboutit à une somme de richesses supplémentaires aussi grande que la concentration en quelques zones pilotes de toutes ces décentralisations « isolées » n'est probablement pas exact.

3) Il semble, en tout cas, que les pouvoirs publics se soient rangés à cette opinion. Sur ce sujet, le V^e Plan de Développement économique et social nous paraît avoir pris position. Les planificateurs, conscients de l'inutilité des dispersions antérieures d'efforts, ont pris une orientation qui risque de réduire à rien les initiatives de villes moyennes comme Saint-Quentin.

En effet, la conception actuelle des « régions urbanisées » nous paraît détruire plus ou moins volontairement les efforts accomplis par des villes dont on estime, désormais, qu'elles ne pourront pas, dans un prochain délai, devenir des pôles efficaces de croissance ; de la sorte, il vaut mieux pour l'instant reporter sur d'autres pôles la sollicitude des pouvoirs publics.

Sans pouvoir entrer ici dans le détail des modalités nouvelles de croissance régionale admises de façon officielle, soulignons néanmoins les points suivants :

1) La croissance économique n'est plus attendue de villes isolées, mais d'ensembles régionaux, axés sur une ville susceptible de développement rapide, et de grande dimension.

2) Cet objectif se trouve exprimé dans ce que la terminologie officielle appelle désormais des métropoles régionales.

3) La croissance de ces métropoles doit aboutir à des effets d'entraînement, en partie par capillarité, action de proche en proche, sorte de phénomène de récurrence économique qui finira par faire un ensemble économique actif, équilibré, pouvant presque vivre sur lui-même (à la limite du raisonnement).

Bien entendu, cette éventuelle autarcie est à l'opposé du but réellement poursuivi (effets d'entraînement d'abord à l'échelle régionale, puis à l'échelle nationale). Elle n'a été indiquée que comme une sorte d'unité de mesure de ce qu'on attend de la métropole : une action de réanimation régionale par priorité. Si déjà un tel objectif se trouve atteint, donc si la région est au moins capable de passer du sous-développement à une vie économique cohérente, équilibrée dans ses échanges internes, le minimum espéré est obtenu.

4) Le développement des métropoles régionales n'est pas laissé au hasard, bien entendu. Il n'est pas non plus abandonné aux initiatives locales. Cette différence est fondamentale avec les mécanismes en jeu dans la croissance à partir de zones industrielles équipées. Dans ce dernier cas, en dépit de certains avantages fiscaux et financiers, l'essentiel des initiatives est abandonné aux responsables locaux. Les initiatives ne s'intègrent pas, en tant que telles, dans un ensemble national cohérent.

En raison de ce qui précède, on ne saurait dire où aboutira, soit pour la ville soit pour la région, le développement éventuel de la zone industrielle (cas de Saint-Quentin). Au contraire, intégrée dans les prévisions planificatrices, la zone industrielle n'est plus qu'un élément d'un tout dont on prévoit le destin. Celui-ci est en quelque sorte supposé connu. Il répond à un plan d'aménagement « local » nommé *schéma directeur*, qui dépasse les limites de la cité (bien entendu celle d'une zone industrielle) ¹⁷.

17. Il peut du reste y avoir *schéma directeur* pour des villes qu'on ne destine pas pour l'instant à devenir des métropoles régionales, ou ce que le langage officiel appelle aussi des métropoles d'équilibre. Nous nous contentons, ici, de nous référer au cas le plus « complet » (*schéma directeur* pour une future métropole régionale). Le raisonnement ne s'en trouve pas fondamentalement modifié.

De lui, on peut dire comme Jacques Dreyfus à propos de la méthode du Penn Jersey ¹⁸ : « Le développement global de l'agglomération est supposé connu ; on se fixe divers enchaînements de décision de la puissance publique ».

5) Les inconvénients d'un tel système ne sont évidemment pas pour les métropoles régionales choisies, puisqu'au contraire l'option faite par les planificateurs les « condamne » en quelque sorte au succès ; ou tout au moins les place dans une situation privilégiée. Par contre, obligé de faire des choix, faute de moyens permettant de tout mener de front, le Plan nous paraît condamner implicitement les expériences isolées (dont celle de Saint-Quentin, prototype de l'expérience conduite par une ville moyenne non comprise comme pôle de croissance dans le Plan). On trouve, dans le V^e Plan, l'énoncé du principe général suivant qui confirme nos opinions ¹⁹ : « ... l'aménagement du territoire ne consiste pas uniquement en actions compensatrices permettant d'atténuer les effets de l'évolution spontanée, mais doit avoir ses objectifs et sa dynamique propres ».

En somme, la création d'une zone équipée dans une ville comme Saint-Quentin, au milieu d'une région qui n'apparaît pas aux planificateurs comme d'importance primordiale (au moins en termes d'urgence des décisions à prendre) pour une croissance nationale désormais conçue par « effets globaux d'entraînement », peut être considérée comme une simple action compensatrice. Dans l'état actuel de la doctrine officielle, elle semble donc vouée à l'échec, où en tout cas destinée à un sort où le hasard tient la plus grande place.

Peut-être est-ce donc, en France, la fin d'une époque si, comme le dit encore le document officiel, « le V^e Plan marque le début de ce grand changement ».

6) Nous avons précédemment signalé que, dans la nouvelle optique planificatrice, certaines régions plutôt que certaines autres peuvent désormais être considérées comme d'importance primordiale. Mais il en est de même de villes dont le destin économique est jugé, par les pouvoirs publics, plus important que celui d'autres villes.

En deçà des « régions urbanisées », le Plan s'intéresse désormais

18. Article cité, page 17.

19. V^e Plan. Imprimerie des Journaux Officiels, Paris 1966, tome I, page 117.

aussi à des *villes nouvelles* (l'expression est des planificateurs eux-mêmes), créées, ou à créer, comme villes-satellites d'un grand ensemble économique (urbain ou régional) qu'il s'agit de décongestionner, tout en faisant des nouvelles communautés urbaines à la fois des compléments et des prolongements de la ville principale.

Le meilleur exemple, en la matière, est évidemment celui de Paris et des villes-satellites nouvelles à créer tout autour de la capitale, selon un schéma directeur dont la complexité paraît presque effacer les expériences isolées — même très intelligentes — du type de la zone industrielle de Saint-Quentin !

À la notion de la croissance à partir de pôles urbains isolés, on est en train, en France, de substituer celle du « réseau urbain hiérarchisé »²⁰.

Est-il possible de tirer de toutes nos remarques des conclusions définitives ? Certainement pas. Des zones industrielles équipées, même situées dans des villes que les perspectives du Plan n'appellent plus désormais à un rôle primordial, bénéficieront tôt ou tard de la croissance régionale qu'on souhaite donner à des provinces trop longtemps négligées au profit de Paris, ou accessoirement à des villes ayant, malgré Paris, un destin industriel essentiel.

Il n'est pas douteux, néanmoins, que la volonté de nombreuses villes moyennes de France de sortir de leur isolement économique, de jouer un rôle de « leader » à l'échelle de leur région, s'est manifestée de façon trop erratique pour toucher au but.

Sans doute fallait-il, à l'échelle nationale, faire des choix ; et les arbitrages exercés parce que la logique économique l'exigeait ne manqueront pas d'être ressentis de façon douloureuse par tous ceux dont les efforts, mis en échec total ou partiel, par des obstacles endogènes ou exogènes à leur cité, se révèlent moins fructueux qu'ils l'eussent mérité.

20. V^e Plan, *op. cit.*, p. 131. À ce propos, le V^e Plan (p. 131) donne les indications suivantes : « Le rapport sur les options principales a insisté sur la nécessité d'encourager le développement de très grandes villes pouvant faire contrepoids à Paris. Huit métropoles d'équilibre ont été ainsi retenues : Lyon, St-Étienne, Marseille, Lille-Roubaix-Tourcoing, Metz, Nancy, Bordeaux, Toulouse, Nantes-St-Nazaire et Strasbourg). En ce qui concerne une ville comme Saint-Quentin, elle se voit « substituer » Amiens, au titre du développement économique du Bassin Parisien.

Jean MEHLING,
directeur des Études à l'E.S.S.E.C.
(Institut catholique de Paris).