

La déconcentration des grandes villes et le développement économique régional

Henry Laufenburger

Volume 34, Number 3, October–December 1958

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001331ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001331ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Laufenburger, H. (1958). La déconcentration des grandes villes et le développement économique régional. *L'Actualité économique*, 34(3), 414–425. <https://doi.org/10.7202/1001331ar>

La déconcentration des grandes villes et le développement économique régional

Dans tous les pays, l'urbanisme est inscrit à l'ordre du jour. On entend par là un aménagement approprié des villes de façon à ce que les habitants disposent de logements sains, d'espaces verts, de terrains de sport, d'institutions sanitaires et culturelles. La réalisation de ces objectifs se heurte, dans les grandes villes, à de graves obstacles. Dans l'Europe occidentale, les capitales telles que Londres et Paris, par exemple, se sont développées, depuis le début de ce siècle surtout, sans plan préconçu: elles ont recueilli souvent à la fois, avec les assemblées, le gouvernement, l'administration centrale, le gros des activités industrielles, commerciales et intellectuelles du pays. Il en est résulté un excès de concentration de la population sur des espaces trop étroits, dans des logements insuffisants et soumis au vieillissement. Sans doute, la masse humaine de ces cités s'est disséminée dans la banlieue, mais celle-ci a semblé à son tour incapable de contenir le flot des hommes et des femmes exerçant leur profession au centre de la grande ville. Il s'est finalement formée une région urbaine à la périphérie. Aussi, lors du dénombrement de la population de Londres et de Paris, une distinction s'impose entre le noyau (*boroughs* et arrondissements), d'une part, les districts «suburbains» et l'agglomération, d'autre part, distinction qui fait ressortir des chiffres variables entre 3 et 8 millions d'habitants.

Cette concentration dont on devine les graves inconvénients sur les multiples terrains : politique, économique, hygiénique, social et moral, n'est pas particulière aux États unitaires; elle se dessine aussi dans des confédérations où la dispersion des compétences administratives entre les pouvoirs central et régionaux (États aux États-Unis, cantons en Suisse), semblait favoriser la décentralisation des cités. Si Washington, centre politique et cerveau administratif des États-Unis, est loin d'atteindre un million d'habitants, New-York bat tous les records de la grande ville ou cité-monstre. La population débordant les limites des cinq bourgs s'étend sur l'État de New-York vers le nord et l'État de New-Jersey vers le sud-ouest et se chiffre par plus de 13 millions d'habitants. Ce sont des raisons économiques qui ont déterminé le surpeuplement de New-York et de seize autres grandes villes. En ce qui concerne Paris, un autre phénomène a contribué au surpeuplement : la concentration intellectuelle. La seule Université de Paris, non compris les Hautes Écoles spécialisées, est envahie par 64,000 étudiants, contre un peu plus de 100,000 pour les quelques 15 universités de province. Jusqu'à une époque récente, l'enseignement technique était pour ainsi dire monopolisé par la capitale, offrant ainsi un réservoir quasi illimité de techniciens et de cadres, et attirant de ce fait de nouvelles industries au moment où la décongestion était déjà proclamée comme une question de vie ou de mort pour la Ville-Lumière.

Que l'excès de développement d'une grande ville risque de rompre son équilibre et de porter un grave préjudice à la santé économique et sociale du pays, Paris en est encore un exemple particulièrement instructif.

En 1951, les Parisiens avaient à leur disposition moins de logements qu'en 1914; le nombre des habitations vieilles de plus d'un siècle atteint 2.8 millions; les îlots insalubres, dont la plupart ont été délimités dès 1893, couvrent 2,400 acres et contiennent plus de 200,000 taudis. En 1954, un logement sur vingt n'avait pas d'électricité, un sur cinq pas d'eau, un sur deux pas de W.C. intérieur.

Sans doute, une grande partie de la population active (ouvriers, employés, ingénieurs, comptables, chefs d'entreprise, commerçants, etc.) habite la banlieue ou la région, mais elle doit s'astreindre à

un déplacement quotidien aller et retour par divers moyens de locomotion, de trois heures et plus par jour. Les communes «suburbaines» qui les hébergent tombent au rang de «communes dortoirs», engageant d'énormes frais pour donner abri à une population qui n'est présente que durant la nuit et la fin de semaine. Les ressources financières de ces agglomérations sont d'autant plus précaires que par ses achats massifs au centre de Paris, l'élément féminin porte l'essentiel du chiffre d'affaires vers la capitale, en même temps que la population active masculine contribue à alimenter les profits dans les vingt arrondissements. Cela est important à noter du point de vue fiscal. La patente (impôt réel sur les bénéfices) et la taxe locale sur le chiffre d'affaires s'inscrivent en effet en tête des ressources financières des collectivités locales. En dépit de la péréquation en matière de la taxe locale, le budget de Paris, compris au sens étroit du mot, encaisse des impôts dont les communes de banlieue sont privées ou frustrées.

Ces conditions déplorables aux points de vue social, économique, financier et moral, se retrouvent *mutatis mutandis* non seulement dans d'autres capitales, mais aussi dans ce que l'on appelle les grandes cités industrielles ou commerciales, comme à Birmingham en Angleterre, à New-York aux États-Unis, à Milan en Italie, à Varsovie en Pologne.

Deux solutions peuvent être envisagées pour décongestionner les grandes agglomérations: le report sur la région immédiatement environnante notamment d'une partie de l'activité industrielle, et le développement intense de l'ensemble des provinces du pays.

Londres et Paris ont opté, selon des modalités différentes, pour le premier terme de l'alternative, mais les résultats obtenus restent de beaucoup en deçà des espérances.

Le rétablissement d'un sain équilibre économique, démographique et social ne peut résulter que d'une action de plus grande envergure comportant la mise en valeur des ressources matérielles et humaines du pays tout entier.

* * *

Ce n'est pas par hasard que le *Town and Country Planning Act* de 1947 se place dans le cadre du vaste plan de développement

économique régional anglais que, pour des raisons politiques, la seconde guerre mondiale avait fait naître. Alors qu'antérieurement à 1939, le chômage structurel et cyclique avait été le motif déterminant de l'intervention de l'État dans les *distressed areas*, sa disparition à la faveur de la guerre (plein emploi), loin de ralentir la valorisation de l'économie régionale, l'a au contraire accélérée. Les besoins stratégiques ont conduit dès le début du second conflit à une vaste et profonde décentralisation.

La Grande-Bretagne, sérieusement menacée d'une invasion par les armées de Hitler, divisa son territoire en onze régions de défense civile. Dans chacune d'elles, les organes essentiels de l'administration publique étaient appelés à fonctionner de façon *autonome* en cas d'occupation de la métropole. Les onze régions qui furent alors délimitées et qui ne correspondaient pas aux subdivisions administratives traditionnelles du pays, sont encore les onze régions économiques actuelles dans lesquelles fonctionnent aussi bien les services régionaux des ministères à compétence économique que les institutions représentatives de l'économie régionale¹.

Après la guerre, ce sont les besoins de la reconversion qui ont conféré une nouvelle actualité aux organismes chargés du développement et de l'aménagement du territoire. L'ancienne préoccupation de combattre, dans les régions les plus atteintes, la plaie du chômage, a fait place au souci d'une décentralisation économique rationnelle pour développer au maximum les ressources et pour retenir sur place une population active ayant tendance à se tourner vers les grands centres urbains semblant offrir le maximum de stabilité de l'emploi et une rémunération meilleure.

Mais en sens inverse, il convenait de faire refluer une partie des usines et de la main-d'œuvre des sept villes les plus encombrées vers la campagne dûment valorisée et dotée de logements appropriés. Selon les intentions du gouvernement, Londres devait perdre un million d'habitants et les six villes venant immédiatement après quant à la densité de la population, Birmingham en tête, devaient être «allégées» de 800,000 unités.

1. Le cadre étroit de cet article nous interdit de retracer l'historique du mouvement économique régional. Rappelons simplement le P.E.P. (*Political and Economic Planning*), l'intervention de commissaires régionaux dans les *depressed* et *special areas*, les *Development Councils*. Cf. Fyot et Calvez, *Politique économique régionale en Grande-Bretagne*, A. Colin, Paris, 1956.

Hélas! des difficultés financières (l'opération étant par la force des choses à la charge principale du Trésor public) ont interdit la dissémination sur tout le territoire des activités et de l'excès de population des grands centres. On a donc dû se contenter, pour l'immédiat, d'un transfert d'outillage et d'hommes dans la région entourant les villes congestionnées.

L'expérience de Birmingham met en évidence que la formule spectaculaire des villes satellites créées de toutes pièces en cercle autour d'une cité-monstre n'est pas, de loin, la plus économique. Cette solution nécessite des dépenses d'investissements particulièrement lourdes afin d'aménager l'infrastructure et les services publics essentiels des nouvelles agglomérations: canalisations souterraines pour l'adduction d'eau, de gaz, d'électricité et pour l'évacuation des eaux usagées (assainissement et tout-à-l'égout), voirie, raccordement au chemin de fer, écoles et hôpitaux, espaces verts, terrains de sport, etc.

Dans les Midlands, relativement prospères et caractérisés par une très grande diversification de l'activité économique sous tous ses aspects, on a conçu le report sur les villes préexistantes de la région, d'une partie de l'industrie et de la population active, en choisissant de préférence des cités en perte de vitesse économique et menacées d'émigration. Cette formule a l'avantage de s'appuyer sur des infrastructures déjà établies sous la simple réserve de les développer et de les moderniser. Malheureusement, la force de l'inertie, les habitudes prises par les entrepreneurs, employés et ouvriers, se sont opposées à une réussite d'envergure d'un projet rationnel et fort bien conçu.

La réalisation de cités nouvelles autour de Londres devait éviter un ensemble d'écueils. En premier lieu, il fallait éloigner les satellites suffisamment du centre de la capitale, pour éviter que les demeures ne retombent au rang de «communes dortoirs» accueillant le soir la population travaillant le jour dans les *boroughs* de Londres. À cet effet, il était indispensable de mettre entre les villes nouvelles et le cœur de la capitale, une distance respectable. Le rayon minimum d'environ 35 milles autour de la capitale n'a pu malheureusement être toujours respecté. En second lieu, pour empêcher les personnes transplantées de revenir travailler à Londres, il fallait concevoir et réaliser la cité-mixte comportant,

à proximité des habitations nouvelles mais séparés d'elles, des quartiers industriels et commerciaux tout neufs. Enfin, afin de réduire au minimum la tentation, notamment de la population féminine, de continuer ses achats dans le centre, il a été jugé approprié de doter les villes satellites de quartiers commerciaux et en particulier de succursales des magasins de Londres. Mention étant faite que dans l'intérêt de la décongestion intellectuelle, les satellites devaient être dotées d'écoles des deux premiers degrés.

Toutes ces conditions ont été réalisées dans les villes nouvelles telles que Stevenage (la plus éloignée), de Harlow, de Welwyn, de Hatfield, de Basildon dans le Nord et le Nord-Est, de Crawley dans le Sud, de Bracknell et de Hemel-Hempstead dans le Nord-Ouest et l'Ouest de Londres.

Depuis qu'a été élaboré le *Greater London Plan* (de Sir Patrick Abercrombie) en 1944, puis le *New Town Act* (1946), près de 240,000 personnes se sont établies dans ces nouvelles villes qui comptent au total près de 350,000 âmes. De 1946 à 1957, plus de 55,000 maisons d'habitation ont été érigées, les nouvelles écoles pouvant abriter 50,000 élèves. Les quartiers d'habitation sont aménagés en cercles, chacun présentant son originalité propre; la maison individuelle avec jardin et garage prédomine, coûtant selon la dimension de 2 à 4 livres sterling par semaine aux locataires.

Les résultats obtenus n'atteignent pas de loin les objectifs ambitieux des promoteurs, bien que les charges du Trésor aient été considérables¹. La réalisation des projets financés par des avances du Trésor à moyen terme, incombe aux *Development Corporations* en étroite collaboration avec le ministre du Logement.

Dans un article récent², J. Sykes, de l'Université d'Exeter, relève quelques critiques à l'encontre des villes satellites autour de la capitale. Dans la plupart des cas, les usines ou magasins qui y sont établis apparaissent comme de simples filiales ou succursales de maisons-mères de Londres. Elles risquent d'être fermées en cas de récession, d'où menace de chômage ou tentation de

1. Pour l'ensemble des quinze cités satellites dont sept autour de Londres, quatre dans la moitié méridionale de la Grande-Bretagne, trois dans la moitié septentrionale, Écosse comprise, le Trésor a décaissé depuis 1946 plus de 300 millions de livres sterling.

2. *Revue de Science financière*, Paris, 1958, n° 1.

rémigration. Par ailleurs, il se produit un va-et-vient de camions entre les ateliers secondaires et le centre d'activité (siège social), ce qui aggrave l'encombrement des routes à l'entrée de la capitale.

Le danger de la rechute des villes satellites en «communes-dortoirs» n'est donc pas complètement écarté. Il fait peser, au contraire, une lourde hypothèque sur la formule beaucoup moins ambitieuse et spectaculaire que Paris a dû adopter faute de mieux : celle des «grands ensembles», en train de s'imposer le long de l'ancienne enceinte fortifiée autour de la capitale proprement dite, soit des vingt arrondissements (dont la population est d'environ 3 millions d'habitants)¹.

* * *

Pour désencombrer Paris, il était impossible de choisir soit le modèle de Birmingham, par report d'une partie de l'activité sur les petites et moyennes villes à infrastructure préétablie des départements voisins, soit la formule de villes satellites, faute de place et surtout de moyens financiers. On a dû faire porter l'effort sur la périphérie immédiate de la cité proprement dite. Encore la construction de logements nouveaux constitue-t-elle la physiologie dominante de la plupart des «grands ensembles».

Pour atténuer la crise du logement caractérisée dans l'introduction à cet article, les zones non habitées de la périphérie sont urbanisées par l'installation tout d'abord des canalisations et réseaux indispensables (assainissement, égouts, adduction d'eau, de gaz, d'électricité), par la construction de tous les bâtiments abritant des services publics (mairies, police, pompiers, écoles et hôpitaux, institutions sanitaires, etc.), par l'aménagement des transports et communications, par la création d'espaces verts et de terrains de sport, et cela préalablement à toute implantation de locaux d'habitation. Ce programme est destiné à mettre à la disposition des constructeurs de grandes étendues de 120 à 360 acres, acquises et aménagées par l'État ou par des organismes publics. Une fois équipés, les terrains urbanisés sont soit affectés à des organismes constructeurs du secteur public, soit rétrocédés, au prix de revient, à toute personne morale ou physique susceptible de construire.

1. Le Grand-Paris, c'est-à-dire l'ensemble de l'agglomération, compte entre 7 et 8 millions d'habitants.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

Depuis l'élévation au rang de ministre de la construction de M. Sudreau, père spirituel des «grands ensembles» et ancien commissaire à la construction et à l'urbanisme de la région parisienne, la politique du logement et son financement ont reçu une remarquable impulsion. L'aide de l'État à la construction consiste en prêts à taux réduits aux organismes d'Habitations à loyer modéré, en prêts spéciaux du Crédit foncier et en attribution de primes au mètre carré. Les fonds publics l'emportent dans la construction sur l'épargne privée. En 1957, le financement de la construction se décompose ainsi dans l'ensemble du territoire:

Épargne privée.....	122 milliards de francs (30.4 p.c.)
Trésor.....	136 milliards de francs (33.9 p.c.)
Ressources monétaires.....	143 milliards de francs (35.7 p.c.)

Le troisième mode de financement est particulièrement critiquable, s'agissant de l'escompte par l'Institut central de Crédits à moyen terme. Aussi M. Sudreau, tout en obtenant au titre de l'année 1958 une dotation budgétaire supplémentaire de 30 milliards, cherche-t-il à renforcer l'apport de l'épargne privée authentique. À cet effet, il a fait valoir le principe du rendement en matière de construction, ce qui implique l'assouplissement du régime de blocage ou de contrôle des loyers. Il est aussi le champion de la simplification des formalités administratives pour tous ceux qui consentent à immobiliser leurs capitaux dans l'habitat.

Revenant à l'agglomération parisienne, la résorption des taudis va de pair avec les constructions nouvelles dans le cadre des «grands ensembles».

Ceux-ci dépassent dans quatre cas sur dix en voie d'aménagement, la préoccupation de l'habitat. En effet, quatre zones mixtes sont envisagées, combinant des entreprises industrielles avec la construction de logements (50,000 en voie de création). Des usines anciennes mais en voie de rénovation et d'extension seront localisées à l'extérieur de la zone d'habitation. Enfin, au Rond Point de la Défense sur la route de Saint-Germain, un quartier administratif et commercial a pour but de centraliser en dehors de Paris des bureaux qui dans le passé ont envahi les maisons d'habitation¹. Toutes les expositions, en particulier les grands salons

1. Plus de 80,000 bureaux administratifs ont rétréci l'espace vital déjà trop justement mesuré des maisons d'habitation.

(de l'automobile, etc.) auront lieu désormais non plus au centre, mais à la périphérie de la capitale. Enfin, un quartier résidentiel est prévu à Beauregard, dans l'un des sites les plus charmants de Paris.

S'agissant d'un expédient plutôt que d'une solution du problème aigu de la déconcentration de la capitale (les «grands ensembles» risquent de redevenir, quant au logement, des «communes-dortoirs»), il fallait combiner avec le dégagement de la Ville-Lumière, dont le revers est fait de tant d'ombres, un programme de revigoration de l'activité économique régionale. Du moment que la province, dans un climat sain des points de vue naturel, social et moral, offre des possibilités d'emploi intéressantes, la capitale cessera d'être un pôle d'attraction aussi irrésistible qu'illusoire.

Complétant les quelques indices de l'introduction de cet article, rappelons qu'un million de personnes sont venues s'installer dans la région parisienne depuis 1945; que de 1955 à 1957, la capitale comprise au sens large du terme a grossi de 418,000 âmes par l'effet combiné de la natalité et de l'immigration. Paris compte près de 20 p.c. de la population active de la France; abrite 44 p.c. de l'industrie chimique, 67 p.c. de la construction automobile, un pourcentage plus élevé de la construction aéronautique; deux tiers des sociétés privées en ont fait leur siège social.

Pour prévenir l'asphyxie de la capitale, pour mettre un terme à l'afflux de plus de 80,000 personnes par an en provenance des régions deshéritées ou en perte de vitesse, notamment de l'Ouest et du Sud-Ouest, la législation française, constante depuis 1954, établit le principe de l'autorisation préalable à toute installation, à toute extension d'activité, dans la région parisienne. Parallèlement, des encouragements ont été prodigués pour déterminer les entreprises établies dans l'agglomération à reporter une partie au moins de leur activité en province. L'État bonifie 20 p.c. du coût d'investissement à celles qui acceptent de se replier dans les zones dites critiques, marquées par un excès de population active par rapport aux emplois offerts. En plus, les droits de mutation (achat de terrains ou d'usines) sont réduits de deux tiers en faveur de ceux qui recommencent leur carrière industrielle ou commerciale loin de la capitale. Les collectivités d'accueil sont autorisées à réduire considérablement l'impôt sur les bénéfices réels (patente) en faveur

des immigrants. Les détaxations se combinent avec une aide positive sous forme de prêts à intérêt réduit accordés par le Fonds de Développement économique et social (compte spécial du Trésor). Enfin, dans la plupart des régions appelées à mettre en valeur leurs ressources propres, des sociétés de développements constituées sous la forme d'entreprises financières d'économie mixte, prennent des participations dans les entreprises qui acceptent de se replier en province ou d'y inaugurer de nouvelles activités productrices.

Il faut avouer que les résultats de la déconcentration industrielle de la capitale ont été jusqu'ici plutôt décevants, la force d'inertie constatée en Grande-Bretagne semblant puissante en France. Entre 1950 et 1957, le nombre des opérations de repli industriel a péniblement atteint 400. Pendant cette période, le transfert d'emplois de la capitale en province a atteint 100,000. Les décrets-loi de 1955 ont à peine accéléré le mouvement.

Pourquoi Paris continue-t-il à exercer une telle force attractive? Sans aucun doute, les illusions de la Ville-Lumière sont pour beaucoup dans ce phénomène. Ceux qui «montent» sur Paris sont fascinés par le mirage des hauts salaires nominaux sans se rendre compte suffisamment des revers de la médaille: charges de déplacement, perte de temps, conditions déplorables de l'habitat, etc.

Nous voudrions relever ici un autre argument qui attire les chefs d'entreprise dans la capitale. Au siècle de la technique et de la comptabilité, de la spécialisation à outrance, les dirigeants sont préoccupés de trouver un réservoir quasi inépuisable d'ingénieurs, de chimistes, de cadres en un mot, de comptables, etc. Or jusqu'à ces derniers temps, Paris n'a pas seulement attiré vers lui le gros de l'enseignement universitaire classique, il a prétendu monopoliser en plus l'enseignement technique sous tous ses aspects. C'est ainsi que ledit réservoir a toujours atteint son plein dans la capitale.

Pour assurer la décongestion industrielle, il fallait commencer par décentraliser l'enseignement technique, créer en province de Hautes Écoles spécialisées assortissant le diplôme conféré aux élèves d'une garantie de débouchés sur place. C'est dans cet ordre d'idées qu'il convient de mentionner la prestigieuse expansion, dans tous les domaines techniques, de l'École supérieure d'Électricité de Grenoble qui vient de faire une place importante à la théorie et

à l'application nucléaires, la création récente à Lyon d'un Institut supérieur des Sciences appliquées, la dispersion en province de branches importantes de l'École des Arts et Métiers.

La «montée» sur Paris a été en plus ralentie par l'exploitation rationnelle de ressources naturelles en province. Ainsi, autour du gaz de Lacq (Sud-Ouest, près de Pau), appelé à pourvoir à 10 p.c. des besoins d'énergie de la France, tout un complexe d'industries chimiques vient de s'établir susceptible d'assurer à la population excédentaire de la région, à prédominance agricole, des emplois industriels massifs.

En étroite collaboration avec le Commissariat général du Plan, qui échappe aux vicissitudes politiques, des chartes de développement économique régional ont été élaborées pour la Bretagne surpeuplée, pour la région Poitou-Charentes, pour la Corse, pour l'Alsace, pour la Lorraine. D'autres régions bénéficient, d'ores et déjà, du concours financier de l'État dont l'ampleur entraînera tôt ou tard le concours de l'épargne individuelle et sociétair.

Il apparaît ainsi nettement que le problème en apparence insoluble en soi de la décongestion parisienne, emprunte au prodigieux développement régional une chance inouïe de réussite. Encore faudra-t-il que l'État, au lieu de compter sur l'encouragement négatif des détaxations, accentue l'aide positive des primes, subventions, prêts, bonifications d'intérêt, etc., afin d'entraîner dans le circuit les capitaux privés à la recherche d'un vrai rendement. En ce qui concerne en particulier la construction, il faudrait progressivement résorber le financement par l'Institut d'émission. Car l'inflation qui, par ailleurs, est liée au coût excessif des opérations d'Algérie, admissible à la rigueur comme stimulant transitoire, est incompatible avec la santé dans la progression.

* * *

Le problème de la décongestion des grandes villes et du développement parallèle des économies régionales se pose aussi au delà du rideau de fer. Des villes satellites se dessinent autour de Moscou, de Varsovie, de Cracovie. Si le gouvernement de Kroutchev s'est résigné à une décentralisation de l'administration

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

centrale et économique, à l'octroi d'une plus grande autonomie aux kolkhoses, à un renforcement des attributions aux Républiques, c'est qu'il a pris conscience d'une évolution irrésistible, indépendante des structures politiques particulières.

Henry LAUFENBURGER
professeur à la faculté de Droit (Paris).

