

*H-France Review* Vol. 16 (June 2016), No. 72

Philippe Verheyde et Michel Margairaz, eds., *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<sup>e</sup> siècle*. Bruxelles : P.I.E. Peter Lang, 2014. 165 pp. Cartes, abréviations et auteurs. 42.80€. (pb). ISBN 978-2-87574-151-6.

Compte rendu par Patrice Baubeau, Université Paris Ouest Nanterre.

Ce bref ouvrage, issu d'une série de séminaires et de journées d'études organisées par les auteurs de la publication, a pour axe principal le rôle et l'action de la Caisse des dépôts et consignations en province, au-delà donc des vingt arrondissements parisiens et des fonctions financières qu'elle exerce pour le compte de l'Etat central, entre l'immédiat après-guerre et le début des années 1980. En effet, cette étrange institution, créée pour rétablir la confiance des Français dans la dette publique après la Révolution française, est devenue au fil des ans le bras armé financier de l'Etat puis, à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, un financeur privilégié des collectivités locales, communes et départements d'abord, Chambres de commerce, sociétés d'économie mixte et régions par la suite.

Cela est connu. Ce qui l'est moins, c'est l'articulation délicate, variable, complexe, entre les hauts et les bas des ressources financières de la Caisse--qui proviennent d'abord des dépôts dans les caisses d'épargne--l'engagement de l'Etat en province, les formes variées de la « planification à la française » et l'action des dites collectivités locales. Si l'aspect financier apparaît finalement moins traité dans l'ouvrage, l'articulation politique de ces financements figure en revanche au cœur des différentes contributions, qui gravitent en quelque sorte autour de l'article double de Yohei Nakayama, le premier proposant une grille d'interprétation de ces relations complexes et changeantes, le second appliquant ces aperçus théoriques à une étude de cas comparant l'aménagement urbain dans les départements de la Loire et de l'Isère.

En réalité, ce n'est pas toute la Caisse qui passe sous l'objectif des auteurs : ils se concentrent principalement sur ses filiales d'intervention en province, et notamment la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET) créée en 1955. L'enjeu consiste donc à saisir les rapports de pouvoir locaux et leur insertion dans les schémas nationaux (étatiques), les modalités de justification puis de décision et, dans la mesure du possible, à présenter les résultats obtenus. Deux études proposent un panorama national qui sert de cadre à des analyses plus locales : il s'agit de l'analyse de la dynamique d'aménagement de zones industrielles dans les années 1950 à 1970 par Matthew Wendeln et de l'article programmatique déjà cité de Yohei Nakayama. Les autres articles ont des visées plus régionales et traitent notamment de la Loire, de l'Isère, de la Côte d'Or--soit l'Est de la France au sens large--de Sarcelles (banlieue nord de Paris), de la Bretagne et enfin de la Normandie. En somme, l'ouvrage respecte presque la fameuse ligne « Saint-Malo-Genève » puisqu'à part l'Isère, toutes les études de cas se situent au nord de cette ligne.

Quels enseignements en tirer ? En premier lieu, les articles et leur lecture croisée démontrent clairement que l'existence manifeste d'une politique de la Caisse des dépôts n'entraîne pas des résultats homogènes de cette politique sur le territoire. Ce dernier n'est pas une surface plane : à l'échelle de la France non plus, l'Etat jacobin et centralisateur s'il en fut, la terre n'est pas plate. Dès lors, des jeux d'acteurs se déploient,

y compris au niveau le plus local, comme le montrent Matthew Wendeln dans son étude de l'implantation et du succès très variable des zones industrielles ou Raphaël Frétigny dans l'analyse des rapports de force autour de la ville nouvelle de Sarcelles. On y constate aisément la « force du faible », c'est-à-dire de la municipalité, de l'acteur local, face à l'aménageur / planificateur parisien. Mais en rapprochant ces deux cas des réflexions plus générales de Yohei Nakayama et plus comparatistes de Philipp Hertzog, on discerne également mieux les inflexions qui accompagnent le changement de régime, avec un poids important des grands notables de province dans les années 1950, qui s'affaiblit face aux organes centraux--État, CDC, SNCF--dans les années 1960.

Toutefois, les études proposées ne permettent pas de trancher dans la combinaison des effets institutionnels--notamment le renforcement notable du pouvoir exécutif aux dépens du pouvoir législatif en conséquence de l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958--et des effets proprement politiques, notamment par le respect accru de la discipline de parti qui marque cette époque. Philipp Hertzog évoque à plusieurs reprises ce second facteur pour expliquer le long silence de Robert Poujade face au projet de création d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre Paris et Lyon qui éviterait Dijon, ville dont Poujade est à la fois le député et le maire. Ces aspects politiques sont importants et mériteraient une analyse spécifique : à la même époque, Jacques Chaban-Delmas et Robert Galley, autres « barons » gaullistes, suivent des voies contrastées. « Chaban » construit un véritable pouvoir régional et mobilise sans vergogne ses ressources politiques nationales pour établir son ascendant sur l'Aquitaine : c'est avec le repli de sa stature nationale que viendra le reflux de son dynamisme local. Robert Galley, député et maire de Troyes, se tient comme Robert Poujade en retrait sur le dossier de la ligne à grande vitesse, mais utilise directement ses connections gouvernementales pour faire face à la crise qui menace alors d'emporter la bonneterie, première industrie de sa ville et de sa circonscription. Il y a donc un mystère sur la « non-intervention » de Poujade que la solidarité gouvernementale ou de parti n'épuise pas.

De même, le phénomène de mode semble jouer un rôle crucial dans ces interactions. Cela se comprend : confrontés à des décisions extrêmement complexes et risquées, les décideurs locaux ont tout à gagner à répliquer des solutions qui paraissent marcher ailleurs ou qui, du moins, satisfont la demande d'intervention de leurs mandants, tout en apportant, ne fut-ce que par endettement, des ressources nouvelles. Le cas des zones industrielles étudié par Matthew Wendeln apparaît ainsi emblématique. Mais ce phénomène de mode, du fait d'une « déconcentration » typiquement française, ne concerne pas que des acteurs locaux peu informés ou peu rationnels : il touche manifestement tout autant les décideurs de la Caisse des dépôts et de ses branches locales, qui tâchent de répliquer de manière homologue des structures et des directives établies au niveau central. L'étude d'Antoine Rensonnet sur la délégation régionale de la Caisse des dépôts à Rouen l'illustre d'autant mieux lorsqu'on sait qu'à la même époque le Crédit national et la BFCE entreprennent également d'établir des délégations régionales--la question de leur articulation avec la Caisse est d'ailleurs posée--et qu'il s'agit dans les deux cas à la fois de se rapprocher--c'est-à-dire de surveiller--et de financer--c'est-à-dire de contrôler--les Sociétés de développement régional nées largement d'une initiative locale ensuite diffusée en France. L'application de la « globalisation des prêts », qui rationalise le recours à l'emprunt et la gestion des prêts des collectivités locales, ou la multiplication des sociétés d'économie mixte d'aménagement sont d'autres exemples, bien décrits dans l'ouvrage, de ces phénomènes de mode, qu'ils soient techniquement ou politiquement justifiés étant ici secondaire.

Au final, deux grandes conclusions peuvent être tirées de ce bref, mais suggestif, ouvrage. D'une part, toute jacobine que soit la France, la complexité des phénomènes de croissance urbaine et de développement local est telle, la variété des acteurs est si importante, que l'application locale de principes nationaux aboutit nécessairement à des résultats contrastés. Cela est d'autant plus sensible que des schémas nationaux d'aménagement comme la ligne à grande vitesse Paris-Lyon génèrent par nature une discontinuité territoriale. Enfin, l'État ou la Caisse des dépôts ne paraissent guère en mesure de trancher entre des logiques de développement local fondées sur l'acquisition de ressources qui suscitent en même temps une concurrence vigoureuse entre territoires et des logiques d'encadrement et de rationalisation générales fondées sur des objectifs d'aménagement du territoire ou d'économie des ressources rares.

Mieux, ces contradictions sont largement intégrées par les acteurs qui en jouent habilement contre les organismes nationaux et notamment la CDC et sa filiale la SCET. Comme l'écrit Yohei Nakayama avec un sens aigu de la litote, « leur hégémonie apparaît loin d'être généralisée et elle dépend essentiellement des facteurs politiques locaux » (p. 86).

D'autre part, la patiente exhumation des motifs des acteurs via les archives représente un apport considérable, qui permet de nuancer les reconstructions *a posteriori* de la rationalité des décisions. Le comparatisme montre ici toute son utilité et le travail de décentrement opéré par Philipp Hertzog apparaît particulièrement utile, lorsqu'il confronte en RFA et en France les processus de mobilisation autour d'un enjeu similaire--la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse.

Pour terminer, on notera tout de même quelques regrets, notamment la faiblesse de l'utilisation des cartes sur des sujets qui s'y prêtent particulièrement et la rareté de tableaux de synthèse significatifs. Par ailleurs, contrairement à ce que faisait espérer le titre, la dimension financière--au contraire de l'enjeu politique de l'accès à la ressource--est très largement absente : les mouvements d'accélération et de décélération de la collecte de la Caisse des dépôts sont à peine évoqués, de même que l'inflation, les transformations de l'intervention financière de l'État autour de 1955, le changement des structures budgétaires et bancaires au cours des années 1960, l'impact des formes même de l'analyse et de l'ingénierie financière. Enfin, des évolutions générales sont peu ou pas abordées : quid des dynamiques démographiques ou des structures politiques par exemple dans l'analyse comparée de Grenoble et de Saint-Etienne, ou encore dans les dynamiques contrastées des Bretagne de l'intérieur, urbaine et littorale ? Sans reproduire des analyses à la Stein Rokkan, une étude plus systématique des ressources démographiques et des modèles politiques locaux, sans réduire le caractère très granuleux des territoires étudiés, aurait sans doute permis d'en mieux rendre compte.

#### LISTE DES ESSAIS

Matthew Wendeln, "L'aménagement des zones industrielles en France de 1945 à 1973. Entre promotion locale et régulation étatique"

Raphaël Frétigny, "La Caisse des dépôts, 'maire' de Sarcelles ? Construction et gestion d'un grand ensemble des années 1950 aux années 1970"

Yohei Nakayama, "Le groupe CDC et la politique d'équipement du territoire de 1928 à 1967. De la participation passive à l'hégémonie 'technocratique'?"

Yohei Nakayama, "Une étude comparative du dynamisme de l'aménagement urbain des années 1960. Les cas de la Loire et de l'Isère"

Philipp Hertzog, "L'impact des territoires dans la décision d'un grand projet d'infrastructures. Les premières lignes à grande vitesse en France et en RFA"

Antoine Renonnet, "La Délégation régionale de Rouen de la Caisse des Dépôts de 1962 au milieu des années 1980"

Patrice Baubeau  
Université Paris Ouest Nanterre  
[patrice.baubeau@orange.fr](mailto:patrice.baubeau@orange.fr)

Copyright © 2016 by the Society for French Historical Studies, all rights reserved. The Society for French Historical Studies permits the electronic distribution of individual reviews for nonprofit educational

---

purposes, provided that full and accurate credit is given to the author, the date of publication, and the location of the review on the H-France website. The Society for French Historical Studies reserves the right to withdraw the license for edistribution/republication of individual reviews at any time and for any specific case. Neither bulk redistribution/ republication in electronic form of more than five percent of the contents of H-France Review nor re-publication of any amount in print form will be permitted without permission. For any other proposed uses, contact the Editor-in-Chief of H-France. The views posted on H-France Review are not necessarily the views of the Society