

Sommaire

PARTIE I : DU MODÈLE DE CROISSANCE FORDISTE-KEYNÉSIEEN AU MODÈLE DE CROISSANCE NÉOLIBÉRAL : RÔLE ET PLACE DES TERRITOIRES _____ 1

1.1 De l'État keynésien à l'État néolibéral _____ 2

1.2 Fordisme-keynésianisme et néolibéralisme sont chacun porteur d'un rapport spatial spécifique _____ 4

PARTIE II : DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE : DE LA RECHERCHE D'ÉGALITÉ À LA MISE EN CONCURRENCE DES TERRITOIRES _____ 4

A. AU NIVEAU EUROPÉEN : _____ 4

1. L'Union européenne : quel système de pouvoirs et quel contenu socio-économique ? _____ 4

2. De l'aménagement du territoire à l'attractivité du territoire _____ 6

B. AU NIVEAU FRANÇAIS _____ 8

1. Une transformation des dispositifs de la politique publique _____ 8

2. Des principes nouveaux aux conséquences indésirables _____ 8

CONCLUSION _____ 9

Annexe 1 : ESPACE ET TERRITOIRES : DE QUOI PARLE-T-ON ? _____ 11

POUR TOUT CONTACT

Bruno Bouvier
animateur du pôle
Activités CGT en territoires
Coordination des comités régionaux
06 75 37 44 81 – b.bouvier@cgt.fr

Dominique Gallet
conseillère confédérale du pôle
Activités CGT en territoires
06 85 86 06 58 – d.gallet@cgt.fr

Assistant du pôle
01 55 82 81 56 – Aurélien Reichel

Document de travail « Europe et territoires »

Les politiques publiques focalisées sur la compétitivité mettent en concurrence les territoires en France et en Europe.

La présente lettre vise à fournir des points de repère sur la place et le rôle des territoires dans les modèles de croissance qui se sont succédé depuis la Seconde Guerre mondiale.

Il s'agit de saisir les ruptures introduites par le néolibéralisme : abandon de l'aménagement du territoire remplacé par l'attractivité du territoire, expression de la volonté des entreprises de capter la richesse socialement générée par les territoires.

Les politiques publiques passent ainsi de la recherche d'égalité des territoires à leur mise en concurrence, au double niveau français et européen selon un processus convergent.

Au moment où le gouvernement annonce de nombreux projets d'évolutions institutionnelles qui renforceront cette mise en concurrence, ce document de travail vient en appui du document confédéral « Égalité entre territoires, un enjeu central pour le syndicalisme, pour la CGT ».

Partie I DU MODÈLE DE CROISSANCE FORDISTE-KEYNÉSIEEN AU MODÈLE DE CROISSANCE NÉOLIBÉRAL : RÔLE ET PLACE DES TERRITOIRES

Nous nous fondons sur l'idée que « *chaque société produit un espace, le sien* »¹. Autrement dit, l'espace et le territoire ne sont pas seulement une donnée brute, une réalité géographique : ils sont aussi le résultat d'une production sociale. Dans l'annexe 1, nous développons ce point et nous

clarifions les notions d'espace et de territoire. En particulier, nous affirmons qu'il existe un contenu et une conception de l'espace spécifique au capitalisme, et nous rappelons que dans le cadre du système capitaliste, l'interaction réciproque entre espace et État produit le territoire.

1. Henri Lefebvre, *La production de l'espace*, Paris : Anthropos, 2000, p. 40.

Il convient cependant de préciser notre propos et de voir comment cette idée se concrétise au regard des évolutions contemporaines du capitalisme. Pour les besoins de l'analyse, nous distinguerons le fordisme-keynésianisme et le néolibéralisme, en tant que modèles de croissance. Chaque modèle de croissance organise son propre rapport à l'espace et au territoire, c'est-à-dire son propre rapport spatial.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, un mode de régulation et un régime d'accumulation capitaliste spécifique se mettent en place en Europe et aux États-Unis : le fordisme-keynésianisme. Il se décline sur une base nationale et confère au rapport salarial une place centrale en faisant reposer la croissance sur la demande de l'ensemble des salariés, grâce à un partage des gains de productivité et à une politique des revenus plus favorables aux travailleurs, permettant leur accès élargi à la consommation et l'écoulement d'une production de masse basée sur le taylorisme (division hiérarchique du travail et travail à la chaîne).

Dans son ouvrage *La Cité du travail*², Bruno Trentin, ancien secrétaire général de la CGIL, questionne ce compromis fordiste-keynésien et la conception du travail qui lui

est sous-jacente. Compromis par lequel les souffrances et l'aliénation générées par le travail divisé et subordonné sont compensées par l'argent, d'où les revendications syndicales centrées sur le salaire, dans l'attente de la conquête du pouvoir étatique à partir duquel les bases de la propriété seraient enfin transformées. Ce qui a conduit à un désinvestissement politique envers ce qui, pour les salariés, se jouait quotidiennement dans le travail, et donc à sous-estimer la transformation du travail, en dépit d'interventions souvent remarquables concernant l'amélioration des conditions de travail.

Dans les années soixante-dix, la crise du modèle de croissance fordiste-keynésien ouvre une phase de transformation et voit l'affirmation progressive du néolibéralisme en tant que modèle de croissance basé sur la concurrence généralisée. S'ouvre alors une période qui se caractérise aujourd'hui par la mise en œuvre de politiques économiques néolibérales : libre-échange, compression radicale des salaires et dogme du « coût du travail », remise en cause des aides publiques, hypertrophie de la sphère financière... Mais le néolibéralisme, c'est d'abord un projet directement politique : « Si la rationalité néolibérale met le marché

au premier plan, elle n'est pas seulement – et n'est même pas d'abord – centrée sur l'économie ; elle consiste plutôt dans l'extension et la dissémination des valeurs du marché à la politique sociale et à toutes les institutions, même si le marché conserve en tant que tel sa singularité. »³

S'il est exact que « chaque société produit un espace, le sien »⁴, nous pensons que fordisme-keynésianisme et néolibéralisme produisent chacun un espace – et un territoire – spécifique. En vue de comprendre la situation actuelle des territoires en France et en Europe, ce document de travail repose sur l'hypothèse générale que le passage d'un espace fordiste-keynésien à un espace néolibéral correspond au passage de l'aménagement du territoire à l'attractivité du territoire, c'est-à-dire au passage de la recherche d'égalité à la mise en concurrence des territoires.

Pour cela, nous devons observer dans un premier temps les changements dans la forme et les fonctions de l'État lors du passage du fordisme-keynésianisme au néolibéralisme, puis le rapport spatial spécifique qui en résulte. Les politiques publiques concrètes seront examinées dans la partie II, tant au niveau européen que national.

1.1 De l'État keynésien à l'État néolibéral

Pour analyser les changements dans la forme et les fonctions de l'État en ce qui concerne l'accumulation de capital, et comprendre ce qui se joue à ce niveau lors du passage du fordisme-keynésianisme au néolibéralisme, le sociologue britannique Bob Jessop propose une grille d'analyse en quatre points clés :

- le rôle spécifique de l'État dans la fixation de conditions favorables aux entreprises privées (politique économique) ;

- le rôle spécifique de l'État dans la reproduction individuelle et collective de la force de travail (politique sociale) ;
- le niveau auquel les politiques économiques et sociales sont décidées ;
- le poids relatif des mécanismes mis en œuvre pour maintenir la rentabilité privée et reproduire la force de travail en compensant les défaillances et les insuffisances du marché.⁵

À partir de ces quatre critères, Jessop identifie deux types d'État au sein des sociétés

capitalistes avancées :

- il qualifie les États en vigueur après la seconde guerre mondiale, d'État providence national keynésien (*Keynesian welfare national state*) ;
- ce modèle keynésien, entré en crise fin 70 début 80, est progressivement remplacé par un État néolibéral basé sur l'innovation, la flexibilité, le *workfare*⁶ et la concurrence internationale (*Schumpeterian workfare post-national regime*).

2. Bruno Trentin, *La cité du travail. La gauche et la crise du fordisme*, Paris : Fayard, 2012.

3. Wendy Brown, *Les habits neufs de la politique mondiale. Néolibéralisme et néoconservatisme*, Paris : Les prairies ordinaires, 2007, p 50.

4. Henri Lefebvre, *La production de l'espace*, Paris : Anthropos, 2000, p 40.

5. Bob Jessop, « Multilevel governance and multilevel metagovernance. Changes in the EU as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood », in Ian Bache and Matthew Flinders, *Multi-level governance*, Oxford : Oxford University Press, 2004, pp 49-74.

6. Selon John Krinsky, « "Workfare" est un terme ambigu, mélange de "welfare" – aide sociale – et "work" – travail. [...] Il constitue un symbole des mutations des politiques sociales du fordisme au post-fordisme et illustre surtout sa forme néolibérale. [...] Apparus aux États-Unis dans les années 1970, les programmes de workfare, qui posent comme principe que les bénéficiaires de l'aide sociale doivent travailler pour toucher leur allocation, se sont largement diffusés par la suite. L'histoire de ces programmes et de leurs évolutions aux États-Unis [et en Europe] montre que loin des visées de réinsertion que certains ont pu lui prêter, le workfare a servi, et continue de servir aujourd'hui, à tout autre objectif. D'abord en ce qu'il vise à restreindre le nombre d'allocataires de l'aide sociale ou au mieux à conditionner l'accès à celle-ci à un travail dévalorisé, ce qui en fait davantage un programme anti-assistance qu'un aménagement de celle-ci. Mais aussi en ce que le recours au travail des allocataires du workfare a largement participé aux entreprises de flexibilisation et de dégradation des conditions de travail du

1.1.1 Mise en place de l'État providence national keynésien

Il s'agit sans doute de la forme étatique qui nous est la plus familière, celle de l'État social qui s'est progressivement mis en place à partir de 1945, sur base d'affrontement capital/travail et de conflictualité sociale marquée :

« Premièrement, l'État était typiquement keynésien dans la mesure où il visait à assurer le plein-emploi dans une économie nationale relativement fermée, et ce principalement par la gestion de la demande et la fourniture d'infrastructures nationales. Deuxièmement, la politique sociale avait une orientation particulière en matière de bien-être (Welfare) dans la mesure où elle instituait des droits économiques et sociaux pour tous les citoyens afin qu'ils puissent participer à la prospé-

rité croissante (et contribuer à des niveaux élevés de demande) même s'ils n'étaient pas employés dans les secteurs économiques à salaires élevés et à forte croissance ; et encourageait des formes de consommation collective favorables à la dynamique fordiste de croissance fondée sur la production et la consommation massives. Troisièmement, l'État-providence national keynésien était national dans la mesure où ces politiques économiques et sociales s'inscrivaient dans la matrice historiquement spécifique (et socialement construite) d'une économie nationale, d'un État national et d'une société composée de citoyens nationaux. Dans cette matrice, l'État territorial national était principalement responsable de l'élaboration et de

l'orientation des politiques keynésiennes d'aide sociale. Les [échelons] locaux et régionaux servaient principalement de relais pour ces politiques et, en outre, les principaux régimes internationaux établis après la Deuxième Guerre mondiale visaient principalement à rétablir la stabilité des économies nationales et des États nationaux. Quatrièmement, l'État providence national keynésien était étatiste dans la mesure où les institutions de l'État (à différents niveaux) étaient le principal moteur et correcteur des forces du marché dans une « économie mixte » soucieuse de la croissance économique et de l'intégration sociale. »⁷

1.1.2 De l'État providence national keynésien à l'État néolibéral

Précisons d'emblée, pour éviter tout fatalisme, que ce passage de l'État providence national keynésien à un État de type néolibéral n'est ni inévitable ni linéaire : il progresse en fonction de l'affrontement capital/travail et des rapports de force sociopolitiques. D'autres choix progressistes auraient pu se mettre en place suite à la crise du modèle fordiste-keynésien. Il faut aussi souligner le rythme de progression inégale selon les pays : achevée au Royaume-Uni, la transition complète du capitalisme français vers un modèle néolibéral est toujours en cours et constitue l'objet même des réformes impulsées par Macron.

Pour Jessop, l'État néolibéral actuel est de type schumpétérien. En faisant référence à l'économiste Joseph Schumpeter, connu notamment pour ses travaux sur l'innovation, Jessop entend souligner clairement le rôle que le néolibéralisme assigne à l'innovation dans la croissance économique, ainsi que sa fonction de justification d'une économie en perpétuel bouleversement sous l'effet du progrès technique : la fameuse « destruction créatrice », qu'il

conviendrait dans l'optique néolibérale de ne pas entraver par une réglementation excessive et, au contraire, de favoriser par un renforcement de la flexibilité dans toutes ses dimensions, notamment sociale (workfare). D'où l'expression de « régime Schumpétérien postnational de workfare » (Schumpeterian workfare post-national regime – SWPR) que Jessop décrit de la façon suivante :

« Premièrement, il est "schumpétérien" dans la mesure où il cherche à promouvoir l'innovation permanente et la flexibilité dans des économies relativement ouvertes en intervenant sur l'offre et en renforçant autant que possible leur compétitivité globale. Deuxièmement, en tant que régime de workfare, il subordonne la politique sociale aux exigences de flexibilité du marché du travail et d'employabilité, et aux exigences de la concurrence économique. Il s'agit notamment d'exercer une pression à la baisse sur le salaire socialisé au regard des coûts internationaux de production mais, compte tenu des limites économiques et politiques à la réduction de l'État-providence, il s'agit surtout de redéfinir les fonctions de l'an-

cién État-providence pour le mettre au service des intérêts économiques. L'État s'efforce également de créer des sujets qui serviront de partenaires dans l'économie innovante, axée sur le savoir, entrepreneuriale et flexible, avec le régime de workfare individualisant, autonomisant et responsabilisant qui l'accompagne. Troisièmement, le SWPR est "postnational" dans la mesure où le territoire national a perdu de son importance en tant que "conteneur de pouvoir" (power container) économique, politique et culturel. Cela s'accompagne d'un transfert des fonctions d'élaboration des politiques économiques et sociales vers le haut, vers le bas et latéralement avec un rôle croissant des organismes non gouvernementaux supranationaux et des autorités administratives indépendantes dans la promotion des politiques et le transfert de politiques. Et, quatrièmement, étant donné la reconnaissance croissante de la défaillance de l'État et du marché, le SWPR est associé [...] à un double passage du gouvernement à la gouvernance et, tout aussi important, du gouvernement à la méta-gouvernance. »⁸

salariat américain [et européen]. Loin de chercher à établir des passerelles entre le welfare et le salariat, le workfare attaque simultanément ces deux institutions de l'État social » : voir sa note synthétique sur le lien http://www.ies-salariat.org/IMG/pdf/Notes_IES_8.pdf.

7. Bob Jessop, op. cit. (traduction personnelle).

8. Bob Jessop, op. cit. (traduction personnelle).

1.2 Fordisme-keynésianisme et néolibéralisme sont chacun porteur d'un rapport spatial spécifique

L'entreprise fordiste recherchait prioritairement sa compétitivité « *en interne* », par le recours aux économies d'échelle et à l'organisation dite « *scientifique* » du travail afin d'accroître les gains de productivité et être compétitive sur les prix, donnant parfois l'impression de se situer « *au-dessus des territoires* »⁹.

En recherchant une compétitivité par l'innovation, le post-fordisme reconfigure en profondeur cette relation ténue : aussi bien parce que l'entreprise post-fordiste recherche activement le(s) territoire(s) doté(s) des ressources (infrastructures, systèmes de formation, services publics, innovations, etc.) qui contribueront directement à sa compétitivité, mais aussi parce que la séparation stricte entre usine et vie hors usine typique du fordisme tend à

s'estomper, dessinant une nouvelle configuration des rapports de travail et de vie, et par là même de nouvelles subjectivités¹⁰, et donc de nouvelles modalités d'intervention syndicale.

Dans ce cas de figure, l'entreprise, plus qu'être productrice, se présente comme prédatrice de la richesse socialement générée par les territoires.

Ces évolutions affectent grandement la façon dont l'État intervient dans l'accumulation du capital. En effet, comme le suggère Michel Aglietta, « *prendre la mesure de la mondialisation du capitalisme, c'est d'abord reconnaître que les entreprises ne sont plus le lieu privilégié d'intégration sociale sur le territoire national. Elles mettent en concurrence les facteurs collectifs de la productivité qui sont liés aux territoires : le*

niveau général d'éducation, les bases scientifiques du progrès technique, les infrastructures. [...] Mais comme les sources collectives de la productivité sont exploitées par les entreprises pour l'accumulation du capital, sans être créées par elles dans une large mesure, la responsabilité des États est grande ». L'État se réforme, dans ses objectifs comme dans ses moyens d'action pour devenir un « *État investisseur dans les forces vives de la productivité* »¹¹.

Les entreprises s'inscrivent dans un mouvement de déterritorialisation/reterritorialisation en fonction des opportunités que leur offrent les territoires. La mondialisation n'uniformise pas, elle exploite les différences territoriales : elle est « *le produit de dynamiques sélectives de production de l'espace* »¹².

Partie II

DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE : DE LA RECHERCHE D'ÉGALITÉ À LA MISE EN CONCURRENCE DES TERRITOIRES

Le passage d'un espace fordiste à un espace postfordiste de type néolibéral s'exprime par un changement concomitant de politique publique, selon un mouvement qui conduit de l'aménagement du territoire à l'attractivité du territoire, au double niveau européen (A) et français (B).

A. AU NIVEAU EUROPÉEN

Avant de se pencher sur ce que l'Union européenne entend par « territoire » et sur le passage d'une logique proposant son « aménagement » à une logique visant à développer son « attractivité », il est nécessaire de tenter une caractérisation de l'Union européenne.

1. L'Union européenne : quel système de pouvoirs et quel contenu socio-économique ?

Trois tendances majeures affectent l'État au sein des sociétés capitalistes avancées¹³ :

- une tendance à la réarticulation des différents niveaux de pouvoir au sein de l'État (infra, national, supra et

transnational) et un renforcement du rôle de l'État dans la gestion des relations interscalaires, notamment la

9. Christian Azais et Antonella Corsani, « Travail, territoire et post-fordisme », *Espace et sociétés*, N° 92/93, 1986, pp 43-66, p 55.

10. Christian Azais et Antonella Corsani, op. cit.

11. Michel Aglietta, *Le capitalisme au tournant du siècle, postface à Régulation et crises du capitalisme*, Paris : Éditions Odile Jacob, 1997, page 464.

12. Cécile Gintrac, Préface à David Harvey, *Géographie de la domination. Capitalisme et production de l'espace*, Paris : Amsterdam Eds, 2018

13. Bob Jessop, op. cit.

relation entre le niveau national et le niveau européen, où l'État assume un rôle de pivot ;

- une tendance à la désétatisation du système politique qui se traduit par un passage du « gouvernement » à la « gouvernance », c'est-à-dire lorsque l'action publique passe de l'autorité à l'incitation, du commandement au pilotage¹⁴ par l'État, notamment dans le cadre d'une mise en réseau d'organismes indépendants divers qui ne lui sont pas formellement liés (agences spécialisées, autorités de régulation, etc.). Cela pose une question de responsabilité démocratique car la gouvernance et ses composantes ne sont pas soumises au contrôle des électeurs, contrairement à un gouvernement dans un régime démocratique classique ;
- une tendance complexe à l'internationalisation des régimes politiques, c'est-à-dire un poids significatif des aspects internationaux dans la définition des politiques publiques nationales.

Les approches analytiques traditionnelles de l'Union européenne ignorent sa dimension socio-économique :

- le fédéralisme suppose un transfert partiel de la souveraineté des États vers des institutions supranationales indépendantes des gouvernements nationaux : l'accent est mis sur le processus d'intégration européenne ;
- l'approche intergouvernementale postule que la construction euro-

péenne repose sur la coopération des gouvernements nationaux, et que ceux-ci en demeurent les principaux acteurs, indépendamment des avancées institutionnelles supranationales. Le rôle des forces sociales est en général passé sous silence ou, dans le meilleur des cas, limité à la définition des préférences nationales qui seront ensuite portées lors des négociations intergouvernementales. L'action des forces sociales se retrouve ainsi cantonnée au cadre national, sans tenir compte de leur dimension transnationale, ce qui semble paradoxal eu égard à l'intégration croissante de l'économie.

L'extension des chaînes de valeur montre que le procès de production n'est plus seulement organisé au niveau national. L'accumulation du capital dépasse les frontières nationales – sans toutefois effacer – et les forces sociales deviennent transnationales¹⁵. La construction européenne exprime, sur une base régionale, ce mouvement¹⁶.

Cette construction européenne, qui n'est pas un processus linéaire, peut être interprétée comme la succession de trois grandes phases distinctes, articulées au fordisme-keynésianisme, à sa crise et à ses tentatives de dépassement :

- les premiers pas de l'intégration européenne datent de la période de reconstruction de l'immédiat après-guerre ;
- au tout début des années cinquante, la CECA¹⁷ a facilité la restructuration du charbon et de l'acier. Le traité de

Rome en créant la CEE a permis la mise en place d'un marché intégré assurant des débouchés et favorisant la réalisation d'économies d'échelle par les « champions économiques nationaux », tout en faisant du social une compétence restant du niveau national, ce qui autorise la poursuite de politiques keynésiennes au niveau national et donc la sécurisation des différents modèles fordistes nationaux. Le processus de construction européenne tel qu'il s'était configuré pendant la période de croissance fordiste-keynésienne entre en crise lorsque les États membres mettent en œuvre des stratégies divergentes en vue de répondre à la crise du fordisme et surtout du keynésianisme ;

- la relance du marché unique et la signature de l'Acte unique de 1986 visent à dépasser cette crise de l'intégration européenne. Elles interviennent après de vifs affrontements entre les différentes fractions du capital. Elles traduisent la victoire d'une conception néolibérale qui entend inscrire l'Union européenne dans la compétition globale. Elles se traduisent par le glissement progressif vers un État néolibéral de type schumpétérien, comme nous l'avons vu dans la partie I, et par la mise en place de nouveaux modes de gouvernance.

Pour essayer de rendre compte de ces évolutions, et de leurs effets sur le fonctionnement et le mode de décision, nous proposons de caractériser l'Union euro-

14. Crowley John, « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale* 2003/4 (n° 21), pp 52-61.

15. Bastian Van Apeldoorn, Henk Overbeek and Magnus Ryner précisent que « la notion de simultanéité est cruciale pour comprendre ce qui est spécifiquement transnational. Les processus transnationaux sont ceux qui se déroulent simultanément sur la scène infranationale, nationale et internationale. Leur dynamique n'est pas fondamentalement définie par l'existence de frontières nationales (bien qu'elles existent et continuent d'être importantes ; en effet, leur configuration particulière peut jouer un rôle important dans la coopération transnationale). De même, les acteurs transnationaux sont constitués et opèrent dans un espace social [...] qui s'étend simultanément au-delà et à l'intérieur des frontières nationales, qui existent encore mais qui ont au mieux une pertinence de second ordre dans la compréhension de leur comportement » (traduction personnelle), in Alan W. Cafruny and Magnus Ryner (Eds), *A ruined fortress ? Neoliberal hegemony and transformation in Europe*, Lanham, Maryland : Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2003, p. 39.

16. « Dans l'ensemble, la circulation, la localisation et la spécialisation du capital en Europe contribuent à former et modeler les rapports de classe [...]. Le capitalisme est largement européenisé et, avec lui, les rapports de classe. Pour ne prendre qu'un exemple, la moitié des filiales étrangères (environ 16 000) des groupes français internationalisés se situent en Europe et y emploient deux millions de salariés, dont 350 000 en Espagne et au Royaume-Uni et presque 200 000 en Pologne (sans compter les emplois indirects générés par ces filiales). Les stratégies économiques des grandes firmes européennes déterminent ainsi en grande partie la morphologie des classes sociales dans les différents pays européens ». Les cas des mouvements de main-d'œuvre à l'échelle européenne, et notamment les travailleurs détachés montrent que « l'expérience des rapports de classe s'opère sur l'ensemble du territoire européen et non uniquement dans le cadre national », in Cédric Hugree, Étienne Pénissat et Alexis Spire, *Les classes sociales en Europe – Tableau des nouvelles inégalités sur le vieux continent*, Marseille, Éditions Agone, 2017, respectivement pages 13, 14 et 15.

17. La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est instituée en 1950, entre la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Elle vise officiellement à « mettre en commun » la production et la consommation du charbon et de l'acier. Elle prend fin en juillet 2002.

péenne comme une méta-gouvernance multiniveaux :

- gouvernance désigne le fait que « *l'Union européenne produit des règles, des normes, des décisions sans pour autant être régie par un gouvernement élu et responsable* »¹⁸ ;
- méta-gouvernance désigne la coordination horizontale et souple exercée par les institutions européennes, notamment par l'utilisation de la méthode ouverte de coordination : réseaux, *benchmarking*, recommandations, meilleures pratiques, apprentissage mutuel, etc. ;

- multiniveaux désigne la relation verticale – de haut en bas et de bas en haut – entre les différentes institutions qui composent les niveaux Europe/national/local.

Cette analyse en termes de méta-gouvernance multiniveaux présente plusieurs avantages :

- elle permet de sortir du sempiternel débat opposant intergouvernemental et supranational lorsqu'il est question d'identifier l'axe de pouvoir politique réel au sein de l'Union européenne, en insistant au contraire sur la combinaison originale de ces deux niveaux ;

- elle met en évidence l'agenda néolibéral commun aux différents niveaux et aux composantes des réseaux de « gouvernance » ;
- elle montre l'utilisation stratégique/opportuniste des niveaux qui est faite par les gouvernements des États membres lorsqu'ils rejettent la responsabilité de leurs décisions impopulaires sur le niveau européen (auquel ils participent et dont ils approuvent les décisions !)
- elle montre que la stratégie syndicale doit se déployer sur les différents niveaux de façon concomitante.

2. De l'aménagement du territoire à l'attractivité du territoire

Au niveau national, l'aménagement du territoire est « *l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et*

dans une vision prospective les hommes, leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes

naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques ».¹⁹

Qu'en est-il au niveau européen ?

2.1 Le territoire comme refoulé de la construction européenne

Il n'existe pas de définition juridique formelle du « territoire de l'Union européenne » en tant que tel : le territoire de l'Union est la somme des territoires de ses États membres. Ainsi, l'article 21 du TFUE²⁰ stipule que « *tout citoyen a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres* ».

Comme le montre Teresa Pulano²¹, ce refoulé a pour conséquence de produire huit types de spatialités au niveau de l'Union européenne :

- espace (*area*), entendu comme espace unique sans frontières, comme l'« *espace européen de*

liberté, de sécurité et de justice » selon la formulation européenne ;

- la régionalisation, entendue :
 - soit au sens de l'UE comme bloc régional du monde,
 - soit au sens du renforcement des régions dans l'espace infranational ;
- l'urbanisation, avec le rôle croissant des villes dans l'innovation économique ;
- la recomposition scalaire de l'État (et donc de la citoyenneté) ;
- l'Europe des réseaux ;
- la porosité des frontières internes et

externes de l'Europe ;

- le territoire dans sa dimension purement géographique.

On peut aussi dire que l'Union européenne est un espace politique aux frontières imprécises lorsque l'on constate que les pays membres n'appartiennent pas tous à la même zone ou aux mêmes institutions : par exemple la zone euro ou l'espace Schengen.

Ce refoulé et cette complexité, où différents espaces se superposent et s'entrelacent, produisent de la « confusion » et interrogent sur la construction européenne.

2.2 Une approche libérale et des évolutions implicites contradictoires

Le préambule du Traité de Rome engage l'Europe à assurer le développement harmonieux des économies des États membres en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées mais ne prévoit aucune politique ou dispositif concret en ce sens : l'hypothèse est que le marché assurerait une

allocation optimale des ressources, laquelle permettrait de résorber les inégalités territoriales...

Cependant, le marché concurrentiel ne peut être tel que s'il y a inégalité. Ainsi, la dynamique concurrentielle conduit à la polarisation et à la concentration territoriale des richesses.

Jusqu'en 1975, il n'existe pas d'aménagement européen du territoire en tant que tel, mais seulement une action au niveau national, non coordonnée.

La création du Fonds européen de développement régional (Feder) en 1975 est un tournant. Le Feder a pour objectif de redistribuer une partie du budget euro-

18. Christophe Degryse, *Dictionnaire de l'Union européenne*, Bruxelles : Éditions Larquier, 2011, p. 988.

19. Pierre Merlin, cité par Aliette Delamare et alii, *50 ans d'aménagement du territoire*, Paris : La documentation française, 2015, p. 12

20. Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Signé en 2007, le Traité de Lisbonne se compose du TFUE et du Traité sur l'Union européenne (TUE) : ces deux traités distincts ont la même valeur juridique.

21. Teresa Pulano, *La citoyenneté européenne. Un espace quasi étatique*, Paris : Presses de Sciences Po, 2014, p. 85

péen aux régions les plus en retard en matière de développement. Pour la première fois, la question régionale est abordée du point de vue européen et pas seulement national.

Face au risque d'accentuation des disparités européennes suite à l'arrivée de nouveaux États membres moins développés (Grèce, Espagne, Portugal) et à la signature de l'Acte unique, le traité européen est modifié afin d'introduire un chapitre sur la « cohésion économique et sociale », dont la politique régionale est pensée comme l'un des instruments.

Les fonds structurels sont profondément restructurés en 1988 et dotés de principes fondamentaux : concentration, programmation, partenariat, additionnalité (et plus tard proportionnalité).

Le Comité des régions (CDR) est créé en 1994, traduisant la recherche d'un lien politique entre régions et Europe. Mais sa fonction reste consultative.

Créé en 1999, le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) met en évidence la nécessité de prendre en compte la dimension territoriale dans la définition des politiques européennes. Il est non contraignant mais il sert de cadre de référence commun aux différents acteurs de l'aménagement et de développement du territoire (Commission européenne, États, régions et collectivités territoriales).

En résumé, une forme de politique régionale au niveau européen émerge progressivement, qui repose :

- sur trois principes fondateurs²² :
 - la cohésion, au niveau économique et social comme nous l'avons vu, mais aussi territorial, avec l'idée d'une solidarité qui

s'exprime entre les territoires de l'Union,

- l'équité territoriale, avec « *l'idée de parité de traitement [et le fait que] tous les citoyens d'un même espace politique doivent bénéficier de possibilités comparables d'accès aux biens et services d'intérêt général* »,
- la convergence, c'est-à-dire la diminution des inégalités régionales, soit en faisant converger les niveaux de richesse par habitant autour de la moyenne européenne par un effet redistributif entre riches et pauvres, soit en favorisant le rattrapage des pays ou régions défavorisées par le biais d'une croissance plus rapide, sachant que cela n'implique pas une réduction automatique des inégalités internes et peut se traduire par leur augmentation ;
- sur des instruments financiers, les fonds structurels : le Feder, le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion ;
- Sur des instruments juridiques :
 - Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) : son objectif est de supprimer les « obstacles » à la coopération transnationale, transfrontalière et interrégionale. Il permet d'unir au sein d'une même autorité transfrontalière plusieurs partenaires issus de différents États membres (deux au minimum), sans avoir besoin de recourir à un accord international. Les États membres, des collectivités

locales, des associations ou tout organisme de droit public peuvent être membre d'un GECT. Les GECT visent à mettre en œuvre des programmes ou projets de coopération transfrontières, qu'ils soient financés par l'UE ou non : par exemple, un hôpital transfrontière ou un réseau ferré transfrontière,

- proposition de règlement relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier²³ : se voulant plus souple que le GECT, il propose « *un mécanisme consistant à appliquer, pour un État membre donné et à l'égard d'une région transfrontalière commune les dispositions légales de l'État membre voisin lorsque l'application de sa propre législation constituerait un obstacle juridique à la mise en œuvre d'un projet commun (qui peut concerner un élément d'infrastructure ou un service d'intérêt économique général)* ». Ce projet, qui n'est pas encore adopté, reste flou sur ce qu'il faut entendre par « obstacles » et ne sécurise ni le droit du travail, ni le droit social, ni la fiscalité.

Au-delà des aspects descriptifs, il importe maintenant de s'interroger sur la façon dont ces principes et dispositifs techniques ont été concrètement mobilisés et articulés dans une politique visant à promouvoir la compétitivité globale de l'Europe et de ses territoires.

2.3 Mondialisation et attractivité du territoire

Dans le cadre de la mondialisation, les entreprises se déplacent et se localisent en fonction des opportunités offertes par les territoires (Voir partie I – Paragraphe 1.2).

La stratégie de Lisbonne se veut une « réponse » aux défis posés par la mondialisation. Adoptée en 2000, elle vise à positionner l'Europe comme leader de la

concurrence mondiale et à en faire « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010* ». ²⁴ Cette stratégie affirme que la compétitivité repose sur l'innovation, laquelle doit être recherchée sous toutes ses formes, afin de garantir le développement d'une économie de plus en plus fondée sur la connaissance.

La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne va entraîner un tournant majeur dans la politique territoriale européenne qui se caractérisait jusque-là par une tension entre ceux qui estiment qu'il faut « *laisser faire* » le marché en se fiant à ses supposés mécanismes autorégulateurs, et ceux qui pensent que le marché est incapable de garantir à lui seul la cohésion

22. Clarisse Didelon et alii, *Territoire européen*, Paris : PUF, 2011, pp 116-117.

23. COM (2018) 373 final.

24. L'Europe doit aussi « *être capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ».

territoriale. En mettant au centre de sa démarche la compétitivité (via l'innovation), la stratégie de Lisbonne va exacerber cette tension et permettre à la vision la plus néolibérale de l'emporter : l'Europe doit concentrer ses moyens et ses investissements dans les régions qui s'en sortent le mieux dans la compétition mondiale, afin qu'elles se développent davantage, ce qui aura un effet d'entraînement sur les autres régions européennes moins développées comme le note de façon critique Didelon²⁵. Il est ainsi proposé dans un premier temps de supprimer la politique régionale européenne (rapport Sapir)!

Finalement, la politique régionale sera maintenue mais son objectif principal sera celui du renforcement de la compétitivité des territoires : l'objectif de cohésion territoriale et de l'aménagement du

territoire ne disparaît pas mais doit se subordonner à la compétitivité. Une telle vision met les régions en compétition car elles doivent « lutter » entre elles pour attirer les financements destinés à renforcer leur attractivité en développant des politiques d'attractivité des territoires et de marketing territorial. Concrètement, les fonds structurels sont appelés à fonctionner et à financer les régions en fonction de deux objectifs : « convergence » (objectif 1) et « compétitivité régionale et emploi » (objectif 2).

Cette politique n'a pas permis de réduire les écarts entre régions, ce que reconnaît aujourd'hui la Commission européenne lorsqu'elle constate que « les grandes disparités régionales et territoriales restent un grand sujet de préoccupation » et que « dans de nombreux pays de l'UE, certaines régions sont à la traîne. Si les régions les

plus pauvres sont devenues plus prospères depuis 2010, l'écart économique qui les sépare des régions les plus riches s'est accru »²⁶.

Possible complément aux fonds structurels mais mal conçu, le « Plan d'investissement pour l'Europe », familièrement appelé « plan Juncker »²⁷, n'est pas parvenu à enrayer les inégalités territoriales, faute d'une clé de répartition solidaire permettant de tenir compte du niveau de chômage de chaque pays afin d'aider les pays qui en ont le plus besoin. Les projets financés se sont ainsi concentrés au départ sur les plus « gros pays ». Ainsi, en juillet 2016, l'essentiel des projets se concentrait sur 5 pays (Royaume-Uni, Italie, France, Espagne, Allemagne) qui ne sont pas les plus en difficulté, à l'exception de l'Espagne. La France arrivait en 3^e place, avec 16 projets approuvés²⁸.

B. AU NIVEAU FRANÇAIS

La France impulse et applique ces évolutions visant à placer la compétitivité des territoires au centre des politiques publiques.

En 2005, de façon très symbolique, la Datar devient Diact (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires), avant de

reprendre son acronyme d'origine mais avec une signification nouvelle : « l'action régionale » des origines se transformant en « attractivité régionale » en 2009. Ce changement sémantique indique que la croissance et la compétitivité prennent le pas sur les principes de compensation, de protection et de réparation, lesquels

passent désormais au second plan des préoccupations de la politique publique, sans toutefois disparaître. En 2014, la transformation de la Datar en Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) n'inverse pas cette tendance.

1. Une transformation des dispositifs de la politique publique

L'impératif d'innovation et de compétitivité territoriale se traduit par une transformation des dispositifs de la politique publique :

- mise en place de nouveaux mécanismes de gouvernance : la région devient pilote des politiques publiques, révision générale des politiques publiques (RGPP) ;
- modernisation de l'action publique (MAP) ;

- création de nouveaux dispositifs destinés à maximiser le potentiel de production/captation de connaissances sur une base territoriale : nouvelle génération de clusters, pôles de compétitivité²⁹, grappes d'entreprises, pôles d'excellence rurale, etc. ;
- Mise en place de la Stratégie régionale d'innovation (SRI) : dans le cadre du budget européen 2007-2013, les régions expérimentent cette stratégie destinée à focaliser les moyens régionaux dédiés à l'in-

novation sur des filières porteuses et à améliorer la structuration du système régional d'innovation. Ce concept est approfondi en Stratégie de spécialisation intelligente (SSI) lors du budget 2014-2020 : les acteurs régionaux doivent définir les domaines stratégiques dans lesquels ils ont des atouts et une masse critique suffisante pouvant justifier un soutien de la part de l'Europe afin de les consolider³⁰.

25. Clarisse Didelon et alii, *Territoire européen*, Paris : PUF, 2011, p. 126.

26. Commission européenne, *Examen annuel de la croissance 2019*, COM (2018) 770 final, page 8.

27. Pour une présentation d'ensemble et une critique du plan Juncker, voir *Le Peuple*, N° 1735, octobre 2016, pp 32-35.

28. http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/france-ip-state-of-play-july-2016_en.pdf.

29. Voir *La lettre du pôle Activités CGT en territoire*, n° 11, octobre 2018, consacrée aux pôles de compétitivité, pour une présentation détaillée.

30. Alette Delamare et alii, op.cit., p. 131.

2. Des principes nouveaux aux conséquences indésirables

En raison de la focalisation sur la compétitivité, la recherche d'égalité des territoires s'efface devant leur mise en concurrence. La politique publique et ses dispositifs sont désormais orientés vers l'innovation, la compétitivité, l'excellence, la créativité et l'attractivité.

La métropolisation illustre et concentre les effets pervers liés à cette approche.

Pour certains économistes, les politiques publiques doivent aider les territoires à gagner en compétitivité et se concentrer surtout sur ceux qui ont le plus fort potentiel. Or, sur le plan théorique, les métropoles seraient d'après eux plus productives que les autres territoires parce qu'elles facilitent l'innovation en permettant le rapprochement des acteurs. D'un point de vue empirique, ils affirment que les métropoles produisent plus de richesses (mesurées par le PIB) et concentrent davantage d'emplois productifs. En conséquence ils préconisent de concentrer les politiques publiques surtout sur les métropoles et de

renforcer cette tendance, au prix d'un creusement des inégalités entre régions.

D'autres chercheurs contestent aussi bien la construction de ces données favorables aux métropoles que leur interprétation positive³¹. De façon provocatrice mais salutaire, Olivier Bouba-Olga a forgé un acronyme (Came) destiné à déconstruire le discours dominant concernant les politiques publiques en direction des territoires. Il dénonce « un discours de plus en plus répandu, selon lequel l'avenir du monde et de la France se joue dans les métropoles. Une nouvelle mythologie, basée sur quatre termes qui font système : compétitivité-attractivité-métropolisation-excellence. Cette "Came" intoxique tous les discours politiques, quel que soit leur bord. On pourrait résumer cette théorie en quelques lignes :

1. Mondialisation oblige, tous les territoires sont en compétition les uns avec les autres (Compétitivité);
2. Si on veut continuer à créer richesse et emplois, il faut arrêter

de penser que tous les territoires peuvent gagner et soutenir en priorité ceux qui peuvent tirer leur épingle du jeu mondial (Métropolisation);

3. Ces territoires ont un avantage car il s'agit de territoires attractifs, où convergent les créatifs, les fondateurs de start-up, les meilleurs chercheurs, etc. (Attractivité);
4. Au sein de ces grandes villes, il faut soutenir en priorité les talents, les projets novateurs et les meilleurs profils (Excellence).

Politiquement, c'est un discours difficile à assumer. C'est pourquoi ceux qui le portent ajoutent un second couplet : pour ne pas abandonner tous les autres territoires, il faut les raccrocher aux métropoles et organiser de nouvelles coopérations. C'est la théorie du ruissellement appliquée aux territoires. Le problème, c'est que ce discours ne se vérifie pas empiriquement, ni scientifiquement »³².

CONCLUSION

« Chaque société produit un espace, le sien. »³³ Chaque modèle de croissance organise son propre rapport à l'espace et au territoire. Ces observations comportent deux implications majeures pour le mouvement syndical, au niveau revendicatif et au niveau stratégique.

Exiger la justice spatiale

Fondé sur la compétitivité et la mise en concurrence des territoires, le rapport spatial néolibéral est producteur de crise. Ainsi, les populations qui s'identifient au mouvement des « gilets jaunes » ont le sentiment d'être les laissés-pour-compte de politiques publiques qui, en se focalisant sur l'attractivité du territoire, renforcent le processus de métropolisation et créent des inégalités territoriales.

Pourtant, le gouvernement semble tenté par la fuite en avant, lorsqu'il propose de nombreux projets d'évolutions institutionnelles qui renforceront cette mise en

concurrence et ces inégalités territoriales, notamment lorsqu'il s'agirait d'assurer un « droit à la différenciation territoriale »³⁴ aux contours flous. Dans un contexte forgé par le dogme de « nécessaires » économies budgétaires, et avec un rapport spatial qui concentre les dispositifs de politique publique sur les territoires jugés aptes à la croissance économique, une telle proposition de traitement différencié des territoires ne peut que miner davantage la cohésion territoriale et sociale. Le mouvement syndical doit au contraire porter des exigences de justice spatiale

en formulant des revendications qui articulent justice sociale et égalité des territoires. Il faut sortir du modèle néolibéral de concurrence et de hiérarchisation des territoires et proposer des alternatives qui reposent sur la coopération des territoires et tiennent compte de leurs interdépendances. Il s'agit de conférer des droits égaux à l'ensemble des habitants qui résident dans des territoires distincts, dans une logique de plein développement et épanouissement des capacités humaines. Cela nécessite d'intervenir sur :

31. Pour un aperçu de ce débat, voir Vincent Grimault, « Hors des métropoles, point de salut ? » in *Alternatives économiques* 11/01/19

32. Interview *Humanité* 31/12/2018. Pour approfondir, voir aussi Olivier Bouba-Olga, Michel Grossetti, *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?* 2018, disponible sur HAL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01724699/document>.

33. Henri Lefebvre, *La production de l'espace*, Paris : Anthropos, 2000, p 40.

34. Cf. document confédéral *Égalité entre territoires, un enjeu central pour le syndicalisme, pour la CGT*.

- la production/redistribution des richesses avec de puissants mécanismes de péréquation afin de garantir la convergence vers le haut des territoires les moins avantagés;
 - la localisation/distribution des équipements;
 - l'implication des travailleurs dans les processus de décision des politiques publiques.
- Ces évolutions doivent se combiner avec d'autres mesures de justice sociale et déboucher sur un nouveau contrat social qui instaure une véritable sécurité sociale professionnelle et un nouveau statut du travail salarié, en vue de doter les travailleurs des protections et de la stabilité qui leur permettent d'organiser leur vie dans et hors travail.

Renforcer la composante territoriale de la stratégie syndicale, au niveau européen et national

Le mouvement syndical ne peut limiter son horizon stratégique au cadre de l'entreprise au sens strict. Le néolibéralisme modifie en profondeur les relations entreprise/territoire : le rapport spatial néolibéral exprime la volonté des entreprises de capter la richesse socialement générée par les territoires (voir partie 1.2). Le syndicalisme doit accorder toute l'attention nécessaire à cette évolution en renforçant la composante territoriale de sa stratégie revendicative.

Nous devons réaffirmer avec force que la compétitivité est la mauvaise clef d'entrée pour les choix stratégiques. Nous revendiquons un développement équilibré des territoires plutôt que leur mise en concurrence généralisée en France, en Europe et dans le monde. D'autres politiques publiques doivent être mises en place, porteuses de développement et de solidarité. Sur ce point, le mouvement syndical peut être à l'initiative dans la lutte contre les

inégalités et les déséquilibres régionaux, comme le montre la proposition de plan d'investissement européen portée par la CES consistant à investir, chaque année, pendant dix ans, 2 % du PIB européen, soit 260 milliards d'euros par an dans le domaine matériel (infrastructures, etc.), immatériel (formation) et social, ce qui permettrait de créer jusqu'à 11 millions d'emplois.

Il ne s'agit donc pas d'un plan de relance « classique » reposant uniquement sur la construction d'infrastructures matérielles mais d'un projet porteur d'un développement économique, social et environnemental alternatif qui fait la part belle aux investissements dans le domaine social et la transition vers une économie bas-carbone. Il ne s'agit pas non plus d'un plan d'investissement « classique » reposant sur l'investissement spéculatif ou de rationalisation compétitive mais d'un plan qui vise au contraire à développer l'investisse-

ment productif. Il ne s'agit pas davantage d'une addition de plans nationaux mais bien au contraire d'un dispositif intégralement européen destiné à renforcer la solidarité entre les pays membres de l'Union européenne, plutôt que leur concurrence, en apportant plus à ceux qui en ont besoin. Cette proposition s'inscrit dans la logique du plein-emploi solidaire et vise à modifier le rapport de force entre le capital et le travail par la création massive d'emplois de qualité³⁵.

La CGT fait sienne cette proposition et dans de nombreux territoires les syndicats CGT portent des projets de réindustrialisation, de développement de service public, de revitalisation de différents territoires avec au cœur de ceux-ci notre objectif d'un développement humain durable pour conjuguer développement économique, progrès social et respect de l'environnement.

35. Voir *Le Peuple*, n° 1735, octobre 2016, pp 32-35.

Annexe 1 :

ESPACE ET TERRITOIRES : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Cette note vise à exposer brièvement les travaux d'Henri Lefebvre³⁶, car ils présentent un intérêt certain pour la démarche syndicale et permettent de mieux cerner les enjeux politiques liés au territoire. Henri Lefebvre critique l'usage commun des notions d'espace et

de territoire et nous invite à les saisir dans leur dimension historique et politique.

Car contrairement à une idée reçue, l'espace n'est ni un objet neutre, ni une réalité géographique statique, ni un simple réceptacle ou un cadre passif

dans lequel s'inscriraient les rapports de production. Le territoire ne l'est pas davantage. Loin d'être « naturels », espace et territoire sont tous les deux le résultat d'une production.

1.1 La production de l'espace

Suivant l'analyse faite par Henri Lefebvre, nous pouvons considérer l'espace comme le produit du mode de production. Celui-ci « *organise et produit – en même temps que certains rapports sociaux – son espace et son temps. C'est ainsi qu'il s'accomplit* »³⁷. Espace, temps et mode de production sont donc indissociables et il est possible de distinguer un type d'espace et une conception du temps propres à chaque mode de production. Autrement dit, il existe un contenu et une conception de l'espace spécifique au capitalisme. Mais l'espace n'est pas seulement un produit social et historique, il « *sert aussi d'instrument à la pensée comme à l'ac-*

tion »³⁸. S'interroger sur la production de l'espace et sur son contenu s'avère donc crucial pour la démarche syndicale car l'espace « *est, en même temps qu'un moyen de production, un moyen de contrôle, donc de domination et de puissance* »³⁹.

Toujours selon Lefebvre, l'espace n'est pas neutre et produit des effets structurants : « *L'espace social n'est pas une chose parmi les choses, un produit quelconque parmi les produits, il enveloppe les choses produites [...]. Il résulte d'une suite et d'un ensemble d'opérations, et ne peut se réduire à un simple objet. Effet d'actions passées, il permet des actions, en suggère*

ou en interdit »⁴⁰. Mais cette production de l'espace est conflictuelle : toujours en suivant Lefebvre, « *les classes, fractions et groupes de classes [en lutte] sont les agents* »⁴¹ de la production de l'espace. Selon lui, « *un groupe, une classe ou fraction de classe, ne se constitue et ne se reconnaît comme "sujets" qu'en engendrant (produisant) un espace* »⁴². Pour cela, il est notamment indispensable de « *critiquer les idéologies de la spatialité, les découpages et les représentations de l'espace* »⁴³ qui se présentent comme naturelles.

1.2 Espace, État et territoire

Quelles sont les caractéristiques de l'espace dans le cadre du capitalisme ? Henri Lefebvre propose une démarche analytique fondée sur le schéma « homogénéité – fragmentation – hiérarchisation »⁴⁴ :

- le capitalisme homogénéise l'espace, c'est-à-dire qu'il neutralise les différences qui le composent : l'es-

pace est réputé être le même partout. Il s'agit d'un mécanisme identique à celui qui permet au capitaliste d'acheter de la « force de travail » et de faire abstraction des caractéristiques individuelles du travailleur qui la lui vend : le capitaliste achète du temps social « *qui se découpe dans un temps homogène,*

celui des horloges, dépourvu de qualité, toujours égal à lui-même, strictement quantifiable et quantifié »⁴⁵. Appliqué à l'espace, ce mécanisme dessine un espace « abstrait » dont l'homogénéité recherchée « *permet le calcul économique rationnel dans les sphères de l'échange et de la production* »⁴⁶, la circulation et la vente

36. Henri Lefebvre (1901-1991) est un philosophe et sociologue français internationalement reconnu, notamment pour ses travaux portant sur l'urbanisme, l'espace et le territoire.

37. Henri Lefebvre, *La production de l'espace*, Paris : Anthropos, 2000, Préface, page XXV, 4e édition.

38. Henri Lefebvre, op. cit., p. 35.

39. Henri Lefebvre, op. cit., p. 35.

40. Henri Lefebvre, op. cit., pp 88-89.

41. Henri Lefebvre, op. cit., p. 68.

42. Henri Lefebvre, op. cit., p. 478.

43. Cité par J-Y Martin, note sur *La production de l'espace* de H. Lefebvre (1974).

44. Henri Lefebvre, *Une pensée devenue monde*, Paris : Fayard, 1980, pp 148-161.

45. Henri Lefebvre, op. cit., p. 144.

46. Teresa Pulano, *La citoyenneté européenne. Un espace quasi étatique*, Paris : Presses de Sciences Po, 2014, p. 213.

des marchandises produites à partir de l'exploitation des travailleurs, puis la réalisation du profit et l'accumulation du capital. Henri Lefebvre épingle le caractère mondial, homogène, monotone, répétitif et ennuyeux de l'espace engendré dans la deuxième moitié du ^{xx}e siècle, espace formé d'aéroports, autoroutes, cités verticales de béton, cités horizontales de pavillons ;

- le capitalisme fragmente l'espace en le brisant en espaces distincts et juxtaposés, aux fonctions spécifiques : travail, résidence, loisirs, passage et transports, production, consommation. Tout comme le travail, l'espace devient parcellaire et, tout comme le travailleur aliéné, les habitants perdent le sens global du processus auquel ils participent. « Strictement quantifié, mesuré en mètres carrés comme en argent, cet espace morcelé est livré à l'échange (achat et vente) précisément par parcelles », ce qui fait dire à Henri Lefebvre que « l'espace devient une marchandise comme les autres, sans privilèges particuliers, sinon d'être soumis à des formalités censées pro-

téger la propriété (actes notariés, etc.) »⁴⁷. En faisant de l'espace le « support des rapports sociaux »⁴⁸, Henri Lefebvre souligne que ce processus de parcellisation de l'espace est annonciateur de crises à venir ;

- le capitalisme hiérarchise l'espace. D'abord au niveau des espaces distincts mentionnés ci-dessus, par exemple en identifiant des espaces nobles et vulgaires, ou en différenciant les espaces résidentiels (pour populations immigrées, classes moyennes, pavillons, etc.) dans une logique qui conduit à la ségrégation. Ensuite, hiérarchisation d'un point de vue plus général, en distinguant les points forts de l'espace et ses différents centres (de richesses, d'information, etc.) et ses périphéries, elles-mêmes hiérarchisées en fonction de leur éloignement respectif du centre. Cette opposition centre/périphérie, le capitalisme l'applique aux différents échelons, de la ville au monde. Il va de soi qu'il s'agit d'une relation de domination et que « la domination des centres sur les espaces dominés garantit le caractère homogène de l'espace ». Plus

précisément, « les centres relient les périphéries, les coordonnent, les soumettent à la stratégie globale, celle de l'État »⁴⁹.

L'espace capitaliste est un espace institutionnel. Henri Lefebvre souligne le rôle central de l'État dans la constitution de cet espace abstrait et dans la production de relations spatiales adaptées au système capitaliste. Il montre aussi le contrôle de l'État sur cet espace abstrait, via le déploiement de stratégies territoriales visant à donner une cohérence aux politiques de l'espace conduites par les institutions étatiques⁵⁰.

Pour Henri Lefebvre, le territoire est produit par cette interaction réciproque entre l'espace et l'État. En ce sens, le territoire peut être défini comme « la forme politique de l'espace produite et associée à l'État moderne. Par conséquent, État et territoire sont indissociables : l'un n'existe pas sans l'autre »⁵¹ dans le cadre du système capitaliste.

Il convient de souligner que le territoire résulte certes des stratégies étatiques mais aussi de leur contestation continue par des acteurs non institutionnels qui luttent pour se réappropriier l'espace et le territoire.

1.3 Porter à l'espace et au(x) territoire(s) toute l'attention nécessaire

En complément des remarques précédentes, il faut noter que l'accumulation du capital comporte une dimension géographique essentielle souvent négligée. Paradoxalement, la mobilité du capital, par exemple dans le cas des firmes multinationales, nécessite la création d'infrastructures sociales et physiques fixes.

« Une part du capital et de la force de travail doit être immobilisée dans l'espace, figée sur place, afin de favoriser la liberté de mouvement de la partie restante. »⁵² On voit ici que « la capacité à s'affranchir de l'espace dépend de la production de l'espace. »⁵³ Il est donc de la plus haute importance pour la CGT de renforcer la

composante territoriale de sa stratégie revendicative, au moment où la recherche effrénée de compétitivité, sous l'impulsion du capital, se traduit par une mise en concurrence généralisée des territoires en France, en Europe et dans le monde.

47. Henri Lefebvre, *Une pensée devenue monde*, p. 154.

48. Henri Lefebvre, op. cit., p. 154.

49. Henri Lefebvre, op. cit., p. 155.

50. Voir Teresa Pulano, op. cit., pp 213-214.

51. Teresa Pulano, op. cit., p. 214.

52. David Harvey, *Géographie de la domination. Capitalisme et production de l'espace*, Paris : Amsterdam Eds, 2018, p. 88.

53. David Harvey, op. cit., p. 88.