n° hors-série
DÉCEMBRE 2012

Les établissements publics régionaux

Pour mémoire

COMITÉ D'HISTOIRE

REVUE DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

n° hors-série
DÉCEMBRE 2012

Les établissements publics régionaux

Pour mémoire

COMITÉ D'HISTOIRE

Le comité d'histoire ministériel s'attache à susciter et soutenir la réflexion des chercheurs, des témoins des politiques publiques, et des lecteurs de la revue, sur les moments clés qui ont marqué l'évolution de l'organisation et des missions du ministère. A deux reprises depuis 1982, la décentralisation a été un de ces moments où de profonds changements législatifs ont entraîné des réorganisations de services et des mutations dans la nature et les modalités respectives d'intervention de l'Etat et des collectivités territoriales.

En 2012, un nouveau processus de réflexion et de concertation sur une nouvelle étape de la décentralisation a été engagé. Dans ce contexte, il est particulièrement utile et fécond qu'ait été mené depuis quelques années un travail de recherche historique sur la compréhension et l'interprétation des processus de décentralisation qui ont été conduits depuis une trentaine d'années et qui ont eu un impact sur l'activité de notre ministère.

Pour explorer ce sujet, le comité d'histoire et son conseil scientifique avaient proposé à deux historiens, Thibault Tellier, maître de conférences à l'université de Lille III et Loïc Vadelorge, maintenant professeur d'histoire contemporaine à l'université Paris Est à Marne-la-Vallée, de lancer, au cours de trois années universitaires (2009-2012), une recherche portant sur l'histoire croisée de la décentralisation et de l'aménagement, au cours de 23 séances thématiques de séminaire.

La restitution de ces trois années de travail a été faite lors du séminaire final du 21 septembre 2012. Elle sera effectuée plus largement sous la forme de deux articles de synthèse dans le numéro 12 de la revue «*Pour*

Mémoire» et d'un dossier consultable sur le site internet du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, comité d'Histoire.

Ce travail s'est aussi concrétisé par des journées d'études.

Une première journée d'étude s'était déroulée le 8 juin 2009, intitulée « L'Équipement et la décentralisation (1981-1992) » et consacrée aux lois Defferre et à l'organisation du ministère de l'Équipement. C'est à ce moment-là qu'avait été déterminé le cadre général de la recherche. Les actes de ce colloque ont fait l'objet d'un numéro spécial de la revue «Pour mémoire» de novembre 2009.

Une deuxième journée d'étude fut organisée le 18 juin 2010 au Conseil régional du Nord-Pas de Calais, avec pour objet l'étude d'un moment important de l'histoire de l'aménagement et de la décentralisation : la création, le 5 juillet 1972, des établissements publics régionaux (EPR). Cette loi a confirmé la pertinence de la région comme un niveau adapté d'administration publique et de détermination de politiques territoriales, dans le sillage de la création des régions de programme en 1955, des préfets de région en 1964 et de la régionalisation du Plan. Elle a été aussi une étape décisive vers la création d'une collectivité régionale de plein exercice sous la forme d'un Conseil régional élu.

L'objet de ce numéro spécial est de présenter les actes de cette journée d'études intitulée « Les établissements publics régionaux et la question régionale », elle était organisée avec l'appui de l'IRHIS - université de

Lille III), du CRESC - université de Paris XIII et du Centre d'histoire sociale du XXe siècle - université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

L'objectif a été de resituer, par des exposés universitaires, la réforme dans sa dimension historique et de remémorer son contexte, avec le témoignage d'acteurs travaillant d'un côté dans les services déconcentrés du ministère de l'Équipement, et de l'autre dans l'établissement public régional du Nord-Pas de Calais. Il s'agissait d'appréhender la réalité du travail accompli par ces nouveaux organismes, dans le cadre de nouveaux rapports, anticipant les phases ultérieures de la décentralisation.

Je tiens à adresser mes plus vifs remerciements au président du Conseil régional du Nord-Pas de Calais qui nous avait invité dans ses locaux durant cette journée ainsi qu'à Thibault Tellier et à Loïc Vadelorge pour avoir assuré la conduite scientifique de cette journée. Je remercie aussi tous les intervenants pour la qualité de leurs témoignages.

Patrick Février
Secrétaire délégué du comité d'Histoire

sommaire

Introduction scientifique 7

- **Thibault Tellier :** Les établissements publics régionaux et la question régionale

Les établissements publics régionaux (EPR) : une genèse complexe 14

- **Fabrice Marzin :** Joseph Martray et le CELIB, une contribution significative à la création des EPR en 1972
- **Marie-Clothilde Meillerand :** Genèse de la région Rhône-Alpes : Aménagement du territoire et construction régionale (1945-1972)
- **Olivier Dard :** L'autre régionalisation : Jean-François Gravier au tournant des années 1960-1970
- **Loic Vadelorge :** Du District de la région parisienne au Conseil régional d'Île-de-France : la loi de 1972 en miroir

Table-ronde 55

avec la participation de : **Alain Monferrand ; Louis Moissonier ; Gilles Ricono**

table ronde animée par : **Loïc Vadelorge**

Des EPR aux conseils régionaux : naissance d'un pouvoir régional ? 63

- **Thibault Tellier :** Genèses régionales : à la création de l'EPR Nord-Pas de Calais
- **Serge Dormard :** Le Nord-Pas de Calais au début des années 1970 : de la conversion industrielle à la reconversion régionale

Table-ronde 78

avec la participation de : Bernard Toulemonde ; Joël Hébrard ; Denise Cacheux

table ronde animée par : Thibault Tellier

Conclusions de la journée 86

❖ Loic Vadelorge : Le moment EPR

Annexes 93

Les établissements publics régionaux et la question régionale

Thibault Tellier
Maître de conférences en histoire contemporaine, Université de Lille III, IRHIS-CHS

Cette journée d'études s'inscrit à la suite de celle qui avait été organisée en juin 2009 au Conseil économique et social et qui portait sur « L'Équipement et la décentralisation (1981-1992) »[1].

Après l'étude des lois de décentralisation de 1982 et à la suite d'une première année de séminaire consacrée à l'histoire de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, il s'agit ici de livrer une analyse historique sur les prémices de ces lois au travers de l'exemple des établissements publics régionaux (EPR) mis en œuvre par la loi de 1972. A l'heure des débats sur l'avenir de la réforme territoriale, il s'agit également de proposer un éclairage historique sur l'évolution du rôle des collectivités locales en France vis-à-vis du pouvoir central ; avec, en toile de fond, la question séculaire de la régionalisation. Cette dernière est encore très largement perçue comme la résultante de la politique de planification et d'aménagement du territoire mise en œuvre à la fin de la IVe République, puis surtout par l'administration gaullienne à partir du début des années 1960. En réalité, il s'agit d'un processus plus complexe qui doit s'analyser sur la moyenne durée[2]. *Si la question émerge en réalité à la fin de la Seconde Guerre mondiale dans le contexte de la reconstruction et de la planification économique, elle prend très vite une tournure politique avec le développement de Comités d'expansion au sein desquels les élus locaux entendent faire peser leurs points de vue.*

A travers la question des établissements publics régionaux et de leur genèse, il convient donc d'apporter des éléments de réponse aux facteurs qui ont amené la France à passer d'un « régionalisme autoritaire » pour reprendre l'expression d'Yves Mény (création des préfets régionaux sous Vichy, des commissaires de la République à la Libération et des inspecteurs généraux en mission extraordinaire en 1947)[3] *à ce que l'on peut qualifier de légitimation progressive*

[1] Les actes de la Journée ont été publiés dans *Pour Mémoire*, Hors série, septembre 2009.

[2] Dans son travail sur la décentralisation, Yves Mény montre que certaines propositions de loi déposées par des parlementaires dans les années d'après guerre présentent des similitudes avec la loi de 1972. Il s'agissait en particulier de regrouper au sein d'une même instance des élus locaux ainsi que des représentants du monde économique et social. Yves Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique régional (1945-1969)*, Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence 1974, p. 192.

[3] *Ibid.*, p. 182.

de l'échelon régional autour des idées d'aménagement du territoire et de planification[4]*. Cela suppose donc de comprendre comment l'État lui-même a envisagé la transformation de ses modes d'action auprès des territoires au cours des années 1955-1975.*

Le questionnement historique relatif aux établissements publics régionaux se situe donc au carrefour de deux problématiques qui impriment durablement leur marque sur l'histoire de l'aménagement du territoire et de la décentralisation : le cheminement et l'affirmation de l'idée régionale d'une part au cours des années 1950-1960 ; la manière dont l'État envisage son action déconcentrée dans les années 1970 d'autre part.

Cheminement et affirmation de l'idée régionale

En 1972, au moment où le gouvernement met sur les rails son projet de constitution des établissements publics régionaux, l'idée de créer un échelon régional à part entière au sein de l'administration publique ne va pas de soi malgré les recommandations faites en ce sens, en particulier par la DATAR[5]*. D'une part, l'échec du référendum sur la régionalisation organisée par le général de Gaulle trois ans plus tôt et qui s'est soldé par son départ du pouvoir est encore très présent dans tous les esprits ; d'autre part, déconcentrer une partie, certes mineure, de l'action publique à l'échelon régional ne fait guère l'objet d'un consensus politique, y compris dans les rangs de la majorité présidentielle. Ainsi, Michel Debré, ancien premier ministre, artisan de la constitution de la Ve République, se montre-t-il hostile à des initiatives qui, de son point de vue, sont susceptibles de remettre en cause l'unité même de la nation. Dans un ouvrage publié en 1963, il affirmait au sujet des projets de régionalisation : « Notre Histoire condamne ce recul qui est la négation de la France »*[6]*. Pourtant, le mouvement en faveur de la prise en compte de l'échelon régional dans les prises de position apparaît irrésistible depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Qu'il s'agisse de la création des vingt et une régions de planification dès 1956, transformées cinq ans plus tard en Commissions d'action régionale par le nouveau pouvoir, ou l'installation des Commissions de développement économique régional (CODER) ainsi que des préfets de région en 1964, la tendance en faveur de l'affirmation du fait régional s'impose. Néanmoins, comme le souligne Yves Mény dans ses travaux, il faut distinguer la revendication d'une prise de compétence régionale et l'action régionale en tant que telle. Dans ce dernier cas, il s'agit pour l'État central de garder l'intégralité des dispositifs conduisant à la mise en œuvre des politiques publiques au niveau des territoires. Concernant les revendications pour la prise en compte de réelles compétences à l'échelon régional, il faut en réalité se tourner vers d'autres sphères qui se situent en lisière de la sphère étatique. C'est le cas*

[4] Romain Pasquier, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964), *Revue française de Sciences Politiques,* Vol. 53, n°1, février 2003.

[5] En juin 1968, la DATAR, encore dirigée pour quelque temps par Olivier Guichard, avait diffusé une étude confidentielle qui prévoyait une large réforme des institutions locales et régionales fondée sur deux principes : « l'autonomie et la solidarité » ; l'autonomie impliquant des assemblées représentatives des populations. Cité par Catherine Grémion, « Le général de Gaulle, la régionalisation et l'aménagement du territoire », in *De Gaulle en son siècle,* tome 3 : moderniser la France, Paris, Plon, 1992, p. 500.

[6] Michel Debré, *Au service de la Nation*, Paris, Stock, 1963.

en particulier de celle des responsables économiques, mais également élus locaux, qui se réunissent au sein des Comités d'expansion qui se développent au cours des années 1950. Le Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB), présidé jusqu'en 1972 par René Pleven, élabore dès 1953 un plan de modernisation de la Bretagne qui est présenté au gouvernement et qui s'apparente à une esquisse de planification régionale à laquelle les élus locaux ont souhaité apporter une contribution importante.

Fabrice Marzin montre en quoi ce type d'approches anticipe bel et bien la création des établissements publics régionaux en 1972. Les approches concernant l'aménagement urbain sont également appelées à changer d'échelle durant la période dite des Trente Glorieuses. De ce point de vue, l'exemple de la région lyonnaise présenté par Marie-Clotilde Meillerand permet de mieux comprendre les évolutions qui conduisent à agir de plus en plus systématiquement dans un cadre régional. Elle montre toutefois que la définition des périmètres d'intervention ne s'est pas faite sans débats. Concernant la région parisienne, Loic Vadelorge s'interroge lui aussi sur la prise en compte de l'échelon régional par l'administration et les organismes en charge de l'aménagement. En ce qui concerne la région francilienne, il convient d'ailleurs d'étendre la réflexion à la dimension institutionnelle. Si le District parisien reste en vigueur jusqu'en mai 1976, il paraît évident comme le montre Loïc Vadelorge que le modèle du District a servi en quelque sorte de matrice à la loi de 1972. Dès lors, il est incontestable que l'État lui-même prend très tôt la mesure de la nécessité de modifier ses cadres d'intervention, notamment en passant par l'expérimentation de terrain et non pas seulement par le cadre réglementaire. De ce point de vue, les années 1955-1965 représentent, à n'en pas douter, une sérieuse transformation de l'idée régionale. Celle-ci passe en effet d'une conception partisane très connotée politiquement, le régionalisme, à celle, plus en phase avec les problématiques du temps, en particulier celles liées à l'administration des territoires et qui suggère une déconcentration des politiques de l'État. Ce qui n'empêche pas les débats sur la nature même de ce que doit être l'idée d'une régionalisation revisitée. Ainsi, dans son texte, Olivier Dard montre en quoi Jean-François Gravier, régionaliste convaincu de longue date, a rejeté les perspectives de déconcentration et de régionalisation de la Ve République Gaullienne, des projets de Paul Delouvrier pour la région parisienne au référendum de 1969.

Mais la question de la régionalisation, et surtout de sa véritable nature, ne concerne pas seulement les spécialistes de la question. Le débat agite aussi les milieux politiques au cours des années 1950-1960, à gauche comme à droite. Bertrand Motte, qui sera député Indépendant du Nord entre 1958 et 1962 estime dès 1955 au Congrès de l'association des présidents des Conseils généraux que « La centralisation administrative a une responsabilité première dans la stagnation ou l'agonie

que connaît aujourd'hui la France provinciale »[7]*. Élu député, il rappelle que doter la France d'un pouvoir fort comme l'a souhaité le général de Gaulle revient à poser en fait la question d'une réelle délégation de pouvoirs, et donc d'une décentralisation authentique. De son point de vue, la centralisation est en fait la prérogative des États faibles. Au contraire, un État fort peut sans crainte faire appel à des « collectivités intermédiaires » en leur déléguant de réels pouvoirs. Ainsi se prononce-t-il pour un dialogue permanent entre « un État clairvoyant et les différentes personnalités régionales »*[8]*. A gauche, les prises de position évoluent également sensiblement. On assiste progressivement à une conversion de la gauche à la régionalisation, y compris au sein du parti communiste français. Ce qui peut paraître plus inattendu*[9]*. L'idée régionale s'affirme face à un pouvoir d'État qui semble, pour le moment, hors de portée d'être conquis. Les élections présidentielles de 1969 donnent ainsi l'occasion au candidat Gaston Deferre de réaffirmer son engagement en faveur de la régionalisation. Déjà dans* **Un nouvel horizon** *publié en 1965, il avait dénoncé la faillite de la réforme de 1964, considérant qu'il ne s'était pas agi « d'élargir la démocratie, mais seulement rationaliser les techniques de décision ». Michel Philipponneau, militant socialiste et membre du CELIB, s'était, quant à lui, insurgé contre la mise sous tutelle des collectivités locales socialistes par les préfets de région*[10]*. L'installation des établissements publics régionaux ne se produit donc pas dans un contexte neutre du point de vue politique. D'autant que celle-ci intervient également au moment où l'État entend recomposer ses modes d'intervention auprès des territoires.*

L'histoire des établissements publics régionaux dans les processus de régionalisation

La loi du 5 juillet 1972 qui créée les établissements publics régionaux s'inscrit dans un double mouvement de réorganisation de l'action publique territoriale au cours des années 1970. Elle confirme d'une part l'échelle régionale comme une échelle d'administration publique à part entière, dans le sillage de ce qui avait été créé auparavant, ainsi que dans la perspective de régionalisation du Plan. Elle constitue d'autre part une étape décisive vers la création d'une collectivité locale régionale autonome à défaut d'être indépendante[11]*. La communication de Thibault Tellier sur la genèse de la création de l'établissement public régional Nord-Pas de Calais montre que dans les faits, un certain nombre d'acteurs locaux investis sur ces questions auraient sans aucun doute souhaité une réforme plus hardie que celle qui a finalement été entérinée par le gouvernement de Chaban-Delmas. Qu'il s'agisse de Guy Mollet au sein de la CODER Nord-Pas de Calais, ou surtout du CERES présidé par le Recteur Guy Debeyre,*

[7] Romain Pasquier, « La régionalisation française revisitée... », *op. cit.*, p. 118.

[8] Bertrand Motte, « L'aménagement du territoire est un problème de politique générale », *CIL Logement*, n°106, nov. 1958, Archives Départementales du Nord (ADN), 80J51.

[9] Thibault Tellier, « Le parti communiste et la décentralisation : une nouvelle manière d'appréhender le pouvoir local ? (1971-1983) », in *Les territoires du communisme Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, sous la direction de Julien Mischi et Emmanuel Bellanger, Université Paris 1, 1-2 déc. 2009.

[10] Michel Philipponneau, *La gauche et les régions*, Paris, Calmann Lévy, 1967.

[11] De ce point de vue, la loi de 1972 sur les établissements publics régionaux est en retrait vis-à-vis de la proposition faite lors du référendum de 1969 sur la régionalisation.

il est en effet question de doter ce futur organisme d'un réel pouvoir de décision. Les espoirs fournis à cette occasion seront très souvent déçus. Présenté comme devant favoriser le développement économique régional, le projet de loi sur la création des établissements publics régionaux est en retrait par rapport au projet qui avait été soumis trois ans plus tôt à l'approbation du peuple français.

La région est certes instituée en tant que telle, mais le périmètre de ses compétences est des plus restreints. Aucune compétence spécifique ne lui est déléguée : « L'établissement public, précise le premier article du projet de loi, a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique et social de la région par toutes études intéressant le développement régional ; toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ; la participation volontaire au financement d'équipements collectifs ; la réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, d'autres établissements publics ou de l'État ». La marge de main-œuvre des nouveaux élus régionaux, tous désignés par les collectivités locales (les parlementaires en sont membres de droit) semble donc très étroite. En outre, les Conseils régionaux ne disposent pas d'une fiscalité propre pour mettre en œuvre leurs programmes[12].

Néanmoins, très rapidement, les établissements publics régionaux font faire la démonstration de leur capacité à dépasser les strictes limites de leurs champs d'intervention, conquérant ce que le Conseil économique et social appelle « un droit à l'efficacité pour la région » ainsi que la reconnaissance officielle de leur rôle stratégique et interventionniste[13]*. Comme le relève le rapport du Conseil économique et social, la loi de 1972 avait prévu le développement des régions de manière à la fois restrictive et évolutive. Restrictive parce que dotées de compétences définies à la base strictement liées au développement économique et social ; évolutive par ce qu'il était prévu des possibilités d'interventions nouvelles.*

A ce jour, il n'existe pourtant aucune étude historique précise concernant les perspectives d'action ainsi que le fonctionnement des établissements publics régionaux. Cette journée d'études suggère donc un certain nombre de pistes de travail, notamment concernant la définition des programmes de travail en direction du développement économique régional. A ce propos, la communication de Serge Dormard sur l'économie du Nord-Pas de Calais, donne un éclairage précis sur la manière dont le Conseil régional Nord-Pas de Calais s'est investi dans la transition qui s'est opérée au cours des années 1970 entre conversion industrielle et reconversion régionale[14]*.*

Enfin, cette journée a voulu se tourner vers les acteurs eux-mêmes. Les deux tables rondes organisées,

[12] La loi fixe le plafond des ressources fiscales régionales à 25 francs par habitant. En 1981, le plafond sera relevé à 67 francs.

[13] Journal Officiel, Avis adopté par le Conseil économique et social, *séances des 12 et 13 juin 1979, sur « L'évolution du rôle des Établissements Publics Régionaux dans le domaine économique et social », p. 1075. L'expression « droit à l'efficacité » est attribuée par le rapporteur du rapport à l'ancien ministre Pierre Sudreau*

[14] Sur ces questions, on peut également se référer à l'ouvrage récent publié sous la direction de Jean-François Eck et Olivier Dard, *Aménageurs, territoires et entreprises en Europe du Nord Ouest au second XXe siècle* (Metz, 2010).

l'une sur les services déconcentrés de l'État, et l'autre, spécifiquement sur l'établissement public régional Nord-Pas de Calais, apportent des précisions quant à la réalité vécue de ces nouvelles institutions. Alain Monferrand pour la Franche-Comté, Louis Moissonier pour la DDE du Doubs, Gilles Ricono, actuel directeur général des services (DGS) de la région Bretagne mais alors en Seine-Saint-Denis, témoignent sur la manière dont ils s'y prirent, chacun dans sa fonction, pour donner corps à la régionalisation. Cela, dans un contexte sociétal en pleine évolution, qu'il s'agisse de la prise en compte grandissante des questions patrimoniales ou environnementales avec, dans ce dernier cas, la création d'un ministère dédié spécifiquement à ces questions l'année précédente[15]*. La seconde table ronde donne le point de vue de ceux qui durent« inventer » des politiques régionales, bien souvent dans le plus grand dénuement, les établissements publics régionaux étant privés de services spécifiques, parfois de manière un peu éloigné du cadre réglementaire initialement conçu. Effectivement, les établissements publics régionaux ont, comme en particulier celui du Nord-Pas de Calais, développé des politiques originales tant en matière de formation continue que de développement des infrastructures routières, fluviales et portuaires, ou bien encore en matière d'espaces naturels comme le rappellent Joël Hebard, Bernard Toulemonde et Denise Cacheux qui ont appartenu, comme techniciens ou élue, au Conseil régional présidé par Pierre Mauroy.*

Les nouvelles institutions régionales ont ainsi développé de véritables stratégies de développement au regard d'un État qui s'interroge sur ses propres capacités d'intervention, notamment du point de vue financier comme en témoignent les débats qui ont amené à la création de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 1979 et de l'opportunité ou non de créer un nouvel impôt régional[16]*. En d'autres termes, comme le souligne un rapport sur les établissements publics régionaux en 1978, si cinq ans après la mise en place de l'institution régionale, l'approche départementale des problèmes n'a pas encore été remplacé au Conseil régional, « les premiers signes de renouveau apparaissent »*[17]*. C'est d'ailleurs dans cette perspective de renouveau que l'EPR Nord-Pas de Calais a développé sa propre conception de la planification en organisant en 1976 à Lille des « États généraux » de la planification avec le concours des populations concernées. Le débat public qui a eu lieu a ainsi conduit l'EPR à se démarquer profondément, sur certains points, du document de l'administration de l'État.*

Ainsi, cette journée d'études consacrée aux établissements publics régionaux et la question régionale, organisée avec le concours actif du Conseil régional Nord-Pas de Calais et de son Président Daniel Percheron, s'inscrit-elle pleinement dans la connaissance de l'histoire contemporaine de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Pour terminer ce propos introductif, je souhaite rendre hommage ici à la mémoire de Roland Verkindere disparu en mai 2011. Ancien secrétaire général du Conseil régional Nord-Pas de Calais, Roland s'est beaucoup investi au sein de l'association des anciens du Conseil régional pour contribuer à restituer l'histoire de cette institution depuis sa création. Il avait été très intéressé par l'organisation de cette journée. Qu'il en soit remercié. ❖

[15] Ministère Poujade chargé de l'environnement créé en 1971.

[16] Le rapport du CES rappelle que les budgets des régions métropolitaines, à l'exception de la région parisienne, ont quadruplé pour atteindre plus de 3 milliards de francs en 1979.

[17] Commissariat général au Plan, Service régional et urbain, Christian Vigouroux, « Quelques éléments pour un premier bilan des établissements publics régionaux », Juin 1978, CDU 9789.

Journée d'études du 18 juin 2010. Hémicycle du Conseil régional Nord-Pas de Calais

De gauche à droit, F. Marzin ; A. Fourcaut ; T. Tellier ; M.-C. Meillerand ; O. Dard ; L. Vadelorge © C. Lestienne Collection Archives régionales Nord-Pas de Calais.

Joseph Martray et le CELIB,

une contribution significative à la création des EPR en 1972

Fabrice Marzin
Professeur agrégé d'Histoire,
doctorant CEHRIO-Université Rennes 2

Joseph Martray ©Ouest-France

Le 10 mai 1974, entre les deux tours de l'élection présidentielle, Joseph Martray, en tant que délégué général du Mouvement national pour la décentralisation et la réforme régionale (MNDR) publie un communiqué appelant les « responsables et militants engagés dans l'action locale concrète » à se rallier à la candidature de Valéry Giscard d'Estaing, car elle constitue selon lui la meilleure garantie de voir les institutions régionales créées par la loi du 5 juillet 1972 fonctionner au mieux et évoluer dans le sens souhaiter par les régionalistes[1]. C'est donc au nom de la défense des Établissements publics régionaux (EPR) que Joseph Martray renonce publiquement à un apolitisme qu'il avait toujours revendiqué haut et fort jusque-là. Comment expliquer dès lors que le fondateur du Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (CELIB) et du MNDR renonce à cette position de principe qui semblait intangible pour défendre une réforme régionale apparemment si modeste ? Au-delà de considérations à proprement parler politiques, dans un contexte où la victoire de François Mitterrand et de la gauche du Programme commun n'est plus une simple hypothèse, l'attitude de Martray semble démontrer que cette réforme de 1972 constitue une sorte d'aboutissement d'un combat qui avait commencé dès les années 1930 dans l'esprit des « nouvelles relèves »[2].

Aussi, nous souhaiterions tenter ici de retracer à grands traits le rôle de Joseph Martray[3] dans la genèse des EPR en montrant comment celui-ci s'appuyant sur une partie du mouvement breton,

[1] Arch. Dep. d'Ille-et-Vilaine (ADIV), 30J 168.

[2] Olivier Dard, *Le rendez-vous manqué des relèves des années 30*, Paris, PUF, 2002.

[3] L'auteur prépare actuellement une thèse de doctorat sur la genèse du CELIB. Joseph Martray (1914-2010), rédacteur de préfecture à Saint-Brieuc à partir de 1938, puis délégué régional adjoint à la Jeunesse en 1942-1943, est entré dans la carrière de journaliste en devenant à la fin de 1943 le rédacteur en chef de la *Dépêche de Brest* alors dirigée par Yann Fouéré. A l'origine de la revue *Peuple breton en* 1947, il est le fondateur et le secrétaire général du CELIB de sa création en 1950 jusqu'en 1967.

appelé *emsav*[4] en breton, est à l'origine dans les années 1940 d'une mutation et d'une modernisation du discours régionaliste traditionnel, puis parvient dans les années 1950 à fédérer les « forces vives », tant au niveau régional qu'au niveau national, autour de l'idée de planification régionale et enfin comment face à une régionalisation du Plan qui s'apparente en fait à une recentralisation de la politique des économies régionales et de l'aménagement du territoire, Joseph Martray profite du projet référendaire annoncé par Charles de Gaulle pour relancer une dynamique en faveur de la réforme régionale autour de la création en juin 1968 du MNDR.

Planification et fédéralisme, l'émergence d'un néorégionalisme breton

La revendication bretonne portée par le mouvement breton depuis la fin du XIXe siècle s'était majoritairement cantonnée aux questions culturelles, et notamment celle de la langue bretonne. Cependant, dans les premières années du XXe siècle, quelques pionniers, dont Jean Choleau et les animateurs de la Fédération régionaliste de Bretagne commencent à s'intéresser également aux questions économiques. Dans l'entre-deux-guerres, ce régionalisme économique, profitant de la dynamique créée par la création des Régions économiques[5], se diffuse à une plus large frange de responsables locaux : délégués des chambres de commerce et des chambres d'agriculture, responsables locaux du tourisme, syndicats de producteurs. Cette nouvelle orientation conduit certains des membres du mouvement breton dont Yann Fouéré à défendre alors l'idée d'un Plan breton, capable de donner les moyens de son autonomie à la Bretagne.

L'aspiration à un Plan breton dans les années 1940

Le projet d'un Plan pour la Bretagne est notamment évoqué à plusieurs reprises dans le journal La Bretagne au cours des années 1941-1944[6]. Ainsi, au mois d'avril 1941, James Bouillé signe une série d'articles intitulée « Pour l'équipement de la Bretagne » dans laquelle il appelle de ses vœux une Bretagne qui pourra s'épanouir dans « un Occident réorganisé » grâce à des grands travaux[7]. Le mois suivant, le quotidien breton annonce la création d'un Office économique breton chargé de faire « un inventaire exact de l'équipement et de la puissance de production de la Bretagne »[8]. Enfin, Henri Pollès affirme au mois de juillet qu'« il faut établir un grand Plan breton » qui permettrait « le groupement des énergies qui souvent s'ignorent [...] »[9].

Cette évolution des préoccupations de l'*emsav* en faveur d'une planification économique à l'échelle régionale trouve un aboutissement dans l'ouvrage publié par Joseph Martray[10] en 1947, Le problème breton et la réforme de la France. Le futur fondateur du CELIB y exprime la nécessité pour la Bretagne de « définir elle-même ses intérêts collectifs, de protéger elle-même ses droits économiques et culturels, de moderniser elle-même son agriculture et son élevage, de développer elle-même son tourisme, de reprendre enfin l'exploitation rationnelle des richesses [...] »[11]. Pour se faire, il estime prioritaire pour la région d'établir « un plan de longue haleine pour l'équipement agricole, maritime, industriel de la Bretagne »[12]. La région selon Joseph Martray aurait également pour mission de veiller à l'amélioration de la production agricole, à l'équipement rural, à l'électrification des écarts, à l'adduction d'eau, à la protection de l'artisanat rural, à défendre le prestige de la marque régionale, à la propagande touristique, au développement du crédit,

[4] Le Mouvement breton, ou Emsav (nom dérivé du verbe breton en em sevel, se (re)lever), désigne un ensemble informel d'organisations politiques, de syndicats, de groupes économiques ou d'associations culturelles soucieux de préserver et de développer la spécificité de la Bretagne, ou certains de ses aspects

[5] Alain Chatriot, in Caro(P)-Dard(O)-Daumas(JC), *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats,* Rennes, PUR, 2002, pp.53-77.

[6] La Bretagne, journal créé en 1941 par Yann Fouéré, se veut un quotidien d'orientation régionaliste, mais défend souvent des idées proches de celles du Parti national breton (PNB).

[7] *La Bretagne,* 4, 11 et 18 avril 1941.

[8] *La Bretagne,* 9 mai 1941.

[9] *La Bretagne,* 23 juillet 1941. « S'unir dans un grand plan ».

[10] Joseph Martray a été conduit pendant la guerre à travailler avec Yann Fouéré en devenant à partir de 1943 le rédacteur en chef de *La Dépêche de Brest,* journal contrôlé et dirigé par Yann Fouéré.

[11] Joseph Martray, *Le problème breton et la réforme de la France*, La Baule, Editions bretonnes, 1947, p 115-116.

[12] *Ibid*, p 161.

de l'enseignement agricole, des ports de pêche et de commerce... Pour réaliser un programme aussi ambitieux, Joseph Martray juge primordial que la région puisse en appeler à l'épargne publique et pour en avoir la légitimité, elle devra être dirigée par une assemblée provinciale élue au suffrage universel[13].

Dès 1947, en Bretagne, certains militants de l'*emsav* font le lien entre planification et émergence d'un véritable pouvoir régional qui s'inscrit alors pour eux dans une perspective fédéraliste.

Le fédéralisme, porteur d'une nouvelle vision de l'État

L'idée fédéraliste avait connu en Bretagne un certain succès dans l'entre-deux-guerres à travers notamment la création, d'une ligue fédéraliste bretonne[14]. Mais, le mouvement avait périclité avant guerre au profit d'un courant nationaliste plus intransigeant. Il est relancé dans l'immédiat après-guerre par la jonction entre une partie du mouvement breton et la Fédération créée en 1944[15]. Cette mouvance fédéraliste est porteuse d'une nouvelle vision du territoire français qui propose une alternative au modèle centralisateur : le fédéralisme intégral. Beaucoup de ces fédéralistes des années 1940 sont issus des « nouvelles relèves » des années 1930. On y retrouve des anciens de la Jeune Droite, *d'Ordre Nouveau* ou encore ceux de *Plans* dont le rédacteur en chef Philippe Lamour était proche des milieux nationalistes bretons dans l'entre-deux-guerres[16]. De son côté, Joseph Martray écrit dès 1947 dans les diverses revues de la Fédération. En outre, *La Vie bretonne*, revue du CELIB fondée en 1950, paraitra au départ comme un supplément régional du *Bulletin fédéraliste*.

Au cours de cette même année 1947, La Fédération, sous l'impulsion d'un de ses membres, Jean-François Gravier, établit clairement le lien entre régionalisation et aménagement du territoire. En effet, l'idée de planification régionale s'appuie sur les réflexions de l'auteur de *Paris et le désert français*[17]. En 1950, les idées de Gravier trouvent une première traduction concrète dans le plan d'aménagement territoire présenté par le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) sous la direction d'Eugène Claudius-Petit. Cette thématique de l'aménagement du territoire et de la régionalisation du Plan favorise la mobilisation des acteurs régionaux autour d'idées considérées alors comme modernes et favorisant la mutation d'un régionalisme souvent assimilé au provincialisme nostalgique de la monarchie ou au folklorisme désuet. Dans son éditorial de *La Vie bretonne* de juin 1952, Joseph Martray indique à cet effet que les comités d'expansion, dont le CELIB, ont certes été créés par l'initiative privée mais qu'ils répondaient à un vœu exprimé par le Commissariat Général au Plan (CGP) qui souhaitait, dans le rapport de 1947 sur l'exécution du Plan Monnet, que l'organisation de la rue Martignac fut « recoupée et complétée par des organismes décentralisés, considérant les problèmes dans leur cadre humain, facilitant et contrôlant la réalisation du Plan »[18]. S'il n'a pas été le premier des comités économiques constitués en France, le CELIB apparaît en 1952, seulement deux ans après sa création, comme l'un des plus dynamiques et des plus prometteurs, ce qui permet à son fondateur et secrétaire général de jouer un rôle important dans le rassemblement et la mobilisation des acteurs régionaux en faveur d'une planification régionale et d'une action volontariste en faveur des économies régionales.

La mobilisation des forces régionales autour de l'idée de planification dans les années 1950

En effet, les acteurs régionaux profitent de cette conjoncture favorable pour réclamer une régionalisation de la planification et une politique spécifique visant à équilibrer le territoire. Par ailleurs, ils ne manquent jamais de présenter les régions comme des entités naturelles,

[13] *Ibid*, p 153.

[14] cf. Jean-Jacques Monnier, « La gauche fédéraliste bretonne entre les deux guerres », in Dalc'*homp Soñj* n°19, 1987, p. 28-32.

[15] Cf. Veronika Heyde, « Le mouvement fédéraliste français. La Fédération 1944-1960 », *Revue d'histoire diplomatique,* 2003, 2, p 133-170.

[16] Daniel Le Coedic, « Le visage et les masques du fédéralisme breton », in Dalc'*homp Soñj*, n°24, 1988, p. 25-36.

[17] Olivier Dard, « Décentralisation et aménagement du territoire de l'avant premier conflit mondial aux années 50 », *Pour Mémoire,* Revue du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, hors série, novembre 2009.

[18] *La Vie bretonne* (VB), juin 1952 (n°14).

des corps intermédiaires susceptibles de contrebalancer la toute-puissance supposée de l'État central. Sur ces deux plans, le CELIB a été clairement un des précurseurs et en tout cas celui qui a été le plus loin dans la concrétisation de ces idées.

Le CELIB et le « plan breton »

Dès novembre 1948, dans la revue *Peuple breton*, Joseph Martray en appelait à la constitution d'un « comité breton du Plan breton »en ces termes :
« La Bretagne est une réalité historique, culturelle, économique et sociale. Il appartient aux Bretons d'appuyer cette affirmation sur des faits concrets [...]. Jamais cependant l'époque n'a été plus propice à l'édification d'institutions privées qui pourraient, dans l'avenir, servir de base à la création d'une région bretonne [...] la passivité de nos compatriotes est d'autant plus regrettable que, dans maints domaines, le concours du gouvernement pourrait leur être acquis [...] d'autres régions qui ne sont pas comme nous paralysées par une tradition de gémissements continus n'ont pas attendu qu'on vienne solliciter leur participation. [...] ».[19]

Deux ans plus tard, Le *Bulletin fédéraliste* annonce l'organisation d'une journée d'étude à Quimper sur les problèmes régionaux pour le 22 juillet 1950 qui donne naissance au CLIB (Comité de liaison des intérêts bretons), qui deviendra ensuite le CELIB[20]. Dans le premier numéro de *La Vie bretonne*, Louis Kervran, inspecteur du travail dans le département de la Seine, annonce qu'une décentralisation économique est envisagée à l'initiative du Comité du plan national d'aménagement du territoire et qu'une expérience serait prévue en Bretagne[21]. Dans le numéro suivant, Joseph Martray définit clairement l'orientation qu'il entend donner au tout nouveau CELIB :

« Nous espérons que ce comité donnera une voix à la Bretagne [...] c'est à l'échelle régionale que de nombreux problèmes se posent qu'il s'agisse d'établir un plan d'exploitation touristique, de perfectionner le réseau routier ou ferroviaire, de protéger la pêche et la conserverie, de moderniser l'artisanat [...] nous sommes d'ailleurs persuadés que les pouvoirs publics verront d'un œil favorable le développement d'un organisme susceptible de les renseigner sur les besoins de la Bretagne [...] M. Robert Schuman, alors président du Conseil, écrivait dans la préface d'une brochure de propagande éditée par le comité mosellan : «Décentraliser ne veut pas dire diffuser sur l'ensemble du territoire des parcelles identiques du pouvoir central en vue d'appliquer des instructions uniformes et invariables. C'est au contraire créer l'organisme répondant aux particularités de chacune des régions, s'appuyant sur des initiatives locales, publiques ou privées, qui s'insèreront dans la politique générale conçue pour l'ensemble de la France. La France est faite de régions extrêmement variées dans leurs ressources et dans leur composition ethnique : c'est une richesse des plus caractéristique » [...]. Cette richesse, il faut l'exploiter contre les tendances d'une centralisation qui, suivant le titre du livre de Jean- François Gravier, ferait de Paris la capitale tentaculaire du désert français ».

Le secrétaire général du CELIB tente donc en ce début des années 50 de mobiliser les acteurs bretons, responsables politiques, économiques et militants du mouvement breton autour de l'idée du développement d'un organisme chargé de la planification régionale en Bretagne mais qui serait aussi la préfiguration d'une future collectivité régionale. Pour se faire, le CELIB se saisit de la perspective de la mise en œuvre du IIe Plan (1954-1957) pour proposer un plan d'équipement régional dont les principes sont posés lors d'une réunion du CELIB à Vannes le 30 juin 1952 sous la présidence de René Pleven. Cette assemblée rassemble plus de 150 per-

Assemblée du CELIB ©Institut Culturel de Bretagne

[19] *Le Peuple breton*, novembre 1948 (n°13)
[20] L'ajout du « E » de « études » se faisant justement dans la dynamique de planification régionale et de construction d'une expertise locale.
[21] *VB*, novembre 1950 (n°1).

sonnes en présence du préfet Benedetti et de délégués officiels du Commissariat au Plan et de la direction à l'Aménagement du territoire (DAT) du MRU. A cette occasion, il est notamment décidé de créer des commissions de coordination regroupant des représentants du CELIB, du CGP et du MRU pour préparer des rapports préalables à l'élaboration d'un plan régional pour la Bretagne. De son côté, le CELIB décide de créer une commission chargée de rédiger un rapport sur un plan pour la Bretagne sous la présidence de Paul Ihuel, député MRP du Morbihan. L'étude des archives montrent que l'élaboration du « rapport vert » ou « rapport d'ensemble sur un Plan d'aménagement de modernisation et d'équipement de la Bretagne (1954-1958) » publié en novembre 1953 se fait avec le soutien des services de l'État tant au niveau local que national. De nombreux courriers notamment entre Joseph Martray et Etienne Hirsch ou Jean Vergeot attestent de cette collaboration fructueuse[22]. La présence de René Pleven, ancien président du Conseil, ministre de la Défense de mars 1952 à juin 1954 et proche de Jean Monnet[23] à la présidence du CELIB est sans doute pour beaucoup dans ces bons rapports entre les services du Plan et le CELIB au cours de l'année 1953. Le CELIB est d'ailleurs reconnu comme comité régional d'expansion par un arrêté du 25 octobre 1955 et le Plan d'action régional (PAR) de Bretagne est le premier à être adopté par un arrêté interministériel du 13 juillet 1956[24]. Pourtant, la conjoncture semble moins favorable pour le CELIB et le PAR Bretagne puisque Pierre Montfajon, président du Crédit Populaire et membre du Comité national d'orientation économique (CNOE) ; déclare à son propos qu'il s'agit d'« un écheveau inextricable d'engagements et de propositions au moment où il conviendra de les intégrer dans le IIIe Plan »[25].

Mais, pour Martray, il s'agit seulement d'une étape. Il écrit par exemple en mars 1959 dans *la Vie bretonne* que « le CELIB a été constitué pour tenter de pallier les insuffisances de l'organisation administrative. Il est évident qu'un tel Comité n'aurait jamais été créé si des institutions régionales avaient existé. Il est non moins évident qu'un tel organisme perdrait sa raison d'être si des institutions régionales – assemblée régionales ou conseil économique et social régional – devaient être mis en place ». Mais, ce combat pour une réforme globale de l'architecture des pouvoirs en France, le CELIB ne pouvait le mener seul.

La Conférence nationale des comités régionaux d'étude et le Plan

Inaugurant les travaux des commissions du CELIB en octobre 1951, René Pleven avait appelé à la création et à l'union de Comités régionaux[26]. L'appel du président du conseil semble avoir été entendu puisque la dynamique d'union des comités locaux d'expansion est engagée avec la mise en place en 1952 de la Conférence nationale des comités régionaux d'étude pour la mise en valeur de la France (CNCRMF), à la suite d'une journée d'étude qui eut lieu à Reims les 19 et 20 juin 1952 à l'initiative de la Fédération[27]. Une seconde réunion est organisée à Metz du 19 au 21 juin 1954[28] qui donne lieu à la publication d'une brochure dont l'avant-propos est signé par André Prothin, directeur général de l'Aménagement du territoire au ministère de la Reconstruction et du Logement (MRL). Dans celui-ci, il affirme que les comités forment un « réseau » et ajoute que « l'expérience acquise par les Comités régionaux [...] rendront précieuse la contribution qu'ils apporteront aux efforts entrepris pour l'expansion économique locale »[29]. Cette appréciation est confirmée par Trébert, inspecteur général de l'Économie nationale (IGEN) pour la région Ouest qui déclare en juin 1955 lors d'une réunion du Comité interministériel d'orientation économique (CIOE) que « l'institution d'un comité d'expansion présente l'avantage de mieux permettre

[22] CAC 19930278/19. Etienne Hirsch est le commissaire général au Plan et Jean Vergeot est son adjoint.

[23] Voir Christian Bougeard, *René Pleven, un Français libre en politique,* Rennes, PUR, 1994, p 495.

[24] « Les plans les plus élaborés concernent les provinces où les comités d'expansion travaillent depuis plusieurs années. Leurs études ont permis d'avancer à grand pas » (*Le Monde*, 14 décembre 1955).

[25] CAC 19930278/19. Avis du CNOE sur le PAR Bretagne, 17 mai 1956.

[26] VB, décembre 1951 (n°11).

[27] La CNCRMF est créée officiellement le 2 octobre 1952.

[28] À l'époque, l'action des comités d'expansion semble encore mal connue, puisque le secrétaire d'État Edouard Corniglion-Molinier se renseigne auprès du préfet de Moselle pour savoir s'il est opportun qu'il se rende aux journées d'études de Metz (CAC 19930278/3. Lettre du préfet André-Louis Dubois au Directeur de cabinet du Ministre du 13 mai 1954).

[29] CAC 19770775/1. La CNCRMF organise de nouveau des journées nationales à Saint-Brieuc du 17 au 19 mars 1956 et à Bordeaux du 17 au 20 mai 1957.

l'effort de propagande et d'éducation qu'il est indispensable de mener auprès des producteurs »[30].

Pourtant, les choses sont loin d'être aussi simples et il existe une méfiance des administrations envers les comités régionaux jugés utiles mais accusés d'être potentiellement budgétivores. Ainsi, en 1953, le directeur de l'Aménagement du territoire au ministère de la Reconstruction et du Logement (MRL) André Prothin propose uniquement que les comités réalisent un travail pour « voir dans quelle mesure les conclusions des commissions du Plan peuvent être mise en œuvre »[31] et le décret du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de PAR ne prévoit pas explicitement la consultation des organismes régionaux d'expansion. En effet, même s'ils acceptent de travailler avec les membres de ces comités régionaux d'expansion, les services de l'État ne se départissent pas d'une certaine méfiance à leur égard et cherchent avant tout comme le dit Olivier Dard à « canaliser » cette effervescence[32]. Une note de la DAT du 2 juin 1955[33] estime que l'action décidée par le gouvernement pour favoriser l'expansion économique régionale suppose de dresser un inventaire systématique du territoire, assorti d'études de conjoncture économique mais que « les moyens dont ils (les comités régionaux) disposent sont trop inégaux et leurs préoccupations sont trop diverses pour qu'ils soient en mesure d'établir la documentation complète et homogène dont le besoin se fait sentir » et en conclut qu'« il appartient donc à l'Administration de prendre la direction de cet inventaire ». Elle propose donc de créer des bureaux régionaux d'études d'aménagement du territoire dans le cadre des 18 circonscriptions de l'INSEE. Lors de la réunion du 8 décembre 1955, le ton est encore plus ferme à l'égard des comités. Pierre Pflimlin, ministre des Affaires économiques et des finances mais aussi président du Comité d'étude et d'action pour l'économie alsacienne, reconnait qu'il y a des comités régionaux très compétents mais il s'oppose à « un circuit direct » vers le Plan et au risque de voir « monter à Paris » des délégations qui l'assaillent » et juge plus prudent de laissait à l'IGEN le soin d'assurer la liaison avec les acteurs régionaux[34].

Face à ces réticences, les Comités, afin de renforcer et crédibiliser leur action, décident en novembre 1955 la création d'un Institut français des économies régionales (IFER), « centre d'études et d'action pour l'expansion économique, le plein emploi et le progrès social par le développement de la productivité des économies régionales, l'aménagement et la mise en valeur du territoire »[35] mais ils peinent néanmoins à affirmer leur indépendance à l'égard de l'État. D'ailleurs la CNCRMF est financée notamment par le MRL[36]. En janvier 1957, dans une brochure intitulée « Aspect actuel de la décentralisation en France [37]», son président, Bertrand Motte, estime cependant que l'établissement des PAR implique « la reconnaissance *de facto* de l'entité régionale » et considère aussi que les PAR permettent la confrontation « des aspirations de la région d'une part et des disciplines indispensables du pouvoir central d'autre part ». Il affirme, à juste titre, que les responsables régionaux sont devenus des « interlocuteurs valables » des organes gouvernementaux dans la définition de la politique des économies régionales et la régionalisation de la politique de planification[38].

Mais Bertrand Motte appelle immédiatement à aller plus loin, dénonçant au passage le risque de recentralisation contenu dans la politique d'aménagement du territoire. Il préconise notamment « la naissance d'une France moderne, constituées d'ensembles économiques divers mais de dimensions viables, capables de trouver en eux-mêmes les moyens quotidiens de leur évolution, avec le concours de l'État devenu efficace par la redistribution d'une partie de ses pouvoirs à ses agents régionaux »[39]. Mais, les années 1960, loin de combler ses attentes, vont plutôt confirmer ses craintes concernant une certaine recentralisation.

[30] CAC 19770778/1. CNOE du 20 juin 1955

[31] CAC 19770775/1. Réunion du 30 novembre 1953 avec les responsables des comités régionaux d'études pour la mise en valeur de la France.

[32] DARD (O.), op. cit., p 23.

[33] CAC 19930278/3.

[34] Idem.

[35] CAC 19930278/3. Le premier président est Raymond Bonnefous, sénateur de l'Aveyron.

[36] CAC 19770775/1. Lettre de Gilbert Gauer, secrétaire de la Conférence nationale des comités régionaux d'études pour la mise en valeur de la France à Pierre Randet, directeur adjoint de l'Aménagement du territoire au MRL du 30 juin 1956 pour demander le renouvellement de la subvention du MRL.

[37] CAC 19770775/1.

[38] A ce sujet, voir Romain Pasquier, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *RFSP,* 2003/1, p 101-125.

[39] CAC 19770775/1.

Des «tranches opératoires» du Plan aux EPR : le CELIB et le régionalisme de l'État de la fin des années 50 au début des années 70

La politique des économies régionales connait donc un début de réalisation sous la IVe République mais les progrès sont lents à cause de la réticence de l'État à associer pleinement les acteurs régionaux à la définition des priorités en matière de planification. Si le cadre régional devient de plus en plus prégnant dans la politique de planification, cette évolution ne signifie pas pour autant un pouvoir décisionnel accru au bénéfice des acteurs régionaux et souvent, bien au contraire, on assiste à une certaine recentralisation à la faveur d'une rationalisation fermement souhaitée et de l'émergence du régionalisme fonctionnel. Cette tendance domine nettement dans les années 1960, du moins jusqu'en 1968[40].

Le CELIB et les comités régionaux face la régionalisation du Plan

A la fin des années 50, les responsables du Plan semblent de plus en plus convaincus que la région constitue une échelle pertinente pour à la fois programmer l'implantation d'équipements et associer les acteurs locaux aux objectifs du Plan. Certes, les PAR ne comportaient que des orientations souhaitables et des recommandations, sans engagements véritables, mais ils furent l'occasion de fixer les limites des 22 régions de programme par le décret du 22 avril 1956, rebaptisées circonscriptions d'action régionale par le décret du 2 juin 1960. Selon, Jean-Louis Quermonne, «à travers la planification s'esquisse déjà une conception nouvelle et fonctionnelle de la Région»[41].

Mais cette démarche de régionalisation s'inscrit plus largement aussi dans une volonté de rationalisation qui est à l'œuvre dès 1958 avec par exemple la création d'un comité des Plans régionaux[42]. Cette réorientation de l'action gouvernementale conduit de même en avril 1960, la CNCRMF et l'IFER à fusionner au sein du Conseil national des économies régionales, qui reste financé par le gouvernement. Ces évolutions conduisent progressivement à une certaine régionalisation du Plan dans les années 1960 mais pas sous la forme imaginée à l'origine par les fondateurs du CELIB. Pourtant, ceux-ci sont largement contraints, notamment au sein des CODER d'accompagner ce mouvement. C'est le IVe Plan (1962-1965) qui va permettre une véritable régionalisation du Plan à travers la pratique des «tranches opératoires» qui réalise l'articulation entre les deux niveaux de planification puisqu'elles sont à la fois tranches régionales du Plan national et tranches quadriennales pour l'exécution des tranches régionales. Cette évolution permet la montée en puissance des conférences interdépartementales créées par le décret du 7 janvier 1959 qui sont chargées de préparer les tranches régionales du Plan, d'organiser la consultation régionale et d'apprécier la hiérarchie des urgences et la localisation des investissements, autant de rôles qui auraient pu échoir aux comités régionaux d'expansion économique[43] qui voient alors leur rôle largement minoré. Il s'agit ici surtout de déconcentrer une partie des prérogatives en matière de planification au bénéfice des préfets et des Missions régionales[44].

Cette réforme est critiquée par le CELIB, notamment sous la plume de Morvan Duhamel, qui regrette que les nouveaux comités régionaux ne soient que purement consultatifs et financés par le gouvernement[45]. Il montre aussi une réelle déception à l'égard des objectifs du IVe Plan[46]. Le CELIB oppose aux tranches opératoires la nécessité d'une loi-programme pour la Bretagne car, selon lui, celles-ci restent «indicatives» et n'ont pas le caractère impératif des lois

[40] A ce sujet, voir Florent Le Bot et Fabrice Marzin, «Le mai 1968 breton et ses acteurs face à une révolution pompidolienne en matière d'économie des territoires», Marguairaz, Michelet Tartakowsky, Danièle (dir.), *1968 entre libération et libéralisation. La grande bifurcation,* Rennes, PUR, 2010, p. 237-258.

[41] Jean-Louis Quermonne, «Vers un régionalisme fonctionnel ?», *RFSP,* décembre 1963, p. 846-876.

[42] CAC 19770775/2. Décret du 31 décembre 1958.

[43] Officiellement dénommé ainsi par le décret du 20 janvier 1961.

[44] Circulaire du 26 janvier 1961.

[45] VB, mars 1961 (n°44)

[46] VB, janvier 1962 (n°53)

programmes. Par ailleurs, les tranches opératoires proposent uniquement des « mesures isolées, partielles et fragmentaires » alors que la loi-programme propose un véritable « plan d'ensemble »[47]. Malgré ces protestations, le CELIB est contraint d'accepter cette reprise en main de la politique de planification régionale et d'aménagement du territoire qui se fait sentir surtout à partir de 1962[48]. Aussi, en 1970, si Joseph Martray se félicite du fait que « le Plan ait consacré cette existence de la région, devenue la circonscription privilégiée pour la conception, l'élaboration, l'exécution des programmes »[49], il dénonce avec vigueur la « centralisation de l'expansion régionale »[50] Dans ce contexte, le projet de réforme régionale soumis à référendum par le général de Gaulle ne pouvait apparaître que comme une « divine surprise », certes vite déçue par le non des Français.

La réforme régionale et la création des EPR

Suite à l'échec du référendum du 27 avril 1969, Georges Pompidou et Jacques Chaban-Delmas réaffirment leur attachement à l'idée de régionalisation tout en indiquant qu'ils ne peuvent pas eux-mêmes proposer une action en ce sens et qu'elle devrait venir des acteurs régionaux et que, dans une telle hypothèse, un projet de loi pourrait être déposé au parlement[51]. Au mois d'août 1969, le MNDR qui avait été créé en juin 1968[52], annonce son intention d'organiser pour le mois de septembre une assemblée où seront conviés tous les sénateurs, députés et conseillers économiques pour obtenir leur accord sur un « minimum régional »[53]. Cette proposition est accueillie favorablement par un groupe de 150 parlementaires[54] et aboutit à la création de deux groupes de travail présidés par Louis Joxe, député du Rhône et par André Mignot, sénateur-maire de Versailles. Pour appuyer sa démarche, le MNDR publie en septembre 1969 une brochure intitulée *Les Principes directeurs pour la reprise de la réforme régionale*[55] *et lance un bulletin intitulé Région-Presse.* L'initiative semble trouver un écho auprès des pouvoirs publics puisque le 4 décembre 1969, devant le Sénat, Jacques Chaban-Delmas fait part de sa volonté de lancer une grande concertation sur l'avenir des collectivités locales, dont le Premier Ministre dit qu'« elles sont au cœur même de la tâche que le gouvernement s'est assigné : la construction d'une société plus moderne, plus juste et plus responsable ». S'il affirme que les départements sont profondément « inscrits dans les esprits et dans les mœurs », il souhaite étudier des propositions nouvelles de régionalisation et entend les soumettre à la plus large concertation. Il plaide pour une décentralisation car « les collectivités locales autonomes, responsables, en un mot vivantes constituent une des composantes essentielles de ce j'ai proposé d'appeler une nouvelle société »[56].

La conjoncture semble de nouveau propice pour une relance effective de la réforme régionale mais selon d'autres modalités que celles qui avaient prévalu en 1969. Aussi, Joseph Martray décide-t-il de publier en 1970 un ouvrage intitulé *La Région pour un État moderne.* Il y affirme sa conviction que la région est le seul moyen de permettre la réforme de l'État et l'émergence d'une véritable démocratie moderne qui « laisse le maximum de responsabilités à la base » afin que l'État puisse mieux remplir les missions qui lui incombent dans les sociétés industrielles dans une économie avancée[57]. Reprenant à son compte les analyses de Michel Crozier dans *la société bloquée,* il dénonce « un modèle bureaucratique français » marqué par le centralisme qui profite à une « caste de fonctionnaires d'État »[58]. Martray explique la crise sociale par l'existence d'un État sourd et maladroit mais constate aussi que malgré les crises : « la machine repart finalement, plus écrasante que jamais, comme on l'a vu depuis mai 1968. Jusqu'au moment où l'exaspération et la violence auront déchaîné tellement de colère qu'aucune force ne parviendra plus à protéger l'appareil... »[59]. Face à ce risque, il dit sa préférence pour une assemblée régionale où siègeraient à la fois des élus et des responsables économiques à l'instar de ce que proposait Pierre Mendès France dans *la République moderne* en 1966. Mais, pragmatique,

[47] VB, février 1962 (n°54)
[48] Cf. Florent Le Bot et Fabrice Marzin, *op. cit,* p 247-258.
[49] Martray, *La région pour un État moderne*, Paris, France-Empire, 1970, p19.
[50] Ibid, p42. 51 *Les Echos,* 28 août 1969
[52] Fabrice Marzin, « Le CELIB face aux années 68 », Actes du colloque *L'Ouest dans les années 68,* Rennes, 24-26 octobre 2010, à paraître.
[53] *Le Figaro, 27 aout 1969.*
[54] *Le Figaro,* 5 novembre 1969.
[55] ADIV 30J 168.
[56] JORF. Sénat. Débats parlementaires. 4 décembre 1969, p 1262-1263
[57] *Martray, op. cit, p 18.*
[58] *Ibid,* p32.
[59] *Ibid,* p47.

il préconise dans un premier temps dans chaque région la création d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel par les conseillers généraux et des délégués des conseils municipaux et d'un conseil économique et social, obligatoirement consulté[60]. Il se dit favorable aussi au maintien du préfet comme exécutif de la région, pointant le risque de voir des régions dirigées par le parti communiste[61]. Il estime par ailleurs que les régions devraient exercer leurs compétences en matière économique, sociale et culturelle et avant tout, en matière d'équipements collectifs. Il propose notamment des compétences en matière d'équipements sanitaires et sociaux, d'équipements culturels et de monuments historiques, d'équipements scolaires, de formation professionnelle, de transports urbains ou interurbains, d'ouvrage d'alimentation en eau et d'assainissements, de routes, de travaux hydrauliques, de services publics ruraux, de parcs naturels régionaux, d'aménagements touristiques, de zones industrielles...[62]. Il ajoute que la planification est un domaine où le rôle des régions deviendra considérable et propose notamment que leur soit confié le soin de faire leur choix entre les investissements souhaitables, tout en respectant les objectifs du Plan national. Pour Martray, il s'agit bien d'« une révolution, celle de la participation dans le cadre qui lui convient le mieux, la région »[63].

Joseph Martray semble donc convaincu de l'opportunité mais aussi de l'imminence d'une réforme régionale ambitieuse. Pourtant, dans son discours du 30 octobre 1970 à Lyon, le président de la République pose clairement les limites de celle-ci, en indiquant que le département est une « collectivité enracinée profondément dans nos habitudes nationales et qui doit rester le cadre privilégié dans lequel sont réalisés la plupart des équipements collectifs » et, *a contrario,* à propos de la région, il indique qu'elle « doit être conçue non comme un échelon administratif se surimposant à ceux qui existent, mais avant tout comme l'union de départements permettant la réalisation et la gestion rationnelle des grands équipements collectifs. Elle est pour les départements ce que sont les syndicats intercommunaux pour les communes. Elle permet à l'État de déconcentrer les responsabilités... ». En outre, il s'oppose également, du moins pour le moment, à une représentation élue face au préfet à l'échelon régional. De même, lors du deuxième congrès du MNDR qui a lieu à Versailles le 14 janvier 1971, son président Louis Joxe lit à la tribune une lettre de Jacques Chaban-Delmas dans laquelle le Premier ministre affirme sa conviction que le «progrès économique est lié à la décentralisation » mais déclare vouloir prendre le temps avant de mettre en place des organes régionaux[64]. Pour sa part André Bettencourt, ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, se contente de déclarer que « la réforme régionale est un œuvre de longue haleine qui ne se réalisera, à partir du concret, que par étapes successives, en conciliant les nombreux intérêts nationaux et locaux qu'elle met en cause et en tenant compte des traditions de la France ». En réaction à cet attentisme gouvernemental, la motion adoptée par le congrès réclame une plus grande audace dans la réforme régionale, revendication qui semble entendue par le gouvernement qui décide de préparer un projet de loi permettant de réaliser une certaine régionalisation.

Lors du troisième congrès du MNDR organisé le 18 mars 1972 à Marcq-en-Barœul, Joseph Martray réaffirme la volonté de faire aboutir « une régionalisation authentique de la France ». Si cela implique, selon lui, qu'à terme les régions deviennent de véritables collectivités locales désignées par le suffrage universel direct, il se dit prêt à accepter le projet du gouvernement car deux échecs en trois ans pourraient condamner définitivement l'idée régionale. Il ajoute que si ce texte n'organise pas la région, il lui permet d'entrer dans l'existence institutionnelle et constitue une étape de la construction régionale[65]. Dans *le bulletin fédéraliste,* quelques mois plus tard, il réaffirme son soutien à la création des EPR car « dans l'état actuel des esprits, il n'était sans doute pas possible d'obtenir davantage »[66] et surtout parce que « la loi du 5 juillet 1972 ne représente elle-même qu'une étape sur la longue route qui doit nous conduire vers des collectivités régionales majeures, procédant du suffrage universel direct, disposant d'attributions

[60] *Ibid,* p 132.
[61] *Ibid,* p 135.
[62] *Ibid,* p 142.
[63] *Ibid,* p 159.
[64] ADIV 30J 168, Brochure sur le deuxième congrès du MNDR en 1971.
[65] *ADIV 30J 168. Rap*port d'orientation du MNDR pour l'année 1972.
[66] *Le Bulletin fédéraliste,* n°408, 3e trimestre 1972.
[67] *Le Bulletin fédéraliste,* n°411, 2e trimestre 1973.

et de ressources réelles, mais aussi d'une dimension suffisante pour s'opposer au retour du centralisme »[67]. Joseph Martray reste donc fidèle à sa stratégie devant conduire à l'instauration *in fine* d'un véritable pouvoir régional, une stratégie faite de modération, de prudence, de pragmatisme et qui privilégie les réalisations concrètes. En 1974, cette stratégie lui semble plus compatible avec l'élection du candidat de la droite modérée et libérale qu'avec celle du candidat de l'Union de la gauche et du programme commun. Pourtant, comme on le sait, c'est la gauche, François Mitterrand et Gaston Deferre qui consacreront définitivement en 1982 puis 1986 l'existence des régions en tant que collectivités locales à part entière.★

Genèse de la région Rhône-Alpes

Aménagement du territoire et construction régionale (1945-1972)

Marie-Clothilde Meillerand
Post-doctorante,
Laboratoire Triangle UMR 5206 –ANR MOSARE

Dans l'entre-deux-guerres, autour des grandes villes françaises, les débats sont vifs et nombreux sur l'échelle à adopter pour s'associer, gérer, organiser ou encore prévoir la croissance urbaine et le développement des espaces périphériques. La région lyonnaise est rapidement identifiée comme un carrefour important et stratégique dans l'espace national. De nombreux domaines d'action commencent à réfléchir à un découpage en grandes régions. Et des regroupements se développent à cette échelle : c'est le cas en 1919, avec les groupements économiques régionaux, plus connus sous le nom de « régions Clémentel[1] ». Leur mise en place est étroitement liée au progressif rassemblement des chambres de commerces impulsé par le ministère du Commerce[2]. Leurs premières actions sont très influencées par les soucis nés avec la Première guerre mondiale comme la gestion du ravitaillement, la répartition de la production[3]. Ces groupements s'articulent autour d'une grande ville et de son bassin économique. Dans la région lyonnaise, la région économique réunit un ensemble territorial vaste qui s'étend, à l'ouest, jusqu'à la frontière de Clermont-Ferrand et qui, à l'est, se partage l'espace avec Grenoble[4]. A la fin des années 1930, d'autres découpages régionaux existent sans pour autant s'harmoniser entre eux, comme c'est le cas pour les questions touchant l'administration militaire, la justice, ou encore l'enseignement. Le constat qui s'impose à cette époque est le manque crucial de coordination entre les différents domaines d'action et la super-

[1] Cf. *Veitl Philippe, Les régions économiques Clémentel et l'invention de la région des Alpes françaises, doctorat de science politique, Université de Grenoble II, 1992.*

[2] On retrouve aussi de nombreuses actions autour du régionalisme agricole avec les chambres régionales d'agriculture et les offices régionaux agricoles (loi du 25 octobre 1919 et du 3 janvier 1924), ou encore du régionalisme artisanal avec les chambres des métiers (loi du 26 juillet 1925), mais aussi les dix-sept régions postales (depuis octobre 1926), les douze régions radiophoniques (depuis avril 1935), ou encore les quinze régions d'assurances sociales (depuis août 1935).

[3] Voir l'article de Gilles Laferté sur la naissance du régionalisme dans l'entre-deux-guerres et son imbrication avec les élites locales « des élites modernisatrices et désormais territorialisées », ces dernières ne réussiront pas à imposer un découpage régional pendant les années 1930, mais elles animeront largement le mouvement régionaliste qui resurgit après 1945. Cf. Laferte, Gilles, « L'homme politique, l'industriel et les universitaires. Alliance à la croisée du régionalisme dans l'entre-deux-guerres », in Politix, 2004, n°17/67, pp. 45-69.

[4] Sur cette répartition, Lyon comme Grenoble s'imposent de capitales régionales respectivement du lyonnais pour l'une, des alpes pour l'autre. Ce débat ressortira à la fin des années 1950 pour prendre une issue différente, issue qui trouve aujourd'hui encore ces détracteurs.

Départements compris dans la région économique de 1939

Départements compris dans la région militaire définie en 1947

Départements concernés par la Cour d'appel de Lyon

Départements compris dans l'académie de Lyon

découpage régional proposé par Jean-François Gravier

Départements compris dans la région administrative de Lyon de 1941 à 1946

Plusieurs exemples de périmètres régionaux autour de l'espace rhônalpin à la fin des années 1940 (© Meillerand)

position des découpages qui rendent très opaque l'existence régionale comme le montre la carte ci-dessous dans la région Rhône-Alpine.

Les questions d'aménagement et d'urbanisme n'échappent pas à cette logique de regroupement et les balbutiements ont lieu avec la mise en place d'un groupement régional d'urbanisme autour de Paris en 1932 et de Lyon en 1938. Mais les territoires définis proposent encore d'autres échelles territoriales sans lien avec les régions économiques ou les précédents découpages. En 1939, le début de la guerre ralentit réflexions et réalisations pour quelques années encore.

Pourtant pendant les années 1940, la notion de « régionalisme » est mobilisée par le régime de Vichy pour affirmer son pouvoir et son autorité via des préfets régionaux emblématiques[5]. Pendant ces années, les enjeux autour de cette question s'inscrivent dans une réforme de modernisation de l'organisation de l'État. Ce courant réformateur reste vivace après la guerre chez un certain nombre de hauts-fonctionnaires en poste dans les années 1950[6]. Toutefois, en 1946, pour rompre avec la période précédente, les institutions « régionales » liées au régime de Vichy disparaissent. Cette volonté affirmée de gommer les traces de toute régionalisation liées à la période de la guerre ne sera pas sans conséquence sur les réflexions et les non-réalisations 'régionales' de l'après-guerre notamment d'un point de vue institutionnel.

Pourtant, très vite, le domaine d'action publique lié à l'aménagement du territoire continue de questionner l'adoption ou non d'une échelle régionale. Sur ce thème, l'après-guerre constitue un moment particulier où existe une réflexion relativement « souterraine » sur la régionalisation. Sur cette question, les

[5] Nous *renvoyons* sur ce point notamment au texte d'Olivier Dard dans ce numéro spécial.

[6] La notion de « région » a été l'occasion de plusieurs recherches avec une certaine profondeur historique. Cf. Veitl Philippe, *Les régions économiques. Clémentel et l'invention de la région des Alpes françaises*, thèse de doctorat en science politique, Grenoble, 1992 ; Pasquier Romain, *La capacité politique des régions : une comparaison France-Espagne*, thèse de doctorat en science politique, Rennes, 2000, 434 pages. Sinon peu de travaux historiques existent sur la « région » et son évolution, on peut cependant citer la publication d'un colloque au début des années 1990. Cf. Hamon Léo, *La région de De Gaulle à nos jours*, Paris, Editions de la MSH, 1992, 201 pages.

archives nous livrent des éléments de réflexions et des traces de débats, riches d'enseignement sur l'adoption progressive d'une échelle régionale dans la gestion des questions d'aménagement.

C'est ce que nous développerons dans un premier temps à partir de l'exemple rhônalpin en revenant sur les débats et les premières propositions à l'échelle régionale pendant les années 1950. Nous nous arrêterons plus particulièrement sur deux moments importants qui préparent les découpages régionaux des années 1950 : d'abord, l'expérience des IGAME liée à des questions de maintien de l'ordre à une échelle plus large que le département, ensuite le rôle des comités d'expansion liés aux premières considérations en matière d'équipement et d'aménagement du territoire. Dans un second temps, nous verrons comment les institutions et les hommes des débuts de la Ve république investissent largement cette échelle notamment par le biais de la politique d'aménagement du territoire à partir des années 1960.

Les premières propositions de découpages régionaux pendant les années 1950

Comment se stabilisent les découpages des territoires des régions françaises et en particulier le découpage de la région Rhône-Alpes ? En quoi la politique d'aménagement du territoire participe-t-elle à l'adoption de l'échelle régionale comme échelle de réflexion puis d'action ?

Lors de son arrivée au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme en 1948, Eugène Claudius-Petit élabore un « Plan national d'aménagement du territoire », largement influencé par les théories graviéristes d'après-guerre[7]. Ce plan est publié en 1950. A cela s'ajoute le fait que, sous l'influence de hauts-fonctionnaires conscients des limites de la planification par secteurs du Commissariat général au plan (CGP), l'État souhaite se tourner vers une planification territoriale à compter de la seconde moitié des années 1950.

Dans cette logique, un décret sur les programmes d'action régionale est voté en 1955. Ces programmes consistent à étudier et prévoir la répartition des investissements en équipement et en aménagement région par région. Le gouvernement confie alors le rôle d'animateur en la matière aux préfets-Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAME)[8] qui représentent le seul interlocuteur existant à cette échelle, en lien avec des regroupements locaux, les comités d'expansion économique.

Retour sur une première esquisse régionale : l'échelle de responsabilité des IGAME

En effet, créés en avril 1948, suite à l'expérience originale du préfet Massenet pendant les grèves importantes dans la région de Marseille, les IGAME[9] voient leur rôle évoluer au cours de la IVe République.

La carte des huit régions administratives, placées sous la responsabilité des IGAME, se calque sur le découpage des circonscriptions militaires. Celle autour de Lyon comprend alors treize départements : Rhône, Ain, Puy de Dôme, Allier, Cantal, Loire, Haute-Loire, Ardèche, Savoie, Haute-Savoie, Isère, Drôme, Hautes-Alpes. Un arrêté du 26 avril 1949 définit ensuite les pouvoirs de l'IGAME. Il s'agit de : *« coordonner au plan régional les mesures de sécurité publique, assurer l'exécution des lettres de service dont ils peuvent être éventuellement munis, assurer enfin toute mission d'information et de coordination »*. Dans la pratique, les IGAME contribuent principalement, par une action discrète mais efficace, au maintien de l'ordre public lors d'événements comme ceux de la fin de l'année 1947. Ce « super-préfet » se trouve donc à la tête d'une circonscription administrative,

[7] Cf. Gravier Jean-François, *Paris et le désert français,* Paris, Le Portulan, 1947.

[8] L'article 1 du décret n°55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale précise : « (...) Ces programmes coordonneront l'action des diverses administrations avec les projets dus aux initiatives locales publiques et aux initiatives privées bénéficiant du concours financier de l'État ou d'une collectivité publique ».

[9] Les IGAME sont nés au moment des grèves insurrectionnelles de la fin de l'année 1947, surtout dans le sud-est de la France. A ce moment là, s'est fait sentir le besoin de disposer sur le territoire de préfets ayant une compétence géographique plus large que le département et équivalent à celle des autorités militaires. A l'initiative de Jules Moch, ministre de l'Intérieur, une loi du 24 mai 1948 a été adoptée portant création de supers-préfets investis sur plusieurs départements des responsabilités des préfets de département en matière d'ordre public. D'autres textes viendront élargir leurs compétences dans les domaines administratifs et économique. Les IGAME ne seront supprimés qu'en 1964 avec l'apparition des préfets de région. Cf. Burdeau François, *Histoire de l'administration française,* Paris, Montchrestien, 1994, p. 182.

dont l'étendue géographique est une première esquisse d'organisation régionale à la disposition du ministère de l'Intérieur. A partir du milieu des années 1950, ils entretiennent aussi des échanges particuliers avec les acteurs locaux, notamment par le biais des comités d'expansion économique et d'aménagement.

Les comités d'expansion, des interlocuteurs importants dans la politique d'aménagement du territoire régionale

En effet, face aux difficultés pour dialoguer avec les pouvoirs publics, les élites locales s'organisent et se structurent autour d'aires géographiques calquées sur des espaces connaissant un développement économique similaire. Progressivement, ils intègrent d'autres problématiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Les réflexions et les études engagées entraînent la prise en compte progressive de la dimension spatiale dans la politique de planification et d'aménagement du territoire. Ils renvoient à des réalités différentes d'une région à l'autre[10]. C'est dans le cadre de cet élan que l'on voit apparaître à Lyon, hébergé par la Chambre de Commerce et d'industrie (CCI), *un Comité pour l'aménagement et l'expansion économique de la région lyonnaise.* Fondé officieusement en 1952 par la CCI et le Comité interprofessionnel lyonnais, ce comité, «*inspiré dans les premières études par un banquier-géographe Jean Labasse*»[11], souhaite participer à l'aménagement national du territoire «*c'est-à-dire un ordonnancement nouveau des équipements de travail et de résidence* »[12]. Il est officialisé le 31 juillet 1954 et ses statuts rappellent ses principaux buts : «L'association a pour objet :

- *d'étudier les ressources, les besoins et les possibilités de la région ; (...)*
- *d'inspirer et de promouvoir toutes mesures et indications propres à faciliter le développement et la prospérité de la région ;*
- *de mettre le résultat de ses études et de ses travaux à disposition des pouvoirs publics, notamment par leur publication, et d'une façon générale d'apporter une contribution utile à l'aménagement du territoire d'un double point de vue national et régional*»[13].

Ainsi, déjà avant même sa constitution officielle[14], la question de l'échelle à adopter est une difficulté très présente dans les discussions du comité. Lors d'une réunion du Comité d'expansion de la région lyonnaise : «*M. le préfet de l'Isère et M. le préfet de la Loire disent leurs craintes quant au fonctionnement de ce comité qui, s'il aura des prolongements sur le plan départemental, devra surtout comprendre un organe solide sur le plan régional. La base de ce travail ne peut, en effet, être départementale, car les problèmes se trouvent trop diversifiés. L'unité naturelle sera évidemment régionale*»[15]. Puis Jean Labasse prend la parole et ajoute son point de vue de géographe sur la notion de région : «*L'idée de «région» se justifie pour trois raisons : la région est un fait économique ; les analyses et études effectuées jusqu'à ce jour le prouvent (équilibre démographique mouvement des affaires, relations téléphoniques, etc.). L'entité économique n'est pas le département (exemple : différences profondes entre Saint-Etienne et Roanne), mais la région -celle qui nous intéresse se trouve articulée autour de trois grands centres : Lyon, Saint Etienne et Grenoble qui sont leurs fournisseurs respectifs (...). Il importe de constituer solidement notre propre région. Dans la conjoncture qui nous préoccupe, un comité ne peut être admis que régional*»[16].

Autour de Lyon, comme ailleurs en France, il s'agit de faire coïncider au maximum l'échelle régionale des comités d'expansion avec les régions de programme dans un but précis : associer les comités d'expansion aux grandes décisions d'aménagement du territoire, en particulier à la définition des objectifs

[9] Cf. Gauer Gilbert, Les comités régionaux d'études pour la mise en valeur de la France et conférence nationale de Jean-François Gravier, Paris, Imprimerie de l'Entreprise, 1955, 48 pages.

[10] Extrait du rapport d'activité du conseil d'administration du Comité pour l'aménagement et l'expansion économique de la région lyonnaise, 29 mars 1957, p. 4. Cf. Archives départementales du Rhône (ADR), 1650 W 193.

[11] Ibid.

[12] Voir les statuts du Comité d'aménagement du territoire de la région lyonnaise. Cf. ADR, 694 W 522.

[13] Voir le décret du 11 décembre 1954 paru au JO du 12 décembre 1954, p. 11645.

[14] Extrait du rapport d'activité du conseil d'administration du Comité pour l'aménagement et l'expansion économique de la région lyonnaise, 29 mars 1957, p. 16. Cf. Archives départementales du Rhône (ADR), 1650 W 193.

[15] Voir le décret du 11 décembre 1954 paru au JO du 12 décembre 1954, p. 11645.

[16] Voir le décret du 11 décembre 1954 paru au JO du 12 décembre 1954, p. 11645.

du IVe Plan[17]. Sous la responsabilité des IGAME, les comités régionaux d'expansion économique s'imposent comme le principal interlocuteur de l'administration centrale dans le cadre de la planification et de la politique d'aménagement du territoire. Les décrets de 1955 constituent le véritable point de départ d'un aménagement territorialisé. Les comités d'expansion portent donc une échelle territoriale qui coïncide et rejoint celle que l'État impose à travers les régions de programme à partir de 1956.

Des liens étroits existent entre la reconnaissance officielle des comités d'expansion à partir de 1954, le rôle confié progressivement en matière d'aménagement du territoire aux IGAME, et la publication des décrets de 1955/1958 sur les régions de programme.

Une première législation sur la régionalisation des actions de l'État

C'est avec le lancement des réflexions sur le IVe Plan de modernisation et d'équipement que l'approche par le territoire s'affirme au détriment d'une approche par secteurs d'activités, très présente jusqu'à cette période. Un texte de 1955 explique que : « *de premiers programmes d'action régionale seront établis en vue de promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions et en particulier de celles qui souffrent de sous-emploi ou d'un développement économique insuffisant. Ces programmes coordonneront l'action des diverses administrations avec les projets dus aux initiatives locales publiques et aux initiatives privées bénéficiant du concours financier de l'État et d'une collectivité publique* »[18]. Ceci entraîne la publication de quatre premiers Plans d'action régionale sur la région de la Bretagne, du Poitou-Charente, de la Corse et de la Lorraine.

Les autres régions n'ont pas le temps de publier leur programme avant que la législation évolue en 1957 et donne lieu à une nouvelle loi-cadre mettant en place les Plans d'aménagement régionaux. Cette dernière loi reprend le même périmètre que le décret de 1955 et ajoute des considérations qui touchent l'aménagement du territoire. En effet, la loi de 1957 précise que ces projets de plans régionaux sont destinés à « *favoriser une répartition géographique harmonieuse de la population et de ses activités et notamment à orienter l'implantation des équipements publics* »[19]. Sur la base de ce texte, trois plans sont élaborés : celui de la région Midi-Pyrénées, de la région Alsace et de la région Languedoc-Roussillon.

Enfin, un troisième texte de loi redéfinit la programmation régionale en 1958[20]. Il refond les textes précédents pour mettre en place les Plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire, document unique réalisé dans le cadre des circonscriptions régionales. Dans la région lyonnaise, suite aux nombreux débats autour de la définition géographique du territoire concerné, c'est seulement à partir de ce troisième texte législatif de 1958 qu'est réalisé un document de programmation à l'échelle régionale.

Retour sur un découpage régional difficile entre Rhône et Alpes

En effet, au moment du premier texte de 1955/1956[21], les élus et responsables du périmètre concerné en Rhône-Alpes débattent encore autour de deux options sur lesquelles nous allons revenir : soit la constitution de deux régions, une région « Alpes » et une région « Rhône » ; soit une organisation en une seule région « Rhône-Alpes ». Ces difficultés sont liées aux nombreux périmètres existants et qui brouillent les territoires de référence en fonction des domaines de compétence. A partir de 1956, de fortes velléités se développent entre les partisans de deux régions « Rhône » et

[17] « Cet effort ne fut pas toujours couronné de succès, notamment dans les régions où une grande métropole concentre la plus grande part de l'activité industrielle de la région. Ainsi par exemple, dans la région Provence-Côte d'azur, on entendit souvent les représentants des départements les plus déshérités recourir à la formule de J.-F. Gravier pour évoquer « Marseille et le désert provençal ». Dans ce cas, la plupart des représentants qualifiés de l'activité régionale se retrouvaient au sein du comité d'expansion du département de la grande cité, et les comités régionaux périphériques alors formés pour répondre aux exigences ministérielles ne semblent être souvent que des organismes de façade, qui reçoivent toute leur impulsion du comité départemental initial » Cette précision est apportée par J. De Lanversin in De Lanversin Jacques, *La région et l'aménagement du territoire,* Paris, LITEC, 1979, p. 155.

[18] Voir le décret n°873 du 30 juin 1955 sur la mise en place des programmes d'action régionale.

[19] Voir l'article 1 de la loi-cadre n° 57-908 du 7 août 1957 sur les plans régionaux.

[20] Voir le décret du 31 décembre 1958 qui fusionne les deux initiatives précédentes.

[21] Voir le JO du 6 décembre 1956 sur les découpages géographiques des programmes d'action régionale.

« Alpes » et ceux partisans d'une seule région « Rhône-Alpes » mais la solution d'une entité unique s'impose progressivement. Pourtant, dans la version du décret de 1956, pour calmer les débats, le législateur n'a pas tranché et laisse encore le choix entre :

- soit la constitution de deux régions, l'une autour du Rhône, l'autre autour de l'Isère et des deux Savoie.
- soit la constitution d'une seule région Rhône-Alpes autour de huit départements.

Pourtant, rapidement pour alimenter le débat dans le sens d'une région unique, on retrouve dans les archives préfectorales des notes diverses justifiant ce parti pris, c'est le cas en 1957, dans une note de la préfecture du Rhône sur « l'expansion économique régionale », où il est expliqué que multiples délimitations traduisent « *une diversité qui nuit évidemment à la mise en place d'une organisation rationnelle. Le département demeure évidemment la base solide, mais le dispositif régional a des attributions encore mal définies et les circonscriptions des ministères des territoires différents les uns des autres ([le préfet précise] : il existe 54 sortes de découpages régionaux). [...] L'échelon régional, en tout état de cause ne doit pas être un échelon d'administration mais un élément d'action indispensable assurant une mise au point mieux coordonnée des études et des propositions, d'autant plus que bien des problèmes sortent des limites départementales* »[22]. Même chose dans une note émanant en 1959 de la Chambre de commerce de Chambéry et de la Savoie qui explique : « *Un département donné pouvant dépendre de nombreux chefs de services régionaux, siégeant dans des départements différents, et une même affaire pouvant être de la compétence de plusieurs services, il n'est pas exceptionnel que sa solution dépende de chefs situés dans deux ou trois villes différentes. On conclut qu'une réforme s'impose et qu'il faut qu'une même ville régionale concentre les sièges sociaux de toutes les administrations, pour un groupe déterminé de départements* »[23]. Cette position de la Chambre de commerce de Savoie pour justifier son rattachement à l'entité « Rhône » trouve progressivement des soutiens, notamment du côté de l'État, particulièrement le CGP. De la même façon, le rapporteur du programme d'action régionale qui concerne la région Rhône et la région Alpes prend rapidement position en faveur d'un rapprochement entre les deux entités. Il s'applique ensuite à définir les buts des régions de programme, véritable « *instrument de prévision à long terme, de sélection des tâches et de convergence des efforts dans le cadre régional comme l'est le plan lui-même à l'échelle nationale* »[24].

Dans ces débats de la fin des années 1950, il faut retenir le fait que l'IGAME en région Rhône-Alpes a du mal à fédérer l'ensemble du territoire sous sa responsabilité autour d'une œuvre commune. Les préfets des départements de la région administrative (IGAMIE), les responsables économiques ne sont pas unanimement convaincus du bienfait d'une région « Rhône-Alpes ». Et ceci rejoint le constat de Catherine Grémion sur les difficultés de cette époque encore largement tributaires du lourd héritage administratif « *de la IIIe République, le département et la commune, des créations de la IVe République encore embryonnaires, au niveau régional, avec vocation à exercer un rôle de coordination dans le domaine du développement, enfin les IGAME créés en fonction des nécessités de maintien de l'ordre, mais dont les compétences ne sont pas toujours aussi strictement limitées* »[25].

Conscient de cette situation, l'IGAME de la 8ème région soutenu par le Commissariat général au plan réussit à imposer une seule région Rhône-Alpes en 1960. Un cadre régional est né réunissant donc huit départements. A cette occasion, l'IGAME gagne un titre supplémentaire, celui de « préfet coordonnateur ».

A partir de cette date, comme chacune des régions françaises, la région Rhône-Alpes entreprend, dans le cadre des décrets de décembre 1958[26], son Plan régional de développement économique

[22] Voir la « Note sur l'expansion économique régionale », 1957. Cf. ADR, 694 W 522.

[23] Voir la note de la Chambre de commerce de Chambéry et de la Savoie intitulée « Des régions administratives », 19 mars 1959, p. 1. Cf. ADR, 1371 W 5.

[24] Idem, p. 3.

[25] Cf. Gremion Catherine, « le cheminement des idées régionales », in Hamon Léo (dir.), *La région de de Gaulle à nos jours*, Paris Éditions de la MSH, 1992, p. 19.

[26] Voir les décrets du 31 décembre 1958 qui imposent, entre autres, la réalisation d'un « plan régional de développement économique et social d'aménagement du territoire ». Cf. ADR, 3856 W 62.

Les huit départements de la région Rhône-Alpes créés en 1958

et social d'aménagement du territoire. Ce plan est considéré comme un « effort de régionalisation des prévisions »[27] porté par le Commissariat général au plan (CGP). Il est publié en 1960[28], et traduit la volonté d'orienter le développement de la région, de coordonner les actions et les différentes initiatives des huit départements et ainsi de « favoriser la vie régionale »[29]. Mais ces plans régionaux sont rapidement invalidés et décrits comme de simples inventaires des besoins en équipements et en aménagements des régions de programme, insuffisants en termes de programmation et de planification urbaine.

Ces observations sur les débats et les premières propositions autour de la construction d'une région rhônalpine mettent en avant un moment clé de l'histoire de cette région : la définition géographique du territoire que nous connaissons encore aujourd'hui. La décennie 1950 révèle la complexité des démarches et des échanges pour faire émerger un territoire régional étroitement lié à la mise en place d'une politique publique concernant l'aménagement et l'équipement du territoire. A travers ces questions de planification territoriale des équipements et des aménagements, les années 1960 sont alors un bon observatoire de la mise en place de ces territoires et de leur institutionnalisation.

Le rôle de la planification dans l'affirmation de l'échelon régional en Rhône-Alpes pendant les années 1960

Au début des années 1960, les exigences en matière de planification ont évolué[30]. Le CGP doit poursuivre ses efforts de planification territorialisée, conscient des réalités propres aux différentes espaces français. Pour mener à bien sa politique de prévision et de programmation dans le cadre de la préparation du Ve Plan, le CGP a choisi de se baser sur une échelle territoriale existante, celle de la région.

[27] Voir les décrets du 31 décembre 1958 qui imposent, entre autres, la réalisation d'un « plan régional de développement économique et social d'aménagement du territoire ». Cf. ADR, 3856 W 62.

[28] Idem.

[29] Idem.

[30] Cf. Rousso Henri, *La planification en crise* (1965-1985), Paris, Editions du CNRS1987, 234 pages ; Rousso Henry (dir.), *De Monnet à Massé. Enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers Plans* (1946-1965), Paris, Editions du CNRS, 1986, 248 pages.

Au niveau national, les enjeux territoriaux de la planification

Le CGP, par le biais de sa Commission à l'équipement urbain, lance alors une vaste consultation destinée à repérer les principaux foyers urbains sur le territoire français. Après cette première étude nationale, le CGP envoie également aux autorités régionales nouvellement installées la façon de procéder pour établir des études régionales d'armature urbaine au plus près des réalités et des attentes du gouvernement, par rapport à ce que montre l'étude nationale d'armature urbaine. Et ce sont ces travaux qui constituent la base des études de planification urbaine de chaque région française. Une armature du réseau urbain est ainsi dressée dans chaque région.

Jean Hautreux, chef de service au ministère de la Construction, obtient la responsabilité d'une série d'études sur le réseau urbain de la France. Ces différentes analyses nourrissent les grandes décisions et les découpages territoriaux nécessaires à l'élaboration d'une politique d'aménagement du territoire pendant cette période. Ces enquêtes d'armature urbaine sont une sorte de diagnostic du développement régional, elles facilitent et orientent la désignation des « métropoles d'équilibre » et permettent d'évaluer leur développement et de renforcer la vocation, portuaire, industrielle, aéronautique..., de tel ou tel espace urbain identifié. Les études ont dans un premier temps mis en valeur : « *d'une part, le poids trop écrasant de Paris, et d'autre part, la « prolifération » des quarante-deux villes dont l'influence dépassait leurs départements respectifs [...] appelés 'centres régionaux'* »[31].

De plus, en 1963 est créée la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Cette structure interministérielle manifeste bien les dispositions de l'État à s'engager sur la voie de la régionalisation. Elle constitue une des premières réponses à cette volonté d'organiser et de planifier le territoire, elle s'applique alors à faire respecter les objectifs définis par le Plan. Elle joue un rôle d'interlocuteur dans les travaux pour les études d'armature urbaine régionale, notamment au près de la nouvelle administration préfectorale.

Au niveau local, une administration préfectorale redynamisée et régionalisée

Dans la lignée des idées présentées précédemment et face aux difficultés pour mener à bien le IVe Plan, notamment le manque de collaboration entre les différents services de l'État et l'absence de coordination à l'échelon départemental et/ou régional, la nécessité de faire des régions des partenaires institutionnels à part entière s'affirme[32]. En mars 1964[33], sur la base des régions nouvellement définies, une réforme administrative instaure les préfets de région, accompagnés d'une Conférence administrative régionale (CAR), d'une Mission régionale et d'une Commission de développement économique régionale (CODER), organe politique de la région[34]. La région est désormais un échelon administratif supplémentaire entre l'État et les citoyens. Cette nouvelle administration est alors étroitement associée à la préparation du Ve Plan (1966-1970). Le préfet régional responsable de ce nouvel échelon doit normalement être, auprès des instances nationales, l'interprète des volontés locales et régionales.

[31] Cf. Cohen Jeannine, « Métropoles d'équilibre. Un géographe face au Politique. (Entretien avec M. Rochefort)», in Strates. *Matériaux pour la recherche en sciences sociale*, numéro Hors-série *« Parcours dans la recherche urbaine. M. Rochefort. Un géographe engagé »*, 2002, hors-série, p. 115.

[32] Pour un rappel sur le contexte général de la régionalisation des années 1950-1970. Cf. Burdeau François, Histoire de l'administration française, Paris, Montchrestien, 1994, pp. 180-181.

[33] Voir les différents documents administratifs relatifs au décret n° 64-251 et 252 du 14 mars 1964, notamment l'Instruction générale du 24 avril 1964, la Circulaire du 26 mai 1964 sur les commissions de développement économique régionale. C'est par un arrêté du 2 décembre, publié au JO du 3 décembre 1964 que la Mission régionale en Rhône-Alpes est mise en place.

[34] Ces différentes structures sont imposées par la loi du 14 mars 1964. La CAR est « Organisme consultatif placé auprès du préfet de région, composé de celui-ci, des préfets des départements de la région et du Trésorier-Payeur-Général (TPG) de la région ; se prononce sur les problèmes posés par les investissements publics dans la région et leurs conséquences, se réunit tous les deux ou trois mois ». La Mission régionale est une « Sorte d'état-major économique (4 à 8 jeunes hauts fonctionnaires) placé auprès du préfet de région et chargé des études de régionalisation du plan ». Enfin la CODER « créée dans chaque région et composée de 20 à 50 membres dont un quart est désigné par les conseillers généraux et les maires, la moitié par les chambres de commerce et d'agriculture et les organisations professionnelles et syndicales, et le quart restant par le Premier ministre parmi les « personnes compétentes » ; son rôle est consultatif et porte sur les aspects régionaux du Plan », in Dubois Paul, La planification en pratique, Paris, Editions Economie et Humanisme /Editions ouvrières, 1971, p .342.

Au cours de l'été 1964, la mise en place de la Mission régionale et du préfet de région constitue une étape importante : la Mission régionale[35] représente alors un réservoir d'experts et de spécialistes choisis pour leurs connaissances des enjeux économiques et régionaux. Cela montre l'intention d'établir la Mission régionale comme une pièce-maîtresse dans la nouvelle organisation, de lui donner une crédibilité face à une administration préfectorale ancrée au niveau départemental.

Dans le cadre de cette réforme, à ce groupe de travail de la Mission régionale, s'ajoute aussi la Conférence administrative régionale (CAR) qui prend la suite de la conférence interdépartementale[36]. Elle réunit les préfets de départements, le Trésorier-payeur-général de la région, l'Inspecteur général de l'économie nationale. En Rhône-Alpes, sa mise en place n'a soulevé aucun problème. Roger Ricard, ancien IGAME devenu préfet régional, explique au moment de l'installation de la CAR : « *depuis le début de l'année 1963 -anticipant en quelque sorte sur la réforme- j'avais l'habitude d'inviter systématiquement le Trésorier-payeur-général coordonnateur à assister aux réunions de la conférence interdépartementale* »[37]. Les études et les projets réalisés à l'échelle de la région et notamment les questions d'aménagement du territoire (plans d'urbanisme, Plan d'aménagement et d'organisation général - PADOG lyonnais) y sont discutés.

Enfin, le troisième nouvel organe issu de la réforme est la Commission de développement économique régionale (CODER), qui correspond à l'assemblée régionale. Des problèmes sont apparus au moment de son installation en Rhône-Alpes. En effet, le préfet déplore la part trop restreinte faite aux personnalités régionales. Le décret prévoit seulement vingt membres pour une région comme la région Rhône-Alpes qui ne comprend pas moins de huit départements et de quatre millions d'habitants. Il est difficile de trouver un équilibre pour assurer une représentativité globale et satisfaire l'ensemble des personnalités concernées. En réalité, pour des raisons de consensus, une cinquantaine de membres a été désignée[38]. Cette assemblée est inaugurée le 12 décembre 1964. Antoine Pinay[39] en est élu président. Au sein de la CODER, des groupes de travail sont mis en place et sont chargés de mener à terme des études dans différents domaines[40], réunissant des membres de la CODER, d'experts et de fonctionnaires compétents.

Dans cette nouvelle organisation, le préfet s'impose comme le « chef d'orchestre » à l'échelle de la région et l'interlocuteur principal des administrations centrales. Il a donc un rôle d'animation et de coordination très important. Pour la préparation des objectifs à valider dans le prochain plan, il collabore avec les responsables régionaux de différentes administrations intéressées. Il associe aussi des membres de la Mission régionale aux travaux des commissions départementales consultées sur les options proposées par le CGP. Enfin, « *les comités régionaux d'expansion économique, les centres de productivité, les instituts d'économie régionale, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et les chambres d'agriculture* »[41] constituent des interlocuteurs clés dans la préparation des tranches régionales du plan. C'est dans ce contexte que l'étude d'armature urbaine régionale autour de Lyon est lancée. Ce sont entre autres les services régionaux, la nouvelle Mission régionale, en lien étroit avec les Comités d'expansion, qui obtiennent la responsabilité de ces travaux.

[35] Avant les Missions régionales, dans chaque région auprès du préfet, un groupe de synthèse existait depuis la mise en place des préfets coordonnateurs en 1959, mais ils étaient laissés à l'appréciation des préfets en place. Les missions régionales aux contours et aux compétences plus stables et définies les remplacent.

[36] La conférence interdépartementale existante depuis les décrets de 1958 se réunit trois fois par an. Pour plus de détails sur l'administration préfectorale. Cf. Burdeau François, *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle, Montchrestien*, 1994, pp. 181-182.

[37] Cf. ADR, 1339 W 169.

[38] Voir le compte-rendu de la réunion le 14 décembre 1964. Cf. ADR, MR 78 111.

[39] Il était en même temps, maire de Saint-Chamond et président du Conseil général de la Loire, et également ancien président du Conseil des ministres (mars-décembre 1952).

[40] Les différents groupes de travail constitués sont : « agriculture et aménagement rural », « commerce et services », « production industrielle et énergie », « artisanat », « tourisme, transport et voies de communication », « problème de démographie, de main d'œuvre, de qualification professionnelle et de promotion sociale », « équipements collectifs » et « aménagement urbain ».

[41] Voir la « Note sur la régionalisation du 5e plan », 25 février 1964, p. 27. Cf. ADR, 3856 W 91.

Antoine Pinay ©ORTF - B. Allemane

Ainsi, à leur échelle, les Missions régionales mènent des enquêtes sur questionnaires pour prendre la mesure des perspectives de croissance démographique et de la répartition des emplois. Cette phase est destinée à l'établissement du rapport exigée dans chaque région française.

Il importe alors de prévoir les perspectives économiques de chaque région et les caractéristiques régionales du développement souhaité en ce qui concerne les équipements publics. Le rapport régional est alors proposé par le préfet aux responsables concernés : les élus, les milieux professionnels et sociaux, les administrations. Puis il est transmis au CGP, à la DATAR, et aux administrations compétentes. Dans un dernier temps, les tranches régionales établies par le CGP s'inspirent de ces premiers documents mis en œuvre à l'échelle de chaque région et : «*les ministères, en accord avec le CGP et la DATAR notifieront les opérations de caractère national (universités, autoroutes etc....) et fixeront les montants financiers globaux par région en ce qui concerne les investissements de caractère régional ou local (...). Après examen par les conférences interdépartementales et avis de l'organisme consultatif régional dont la compétence aura été fixée par les textes, les tranches régionales seront adressées au CGP et à la DATAR et aux ministères compétents. La synthèse de ces travaux sera soumise au CIAT pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire*»[42]. Ces différentes étapes doivent conduire à la rédaction du plan national. Pour cela, après ces premières consultations, les principales orientations envisagées sont votées par le Parlement. Dans la circonscription d'action régionale Rhône-Alpes, un premier document prévisionnel sur la planification de la région lyonnaise est envoyé au Commissaire général au plan le 28 juin 1965.

Malgré des difficultés omniprésentes de coordination et d'harmonisation notamment des documents d'urbanisme et de programmation sur le terrain[43], la réorganisation de l'administration préfectorale va dans le sens de l'application des principes développés précédemment. En effet, avec l'installation des Missions régionales, la coordination entre les services départementaux, mais aussi les échanges entre les services régionaux, est au moins facilitée. Ceci renvoie au principe d'interministérialité recherché au niveau central comme l'illustre à la même époque la mise en place de la DATAR et du Groupe central de planification urbaine (GCPU).

[42] Voir la « Note sur la régionalisation du 5e plan », 25 février 1964, p. 22. Cf. ADR, 3856 W 91.

[43] Nous renvoyons sur ce point au chapitre 7 de notre thèse. Cf. Meillerand, M.-C. *Penser l'aménagement d'une métropole en 20e siècle. Enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques.* Lyon : Université de Lyon, Thèse de doctorat d'histoire contemporaine, sous la direction Jean-Luc Pinol, 2010.

Enfin, l'option prise par l'État, en faveur d'une planification régionalisée pénètre progressivement les différentes administrations pendant la décennie 1960. La fin des années 1960 est caractérisée, notamment autour des grandes métropoles comme Lyon, par une profusion de documents d'aménagement à l'échelon régional et métropolitain qui participe à l'opacité des décisions et des niveaux de décision, de réflexion et de gestion (OREAM, Communautés urbaines, circonscriptions régionales...). L'échec du référendum sur la régionalisation en 1969 ne facilite pas la clarification, il faut attendre le début des années 1970, et le vote de la loi de 1972 sur les établissements publics régionaux pour que la région soit affichée comme une première esquisse de collectivité locale.

Nom du chargé de mission	Formation
JEAN René (temps complet)	Ingénieur des services agricoles
PAUFIQUE Jean-Paul (temps complet)	Ingénieur des Ponts et Chaussées
REDIER Jacques (temps complet) ex-collaborateur de Roger Ricard après guerre	Sous-préfet
ROUSSEAU Michel (temps complet)	Conseiller aux Affaires Administratives
SOUBIE Raymond (temps complet) ex-stagiaire ENA (1962)	Administrateur Civil (ENA)
CADIOU Emile (temps partiel)	Administrateur à l'INSEE
BURLE Louis (temps partiel)	Ingénieur en chef de l'agriculture

La composition de la mission régionale « Rhône-Alpes » en 1964.

CONCLUSION

Ce panorama sur la région Rhône-Alpes nous a offert l'occasion de revenir sur les débats qui ont précédé la définition d'un cadre régional adapté aux besoins de l'action publique du second XXe siècle.

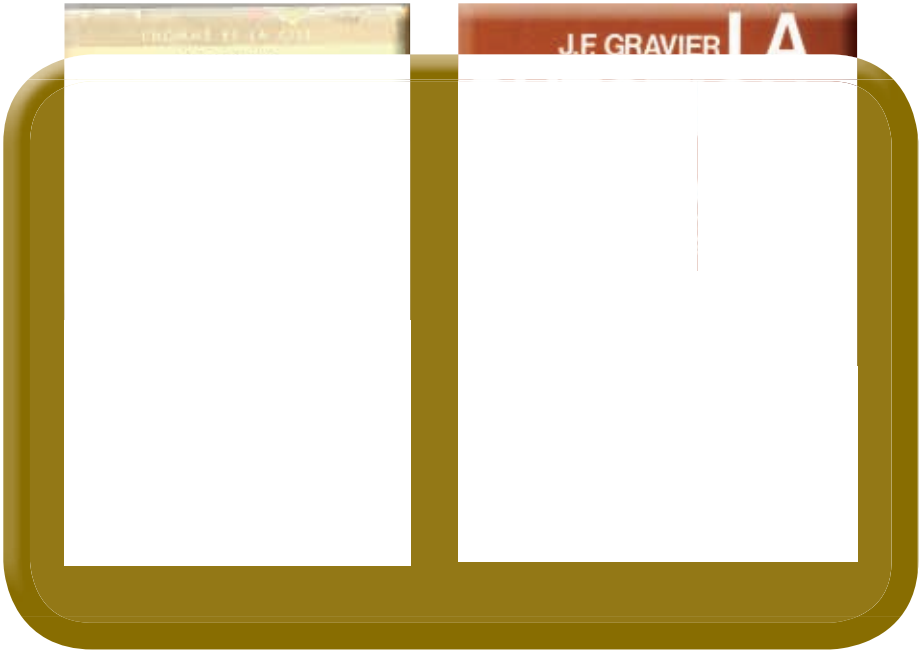
Cette genèse de l'adoption d'un découpage régional en Rhône-Alpes depuis les années d'après-guerre, en écho à la politique nationale, a permis de montrer le lent cheminement de la région comme une échelle admise des politiques publiques. Il s'est agi de montrer comment les questions touchant plus particulièrement l'aménagement du territoire ont participé à l'adoption de cette échelle régionale. Dans ce domaine au moins, les régions sont devenues progressivement des interlocuteurs de l'État. Dès les

années 1950, le rôle des élites et des édiles locaux a pu être mis en avant avec l'exemple des comités d'expansion. Avec les années 1960, des tuteurs étatiques forts ont été mis en place avec les régions de programme, puis les circonscriptions d'action régionale issues de la réforme administrative de 1964. En Rhône-Alpes, une région composée de huit départements a vu le jour.

Deux éléments importants peuvent être mis en avant : d'une part, le temps de long dans la construction d'un territoire régional progressivement transformé en collectivité locale sous tutelle à partir de 1972 puis plus indépendante à partir des lois de décentralisation de 1982 ; d'autre part, la part belle faite aux édiles locaux bien avant 1982 dans les réflexions que ce soient avec le CGP dès les années 1950 (Comités d'expansion) ou au sein de l'administration régionale à partir des années 1960 (CODER). Cet aspect mériterait d'être approfondi pour poursuivre les renouvellements actuels des travaux sur les relations « centre-périphérie », et les nuances que la place des acteurs locaux peut apporter à l'analyse des politiques publiques du second XXe siècle. ★

L'autre régionalisation : Jean-Francois Gravier au tournant des années 1960 et 1970

Olivier Dard
Professeur d'histoire contemporaine
Université Paul Verlaine-Metz
Centre de Recherche Universitaire Lorrain d'Histoire (CRULH, EA 3945)



En novembre 1969, concluant son essai intitulé *La question régionale* (paru chez Flammarion en 1970), Jean-François Gravier (1915-2005) soulignait : « si la nation est mobilisée par ces deux grands desseins complémentaires que sont l'organisation européenne et l'émancipation régionale - alors, c'est une autre idée de la France qui prendra forme devant nous ». Rapporté au tournant des années 1970, le propos pourrait sembler banal. Il ne l'est cependant nullement sous la plume de Jean-François Gravier, l'auteur de *Paris et le désert français* (1947), connu comme d'abord comme le chantre de l'aménagement du territoire. Gravier fut autant qu'un aménageur un régionaliste convaincu et ce, depuis l'entre-deux-guerres. Son régionalisme des années 1960 et 1970 s'inscrit donc

dans la cohérence d'un parcours qui l'a conduit des étudiants d'Action française et de l'agrégation de géographie à la Délégation générale à l'Équipement national (DGEN) sous Vichy, au Plan, à la collaboration avec différents ministres (Eugène Claudius-Petit, Pierre Pflimlin, Pierre Sudreau) et au Conservatoire national des Arts et Métiers. L'objet de cette contribution n'est pas de reprendre l'ensemble de l'itinéraire et de l'œuvre de Gravier[1] mais de les questionner sous l'angle du régionalisme. Sans négliger ses écrits antérieurs, nous nous attacherons principalement à ses essais des années 1960-1970, *L'aménagement du territoire et L'avenir des régions françaises* et surtout *La question régionale.* Deux étapes guideront cette contribution. Il s'agira d'abord de montrer que l'engagement régionaliste de Gravier est ancien et profond. Dans un second temps, il s'agira d'analyser le projet régional graviériste au tournant des années 1960-1970 et en regard de celui de la République gaullienne.

Un engagement régionaliste ancien et profond

La relation de Gravier au régionalisme peut être abordée par une pluralité de biais qui renvoient à différents niveaux lectures. Un analyste des seuls écrits des années 1960 considèrera légitimement Gravier comme un intellectuel expert de la question régionale. Il vient alors de remanier et de rééditer son célèbre *Paris et le désert français* (qui a obtenu en 1959 le Grand Prix Gobert de l'Académie française) et surtout L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises.[2] Paru en 1964, ce volume se présente comme un ouvrage universitaire et érudit, qui fait une place prépondérante à la France mais n'exclut nullement un parallèle avec des exemples européens. S'il est centré sur l'aménagement du territoire, il traite aussi de la question régionale et tout particulièrement du cas de Paris. Sa conclusion est éclairante des positions qui sont alors celles de Gravier et de leurs mutations potentielles. L'homme se définit comme porteur de « points de vue volontairement réformistes qui accordent un assez large crédit aux capacités d'évolution intellectuelle des dirigeants administratifs » dont il espère qu'ils « parviendront à établir une gestion déconcentrée des ressources d'investissements qui, complétées par le renforcement de collectivités territoriales remembrées (communes) ou regroupées (syndicats de départements) sera vraisemblablement plus efficace qu'un fédéralisme[3] consacrant les disparités inter-régionales actuelles ».[4] Gravier se veut alors plus optimiste que dans *Paris et le désert français* auquel sa prose renvoie implicitement : « A l'heure où aucune fraction du territoire national ne se résigne plus à la décadence, nous espérons également qu'à ces volontés locales répondra une volonté nationale de saisir toutes les chances de renaissance ». Si Gravier est optimiste, il est aussi dans l'expectative. Il mesure que l'histoire est à un tournant et que ce dernier serait lourd de conséquences : « la déception de ces espoirs entraînerait des conséquences graves ». Le « nœud de la question » est pour lui Paris, objet de débat à l'heure où se dessine le District de la région parisienne : « si l'on persistait à y élaborer dans l'abstrait des plans pour 12 millions d'habitants quand nul ne sait comment on rendra vivable une agglomération de 8 millions, la détérioration rapide qui a déjà suscité le projet de "Paris parallèle" engendrerait à bref délai la tentation irrésistible d'un Brasilia français qui, remplaçant avantageusement un chaos impraticable, surgirait quelque part sur les bords de la Loire ». La seconde crainte exprimée par Gravier concerne l'attitude des administrations et leur refus possible de « toute réforme profonde ». La mise en garde est nette : si elles « neutralisaient la déconcentration régionale, s'opposaient au partage des fonctions supérieures de décisions avec les métropoles d'équilibre et, d'autre part, condamnaient à une lente agonie des départements entiers au nom d'une théorie grossièrement quantitative des "pôles de croissance" – alors, en effet, l'émancipation fédéraliste apparaîtrait, à la lumière de l'exemple allemand, comme le seul recours contre les bureaucraties stériles qui conçoivent l'avenir à l'image du passé ». Et Gravier de conclure son

[1] Nous nous permettons de renvoyer ici à Olivier Dard, « Jean-François Gravier, un aména*geur dans le siècle », in Olivier D*ard, Jean-François Eck (dir), *Aménageurs, territoires et entreprises en Europe du Nord-Ouest au second XX*e *siècle,* actes de la journée d'études organisée à l'université Paul Verlaine-Metz dans le cadre de l'ANR EMERENO, CRULH, volume n° 38, Metz, 2010, p. 17-39.

[2] L'ouvrage est paru chez Flammarion en 1964.

[3] Gravier songe ici à l'exemple allemand 3fait alors débat.

[4] Cette citation, comme les suivantes, sont tirées de *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises,* op. cit., p. 333-334.

livre en forme de mise en garde : « En tout état de cause, personne ne peut désormais escompter que des provinces françaises mêlées chaque jour plus étroitement à la vie de l'Europe accepteront leur destin d'hier et retomberont dans la léthargie qui était le gage de leur soumission. "Les endormis dit Héraclite vivent dans leur monde ; les éveillés ont un monde unique et commun" »

Ces citations de Jean-François Gravier sont particulièrement instructives. Elles soulignent d'abord une forte continuité dans ses analyses et même dans ses formulations depuis ses premiers textes consacrés aux questions régionales dans ses premiers comptes rendus de la fin des années 1930 publiés dans la revue de la Jeune Droite *Civilisation,* dans son premier essai régions et nations publié en 1942 et dans la première édition de *Paris et le désert français*. On retiendra notamment de sa recension de l'ouvrage de Joseph de Pesquidoux, *Gascogne*[5] le vocabulaire employé dont on retrouve l'écho en 1964 : «[...] la Gascogne est aujourd'hui un pays dépeuplé, moralement inerte, économiquement nul à cause de cette inertie – un des éléments passifs qui ont largement participé de la décadence française»[6]. Dans *Régions et Nation,* très marqué par une Révolution nationale dont Gravier est l'un des cadres idéologiques, le « retour à la terre » dont il se fait le chantre, en citant aussi bien Charles Péguy que le Maréchal Pétain, passe par le « réveil » de « ces groupements terriens que le régime déchu nous lègue méprisés par sa structure idéologique, écrasés par son administration centralisée, diminués ou viciés par les migrations prolétariennes (Bretons de Paris, Polonais de Lorraine, etc) ». Gravier veut « les rendre à la vie. On dirait mieux, les réveiller ».[7] Au lendemain du conflit, lorsqu'il publie *Paris et le désert français*, Gravier défend des positions comparables. Sous la IVe République, Gravier évolue : l'intellectuel engagé devient un expert, et s'il diversifie les milieux qu'il fréquente, il a des convictions structurantes qu'il parvient à concilier au sein de groupements et d'institutions. Il fait bien partie de ce milieu régionaliste et décentralisateur qui se développe sous une IVe République célébrée sur ce plan sous sa plume. On relève ainsi un éloge de Claudius-Petit, des comités d'expansion et du décret du 11 décembre 1954 de Pierre Mendès France sur l'agrément et la consultation de ces comités. Le jugement de Gravier est net : « Sur tous ces points, les innovations de M. Mendès France ont été capitales »[8]. Il en va de même pour les décrets du 30 juin 1955 prescrivant l'établissement de programmes d'action régionale préconisés par Pierre Pflimlin (ministre de l'Économie et des Finances) et Jacques Vergeot (commissaire général adjoint au Plan) chargé de piloter un « groupe de synthèse » qui a débouché sur la création de 22 (puis 21 régions de programme). Le résultat qui s'est traduit par l'arrêté du 28 octobre 1956 sur les « régions de programme » est salué par Gravier : « Quand on consulte la liste des vingt et une régions, telles qu'elles existent actuellement, la première évidence est que quinze d'entre elles portent des noms de province. Pour la première fois, depuis 1790, un vieil interdit a été levé : de la Picardie à la Provence, de l'Alsace à la l'Aquitaine, de la Bretagne à la Franche-Comté, les "réalités profondes et séculaires" sont reconnues et proclamées après un long exil ».[9] Le coup de chapeau donné à la IVe République se prolonge en direction de la Cinquième débutante via l'éloge du décret du 2 juin 1960 sur les 21 « circonscriptions d'action régionale » qui amorce une déconcentration administrative que Gravier pense prometteuse.

Ce sont les débats sur Paris et son opposition à Paul Delouvrier qui ont provoqué le divorce entre Gravier et les projets de la Ve République. Delouvrier (à l'origine et selon ses propres termes « graviériste ») rejette définitivement le diagnostic de Paris et du « désert français ». Il refuse de considérer que « la France a une trop grosse tête et que « Paris est trop grand » ce qui le conduit à considérer comme « inéluctable » la croissance de la région parisienne qui doit « par conséquent être prévue et orientée ».[10] Convaincu de cette réorientation nécessaire en 1962, Delouvrier a publiquement désavoué Gravier en 1963[11] et ses analyses. La prose de Gravier est donc une réponse aux initiatives du maître d'œuvre du Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne, un Plan qui

[5] Joseph de Pesquidoux (1869-1946) est une figure majeure du régionalisme. Il fut élu à l'Académie française en 1936 sur le siège de Jacques Bainville et fut en 1938 élu mainteneur des Jeux floraux. L'ouvrage *Gascogne* a fait l'objet d'une réédition chez Arthaud en 1951.

[6] *Civilisation,* juin 1939, p. 41.

[7] Ibid., p. 8.

[8] Jean-François Gravier, *La question régionale*, Flammarion, 1970, p. 60.

[9] Ibid., p. 64.

[10] Roselyne Chenu, *Paul Delouvrier ou la façon d'agir. Entretiens,* Editions du Seuil, 1994, p. 233.

[11] Ibid., p. 247

a alors mécontenté nombre de pionniers de l'aménagement du territoire mais aussi d'élus.[12]

Une hostilité marquée au projet régionaliste gaullien

Entré dans une opposition résolue aux projets en cours, Gravier est progressivement démonétisé comme expert. Ayant achevé en 1964 son mandat au Conseil économique et social, n'étant plus chargé de mission au Plan à partir de 1965, Jean-François Gravier se voit proposer une chaire au Conservatoire national des Arts et Métiers spécialement créée pour lui.[13] En même temps que son livre de 1964 est traduit en espagnol et en italien, il entend rebondir en continuant de dénoncer le District de la région parisienne et surtout en reprenant à son compte un projet de régionalisation.

Gravier n'est jamais revenu sur ce qui constitue pour lui un postulat indiscutable : la double condamnation de la centralisation et du poids jugé excessif de Paris. En juin 1968, il est ainsi associé à un numéro de la revue *La Table ronde* intitulé « Paris et la province » dans lequel il écrit une contribution : « Les Parisiens sont-ils colonialistes ? »[14]. Débutant avec des citations de Molière et s'achevant sur un propos de Lewis Mumford stigmatisant la « servile idolâtrie des grands nombres », le texte dénonce un « système centraliste » et préconise l'avènement d'une France au « visage [...] plus harmonieux et plus conforme aux aspirations de ses citoyens ». Ce faisant, Gravier s'exprime en procureur de la politique suivie pour la région parisienne, fustige son « gigantisme puéril » et met en cause « un groupe de pression composé d'architectes, d'ingénieurs, de promoteurs immobiliers, de parlementaires, etc. qui vitupère la politique de décentralisation et dénonce les "menaces" pesant sur Paris alors que la capitale doit affronter le "défi de l'Europe" ». Pour Gravier, ces raisons sont nulles et non avenues et entrent « en contradiction absolue avec les principes qui guident, précisément, les aménageurs des grandes nations industrielles européennes ». Gravier se fait donc l'apôtre de l'adaptation à la France des expériences conduites à Londres, aux Pays-Bas ou à Hambourg. La présence de Gravier dans ce numéro de *La Table ronde* ne se limite pas à sa propre contribution, car son ombre plane sur le « débat » de clôture. Sans le nommer, c'est bien contre lui que certains des intervenants notamment Philippe Lamour, Michel Caldaguès[14] ou Paul Delouvrier prennent position. Tandis que Lamour stigmatise « l'opposition artificiellement entretenue entre Paris et les autres régions » jugée « malheureusement traditionnelle », Caldaguès fait chorus en se déclarant « reconnaissant à Philippe Lamour de tous les correctifs qu'il a apportés à un certain nombre d'idées reçues qui régnaient, il y a un certain nombre d'années.[16] C'est Delouvrier qui porte l'estocade en se félicitant de ce que « le postulat selon lequel Paris était monstrueux est maintenant contesté, alors qu'il a été un dogme ».[17] En même temps, Delouvrier pointe, à raison, le fait que « l'opposition Paris-Province a été un peu revivifiée ces temps-ci ».[18]

La formulation de Paul Delouvrier atténue une situation en réalité tendue et que renforcent les événements de mai 1968. On connaît le cas de la Bretagne et du CELIB.[19] Il n'est pas le seul et le « réveil régional »[20] déborde non seulement les frontières de l'Armorique mais celles de l'hexagone. Jean-François Gravier en est parfaitement conscient et conclut son volume sur La question régionale par un chapitre intitulé « Région, nation, Europe ».

[12] Voir sur ce point le n° spécial de la revue *Espoir du printemps 2010* consacré à « L'invention du district parisien. Un demi-siècle avant le " Grand-Paris" ». Voir notamment les contributions de Thibault Tellier, « L'histoire du Grand Paris : un chantier en cours », p. 42-45, d'Emmanuel Bellanger, « Démembrer le Grand Paris pour mieux intégrer le district de la région de Paris (1959-1964) », p. 46-56, de Mathieu Flonneau, « L'intendance a-t-elle suivi ? » p. 70-76- et de François Broche, « Paul Delouvrier, le créateur du Grand Paris », p. 90-100. Voir aussi Sabine Effosse, « Paul Delouvrier et les villes nouvelles (1961-1969), in Sébastien Laurent et Jean-Eudes Rouiller (dir), *Paul Delouvrier, un grand commis de l'Etat,* Les Presses de Sciences po, 2005, p. 75-86.

[13] Olivier Dard, « *Jean-François Gravier, un aménageur dans le siècle* », op. cit., p. 34-35.

[14] *La Table ronde,* n° 245, juin 1968, p. 18-27.

[15] De 1961 (date de sa création) à 1966, il fut membre puis vice-président puis président du conseil d'administration du District. Président du conseil municipal de Paris en 1967, il est depuis janvier 1968, président du Conseil de Paris.

[16] La Table ronde, op. cit., p. 68 et p. 71.

[17] Ibid., p. 73.

[18] Ibid., p. 73.

[19] Florent Le Bot, Fabrice Marzin, « Le mai 68 breton face à une révolution pompidolienne en matière d'économie des territoires », in Michel Margairaz, Danièle Tartakowsky (dir), *1968 entre libération et libéralisation. La grande bifurcation,* Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 237-258.

[20] Michel Philiponneau, « Industrie et aménagement du territoire », in Patrice Caro, Olivier Dard, Jean-Claude Daumas (dir), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats,* Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 111 et suiv.

Concernant le cas français, qui est au cœur de ses préoccupations, Gravier articule sa réflexion sur la question régionale avec celle sur l'aménagement du territoire : « La promotion régionale et la décentralisation fonctionnelle apparaissaient ainsi rapidement comme les remèdes les plus efficaces contre la balkanisation départementale et l'omnipotence de la bureaucratie parisienne, omnipotence dont les effets cumulatifs se trouvaient amplifiés par l'ingérence croissante de l'État dans tous les domaines. Plus profondément encore, une certaine autonomie régionale devenait évidemment nécessaire si l'on voulait arracher "la province" à cette irresponsabilité dégradante qui avait fait émigrer vers la "ville-lumière" les plus actifs et les plus ambitieux de ses enfants ».[21] Gravier aspire à voir s'accorder deux écoles : celle du « régionalisme "humaniste" » réputé « sensible aux solidarités géographiques forgées par l'histoire et les coutumes » et celle du « régionalisme économique, qui s'intitule volontiers "fonctionnel" » et qui, selon une formule empruntée à Jean-Louis Quermonne se proclame « fondé sur des considérations objectives, et non plus historiques ou sentimentales ».[22] Gravier, tout en se situant plutôt du côté du régionalisme fonctionnel, exprime cependant des réserves sur certaines de ses propositions notamment pour ce qui concerne les grands ensembles et les grandes agglomérations (le tout débouchant sur la création de 5 ou 6 régions). Le régionalisme de Gravier, articulé autour de métropoles, aspire à voir se développer dans les régions une vaste gamme de fonctions et de services (notamment universitaires) et est en même temps l'ennemi du gigantisme.

Ces perspectives permettent de comprendre son rejet des projets de la Ve République, de ceux de Delouvrier sur la région parisienne au référendum gaullien de 1969. Le projet de loi référendaire qu'il analyse dans son ouvrage après avoir été rejeté, trouve en lui un adversaire résolu même s'il y met des formes : « Il est donc permis d'estimer que le projet de loi référendaire instituait une déconcentration administrative au bénéfice du préfet de région beaucoup plus qu'une décentralisation au profit d'un Conseil régional diminué par ses vices congénitaux [...] ce texte était fondamentalement défectueux en raison de sa portée fragmentaire. Au lieu de réformer, comme chacun en reconnaît la nécessité, l'ensemble des structures territoriales - au lieu d'aménager, à tout le moins, les rapports entre ces collectivités souvent si proches que sont la région et le département – il se contentait de superposer une organisation nouvelle aux organisations existantes. Une telle méthode, évidemment déplorable, ne pouvait produire que la confusion ».[23] Loin de voir dans le projet de 1969 et à l'instar de ses promoteurs, une entreprise novatrice, Gravier y dénonce un travers bien français hérité de l'Ancien Régime : la « surimposition » : « Selon le même processus qui amenait la monarchie à installer les intendants sans oser supprimer les gouverneurs, la stratégie de la Ve République semble avoir été de développer les institutions régionales en escomptant le dépérissement naturel d'institutions départementales progressivement vidées de leurs substances ».[24] C'est donc à une exécution en règle de la politique conduite depuis les années 1960 que se livre Gravier en attaquant notamment les commissaires à la conversion, les commissaires à la rénovation rurale ou encore les organisations régionales d'études des aires métropolitaines (OREAM). Le résultat en est selon lui que « les préfets de région (a fortiori les CODER et les Comités d'Expansion) ont été pratiquement dessaisis de tout pouvoir de conception et de décision en matière d'aménagement du territoire, à l'heure même où cette tâche était attribuée par les projets gouvernementaux à la collectivité régionale ».[25] La « seule exception, pleinement significative », selon Gravier, serait la région parisienne. Elle renvoie à une « réaction centraliste » traduisant pour Gravier un « immense orgueil intellectuel » des « castes dirigeantes des administrations parisiennes ». La situation n'est plus supportable et « pose désormais un problème d'autorité gouvernementale ».

L'ouvrage de Gravier n'est pas sans écho, en particulier du côté des géographes qui le commentent positivement sans pour autant adhérer à l'ensemble de ses thèses.[26] Ainsi que le souligne Philippe

[21] Jean-François Gravier, La question régionale, op. cit., p. 59.

[22] Ibid., p. 85-86. Jean-Louis Quermonne, né en 1927, professeur de droit public et de sciences politiques, dirigeait alors l'Institut d'études politiques de Grenoble. Jean-Louis Quermonne a publié en 1964 à la Fondation nationale des sciences politiques un ouvrage intitulé *Planification régionale et réforme administrative et auquel se réfère Gravier.*

[23] Ibid., p. 81-82.

[24] Ibid., p. 82.

[25] Ibid., p. 84. Les citations qui suivent sont tirées de cette même page.

[26] On relèvera que, comme à son habitude, *la revue Population* (vol. 25, n° 6, 1970, p. 1312) propose une recension favorable du livre en insistant sur son caractère « vigoureusement "engagé" » et en notant la « connaissance approfondie du dossier » de son auteur.

Pinchemel, « un livre de J-F Gravier ne laisse jamais indifférent ».[27] Ce volume sur la question régionale était d'ailleurs attendu : « Il était naturel que le "révélateur" des inégalités régionales de la France, voici bientôt un quart de siècle », fût amené à préciser ses idées sur l'épineux problème de la régionalisation ». Les thèses de Gravier sont résumées et commentées par Philippe Pinchemel qui tempère certaines analyses (il juge les développements sur les schémas directeurs « particulièrement sévères ») approuve certaines des propositions de redécoupage (réunion des deux Normandie, de la Bourgogne et de la Franche-Comté, de l'Auvergne et du Limousin) tandis que d'autres le « surprennent », à l'instar de son projet d'« union Somme-Oise-Pas de Calais-Nord. Au final cependant, le livre est considéré comme « utile, accessible et de bon sens, toutes qualités qui ne sont pas fréquentes dans le monde de la planification ! ». Ces derniers mots sont instructifs car ils éclairent le regard des géographes universitaires sur un homme qui n'est plus considéré comme l'un des leurs mais qui, en même temps, porte le fer contre la technocratie. Germaine Veyret-Verner, qui connaît l'œuvre de Gravier depuis ses débuts et la commente régulièrement relève elle aussi que Gravier « s'insurge contre les technocrates » et ne le dément point. Elle salue cependant non seulement ses « 233 pages fort agréablement écrites et pertinentes » mais surtout un « régionaliste convaincu » qui « pense à très juste titre que nos futures régions doivent s'insérer dans l'Europe de demain » et dont elle fait sienne « la belle conclusion ».[28]

La relecture des écrits de Gravier l'établit comme intellectuel-expert des questions régionales. Elle permet surtout de brosser, en creux, une forme d'autobiographie régionaliste de leur auteur et, par-delà son cas propre, de dresser le tableau d'acteurs individuels et collectifs qui ont, dès les années 1950, œuvré en faveur d'une régionalisation bien différente des politiques d'aménagement du territoire des années gaulliennes. Par-delà ses singularités, l'itinéraire de Gravier n'est pas dissociable d'un ancrage collectif qui le montre partie prenante, depuis la fin des années 1940 d'un milieu qui articule aménagement du territoire et régionalisation sur fond de velléités décentralisatrices. Enfin, la chronologie de l'itinéraire de Gravier et de ses prises de position est instructive à travers le tournant qu'elle dessine autour des débats sur la région parisienne et la régionalisation. Elle montre à travers son exemple et ses écrits qu'un intellectuel-expert n'est nullement détaché des enjeux de son temps et peut aspirer à proposer à ses contemporains « une autre idée de la France » que celle portée par le fondateur de la Ve République, une vision combinant décentralisation et héritages de la IVe République. Ses déclinaisons ont été nombreuses et elles ont marqué en particulier Gaston Defferre, promoteur bien connu des lois de décentralisation de 1982. ★

[27] Philippe Pinchemel, « La question régionale vue par J-F Gravier », *Annales de Géographie*, 1971, volume 80, n° 442, p. 722-723.

[28] Germaine Veyret-Verner, *Revue de géographie alpine*, 1970, vol. 58, n° 3, p. 545-546.

Du District de la région parisienne au Conseil régional d'Île-de-France : la loi de 1972 en miroir

Loïc Vadelorge
Professeur d'histoire contemporaine
Université de Paris 13
CRESC EA 2356

L'affirmation du caractère hors norme de la région parisienne forme une des grandes constantes de l'histoire des politiques publiques du XXe siècle[1]. Son poids démographique, économique mais aussi politique et culturel justifie une forme d'exception administrative que la loi du 5 juillet 1972 créant les établissements publics régionaux (EPR) traduit à sa façon, en excluant la région parisienne de son champ d'application. Il faut de fait attendre une autre loi, celle du 6 mai 1976 pour voir la création d'un Conseil régional d'Île-de-France. Cette spécificité administrative a été expliquée très tôt et la généalogie de l'administration régionale, qui remonte aux premières années du XXe siècle et à l'entre-deux-guerres est désormais bien connue[2]. On ne reviendra pas ici sur cette question des origines mais sur la question, moins traitée, d'une possible « matrice parisienne » à la loi de juillet 1972. Il s'agira ici de revisiter sous cet angle l'histoire du District de la région parisienne créé par la loi du 2 août 1961[3].

Ce District préfigure-t-il les conseils régionaux de 1972 ? C'est du moins l'opinion des élus parisiens du conseil d'administration du District et de la préfecture de région qui réfléchissent conjointement à partir de 1972 à l'adaptation de la loi sur les EPR à la région parisienne. Les archives nationales et régionales relatives à ces réflexions regorgent de tableaux de simulation à trois colonnes, comparant termes à termes le contenu des lois de 1961, de 1972 et d'un projet d'établissement public régional pour la région parisienne qui se précise entre 1974 et 1975[4]. Ces archives invitent à une lecture du processus de régionalisation en termes institutionnels autant qu'en termes politiques. Au-delà même des classiques problèmes de répartition de compétences et de pouvoirs (entre l'État et la région, entre le préfet et

[1] Voir notamment la comparaison entre la gouvenance territoriale de la Bretagne et l'île-de-France proposée dans Pasquier, Romain, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France,* Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 295 et suivantes.

[2] Voldman, Danièle (dir). « Région parisienne. Approches d'une notion 1860-1980 ». *Les Cahiers de l'IHTP,* 12, octobre 1989 et Valade, Bernard « Variations sur l'urbanisme d'État en région parisienne (1919-1969) », *L'Année sociologique,* 2008, 1, vol. 58, p. 121-142

[3] Sur les enjeux d'aménagement propres au District, le travail de référence reste celui de Carmona, Michel, *Le Grand Paris,* Paris, Gyrotype, 1979 et une actualisation très utile Cottour, Claude, Une brève histoire de l'aménagement de Paris et sa région, DREIF, septembre 2008 http://www.driea.ile-de-France.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/note_de_Synthese_CCOTTOUR_cle2b69a4.pdf

[4] Archives nationales (AN), 5 AG 3 2248, carton relatif aux conseils ministériels restreints consacrés à l'application de la loi de 1972 en Île-de-France (1973-1976). Archives de la Région Île-de-France (AIDF), 2 W 586 et 2 W 587 ainsi que 345 W 19 et 345 W 20, cartons relatifs à l'adaptation à la région parisienne de la loi de 1972 (1972-1976). Nous n'exploitons pas en revanche dans cette communication les travaux de la commission interministérielle créée en décembre 1970 (commission Arnaud) et chargée d'étudier l'évolution des missions, des structures et des moyens de la région parisienne.

les élus, entre le Conseil régional et le conseil économique et social), la question de la maîtrise politique du territoire régional est centrale. Pour le pouvoir pompidolien puis giscardien l'enjeu est de contrôler la progression électorale de la gauche communiste et socialiste. Donner des pouvoirs supplémentaires à la région – par exemple en termes de gestion des transports franciliens – suppose au préalable de mesurer le risque de son basculement dans l'opposition[5]. Le volume même des projets, la lente maturation du texte de 1976 témoignent des hésitations des gouvernements de droite à l'endroit de la décentralisation régionale en région parisienne. La loi de 1976, plus encore que celle de 1972 sera un jeu d'équilibre particulièrement difficile à comprendre pour l'électeur comme pour l'historien.

L'analyse de ces textes ne suffit cependant pas à comprendre le processus complexe de régionalisation administrative et les hésitations des vingt premières années de la Ve république sur le sujet. À rebours d'une vision téléologique de la décentralisation régionale, qui considère que les conseils régionaux élus au suffrage universel en 1986 forment l'aboutissement logique d'une marche régionale initiée dans les années 1950, on tentera ici de suggérer que la construction d'un pouvoir régional en région parisienne n'a pas l'évidence qu'on lui prête généralement. On reviendra pour ce faire sur l'analyse des moyens administratifs et politiques du District dans les années 1960 en démontrant que le rapport de forces n'est guère favorable au préfet de région, en dépit de son autorité incontestable et de l'engagement non moins incontestable de ses équipes. On montrera en second lieu comment les enjeux d'aménagements cèdent progressivement la place à des enjeux plus classiques d'équipement des territoires, réclamés de longue haleine par les élus locaux.

Les dimensions de la régionalisation administrative (1961-1972)

Dans un numéro spécial des *Cahiers de l'IAURP* publié en 1969 faisant le bilan des sept premières années du District[6], les rédacteurs affirment que « les élus du District ont transformé ce qui était d'après la loi un conseil d'administration, en une assemblée régionale, consciente de ses responsabilités »[7] et affirment que dès 1964, « la nécessité d'un Conseil régional ne fait pas de doute »[8]. Que faut-il comprendre de cette affirmation surprenante sinon la simple actualité du référendum d'avril 1969 que les rédacteurs ont probablement en tête ? Il est clair que le gouvernement Debré qui a fondé le District de la région parisienne en 1961 n'avait pas l'intention de créer un Conseil régional et encore moins une collectivité territoriale régionale et que cette option n'est pas non plus d'actualité, ni en 1968, ni en 1972.

En réalité, la problématique de la décentralisation au sens de « transfert de compétence » de l'État en direction d'une collectivité régionale nouvelle est en grande partie anachronique dans les années 1960. L'administration de la région parisienne des débuts de la Ve république n'est pas l'embryon d'un Conseil régional mais une nébuleuse administrative extrêmement complexe et difficile à lire pour les administrés. Cette administration, dirigée de main de fer par Paul Delouvrier, se définit à partir de 1962-63 comme une administration d'impulsion plus que de transformation. Son principal apport est d'avoir défini les contours d'une prospective régionale qui s'affirme en 1965 et est remise en cause à la charnière des années 1960 et 1970. Enfin, contrairement à ce que l'on a longtemps cru, cette administration ne s'établit pas contre le pouvoir local mais s'appuie pour partie sur la tentative de créer une nouvelle élite politique dont l'histoire reste pour partie à faire[9] et qui ne résistera pas au renouvellement des cadres politiques des années 1970.

[5] AN, 5 AG 3 2248, motion votée par Bernard Lafay (Conseil de Paris), Jean-Paul Palewski (Yvelines), Jacques Baumel (Hauts de Seine), Pierre Salvi (Val d'Oise), Etienne Dailly (Seine et Marne) visant à écarter toute possibilité de désigner un représentant de l'opposition comme conseiller régional, 25 mai 1976

[6] « Sept ans de vie de la région parisienne et de son District », *Les Cahiers de l'IAURP,* volume 16, juillet 1969

[7] « Sept ans de vie de la région parisienne ... », op. cit., p. 15

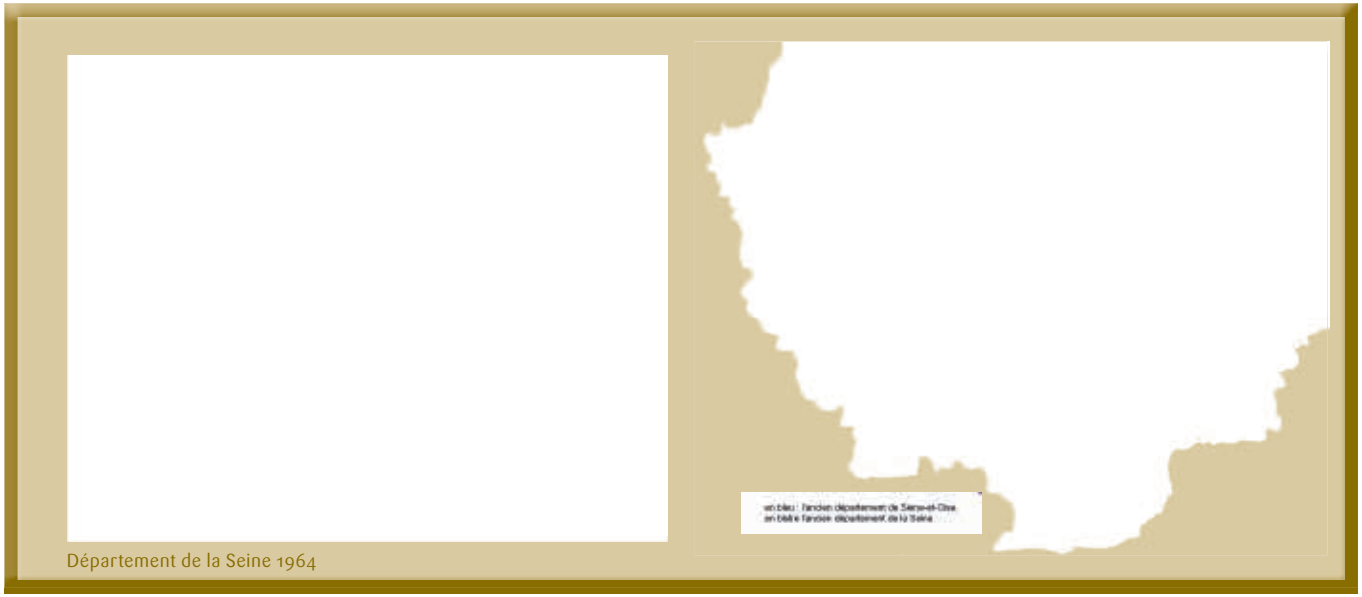
[8] Ibidem, p. 20

[9] Nivet, Philippe, « Georges Pompidou et la vie politique à Paris » in Cointet, Jean-Paul, Lachaise, Bernard, Le Béguec, Gilles, Mayeur, Jean-Marie (dir.), *Un politique : Georges Pompidou,* Paris, PUF, 2001, p. 357-376

Une nébuleuse administrative

La réforme de juillet 1972 organise l'administration régionale autour de trois instances : le préfet de région (créé dès 1964), le Conseil régional et le comité économique et social. Toutes ses institutions existent en région parisienne dès le début des années 1960 via le délégué général au District (1961), le conseil d'administration du District (1959-1961) et le comité consultatif économique et social de la région parisienne (1963).
Cette généalogie est d'ailleurs systématiquement rappelée dans les textes rédigés par les deux principaux acteurs qui travaillent au milieu des années 1970 sur un projet de réforme de l'administration de la région parisienne : le préfet de région Maurice Doublet et le président du conseil d'administration du District Michel Boscher. Cependant ces trois instances ne résument pas l'administration régionale pour une raison simple. La région telle que la dessinent et la loi de 1961 sur le District et la loi de 1972 n'est pas une collectivité territoriale à compétence générale mais un simple établissement public à compétence limitée qui ne peut gérer directement des services. D'où la création d'un grand nombre d'institutions pour gérer les dits services (études d'aménagement et d'urbanisme, maîtrise foncière, logement social, assainissement, transports en commun, gestion des ports et des aéroports, espaces verts).

Ce qui intéresse l'historien c'est moins la liste des institutions liées au District de la région parisienne que les étapes d'organisation du système administratif régional. Car ce système n'est pas créé en une seule fois mais relève au contraire d'une création continue, qui s'étale de 1959 à 1968 et qui transforme en réalité des structures de gestion qui remontent parfois à l'entre-deux-guerres voire à la Belle Époque[10]. Pour le dire autrement, on ne peut pas considérer que la création en 1961 du District de la région parisienne reflète une rupture dans l'histoire de l'administration régionale. Les institutions qui se créent entre 1959 et 1970 répondent en fait à deux logiques. Premièrement, la région se découvre des besoins nouveaux, à l'image de la maîtrise foncière qui justifie la création en avril 1962 d'une Agence foncière et technique de la région parisienne dont le grand œuvre sera d'acquérir 3700 hectares en s'appuyant sur la procédure des zones d'aménagement différé définie en 1962. Deuxièmement, il y a nécessité d'adapter la région aux transformations



Département de la Seine 1964

institutionnelles des débuts de la Ve République. Ainsi, la disparition du département de la Seine à l'issue de la loi du 10 juillet 1964 – qui remplace les trois départements historiques de la région parisienne par huit nouveaux départements organisés en couronne autour de Paris – va contraindre à transformer l'Office public HLM en Office interdépartemental HLM en décembre 1967. Ce nouvel Office public portera entre autres les projets de grands ensembles de Grigny (3700 logements) et de Montigny-les-Cormeilles (1500 logements).

Progressivement le champ se complexifie et devient illisible pour les Parisiens et les Franciliens. On compte une vingtaine d'établissements publics ou sociétés d'économie mixte placés sous la tutelle de la préfecture de région. Un premier groupe est dédiée à l'aménagement urbain ou rural : Agence foncière et technique de la région parisienne, Établissement public d'aménagement de la Défense, établissements publics des villes nouvelles de Cergy-Pontoise/Saint-Quentin-en-Yvelines/Melun-Sénart/Évry, Marne-la-Vallée, Société d'économie mixte du département de la Seine, Société d'aménagement et d'équipement de la région parisienne, Société d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Rungis, Société d'économie mixte pour l'équipement et l'aménagement de la Seine et Oise et Société d'aménagement foncier et d'établissement rural de l'Île-de-France. Un second groupe concerne le logement social : Office public HLM interdépartemental de la Seine, Office public HLM interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines. Un troisième groupe concerne la gestion des eaux : Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne, Institution interdépartementale des barrages réservoirs des collectivités issues de l'ex-Seine, Syndicat des communes de la banlieue de Paris pour les eaux. Enfin, un dernier groupe est relatif aux transports : Aéroport de Paris, Port autonome de Paris, Régie autonome des Transports parisiens.

Les rapports Doublet de 1973 et Boscher de novembre 1974 évoquent les sondages d'opinion réalisés au début des années 1970[11] et qui démontrent clairement que les habitants ne connaissent pas l'administration régionale. Ce déficit d'identité ne sera pas comblé avant les années 1990, mais dès les années 1960 les responsables régionaux tentent d'y remédier. La Délégation générale au District utilise au maximum les médias existants (presse généraliste et spécialisée, radios, télévision) pour faire connaître ses projets d'aménagement et notamment le fameux schéma directeur de 1965. Dans la présentation de ce texte, les rédacteurs reviennent sur l'histoire de la région et évoquent la loi de 1928 et le plan Prost de 1939[12]. Les élus leur emboîtent curieusement le pas et le rapport Boscher de 1974 s'ouvre sur une longue évocation de l'histoire de l'administration de Paris sous la IIIe République. Boscher cite Waldeck-Rousseau, André Morizet, Henri Sellier et Albert Guérard[13]. Les élus et la délégation au District ne disent pas évidemment la même histoire. Pour les premiers, il s'agit de rappeler le rôle des parlementaires, des maires de banlieue et des conseillers généraux ; pour les seconds, c'est l'histoire des aménageurs qu'il s'agit de mettre en avant. Mais peu importe au fond cette divergence, car dans les deux cas, il s'agit bien d'instrumentaliser l'histoire, c'est-à-dire de donner à l'administration régionale un passé, une profondeur, bref une légitimité qui lui fait défaut. Le choix assez tardif d'abandonner le terme de « région parisienne » pour celui « d'Île-de-France » qui va désigner à partir de 1975 la nouvelle administration régionale va dans ce sens[14]. Car si la dénomination « Île-de-France » remonte au projet de découpage provincial élaboré par Frédéric Le Play en 1864, c'est le terme de « région parisienne » qui s'est imposé à compter des projets de la Première Guerre mondiale et jusqu'au milieu des années 1970 pour désigner l'administration régionale. Le conserver c'est donc faire un usage politique de la terminologie historique et inscrire les réformes du présent dans une forme d'héritage.

[10] Un exemple d'étude de ses services sur la longue durée in Bellanger, Emmanuel, *Assainir l'agglomération parisienne. Histoire d'une politique publique interdépartementale de l'assainissement (XIXe-XXe siècles)*, Paris, SIAAP, 2010

[11] AN, 5 AG 3/2248 et AIDF 345 W19

[12] SDAURP, 1965, p. 12-13

[13] AIDF, 2 W 587

[14] Zylberberg, Laurent, *De la région de Paris à l'Île-de-France, construction d'un espace politique*, thèse de doctorat de sociologie, direction Catherine Grémion, 1992

Une administration d'impulsion

Dans l'histoire de la région parisienne, la période Delouvrier (1961-1969) est toujours assimilée à une époque de fort dirigisme. La métaphore « Haussmann des faubourgs », dont la paternité est attribuée à Roland Nungesser[15] glisse rapidement du registre humoristique à celui de la grande Histoire de Paris. De fait, les crédits d'équipements connaissent dans les années 1960 une progression considérable. Ils quadruplent entre 1961 et 1967 avec une nette accélération à la fin des années 1960, à compter de la loi de finances de 1966 qui dessine les conditions d'emprunts du District. A la veille de la réforme de 1976, il semble établi que les autorisations de programme entre 1962 et 1974 se sont élevées à 5,7 milliards de francs dont 82 % consacrés aux transports[16].

1968 - Lancement de l'autoroute A15 - les préfets P. Delouvrier ; M. Paraf ; A. Laure ©DREIA

Mais paradoxalement les moyens administratifs de la région sont faibles. La délégation au District ne compte en 1968 que 110 agents et la préfecture de région qui la recouvre pour partie à partir d'août 1966 ne dépasse pas 130 agents. Le nombre de postes n'a rien à voir avec celui des administrations préfectorales. On compte en 1968, 52 775 agents départementaux à temps plein ou partiel en région parisienne. Si l'on met de côté le caractère exceptionnel de la préfecture de Paris (45 060 agents à elle seule), même le plus petit département de la grande couronne (La Seine et Marne et ses 849 agents) fait figure de géant par rapport aux moyens de l'administration du District[17].

Plutôt que de reprendre la distinction classique entre administration de gestion et administration de mission, on utilisera ici deux autres termes qui semblent plus adaptés à l'identité de l'administration francilienne et qui influenceront pour partie la réforme de 1972 : impulsion et prospective.

La prospective est historiquement première. Elle résulte moins de la création de la région parisienne que de l'évolution de la planification à compter du Ve Plan. Dans sa thèse sur le pouvoir régional, Pierre Grémion[18] explique que la grande réforme de 1964 qui créée les préfets de région et les CODER procède de ce qu'il appelle « la régionalisation fonctionnelle ». Il s'agit d'adapter le plan aux circonscriptions d'action régionales définies au milieu des années 1950 et validées en 1960. Le cas de la région parisienne n'est pas ici différent du reste du pays et le délégué au District participe logiquement aux commissions du Ve Plan. Cependant, il faut ici noter que la notion de « développement économique régional » qui va s'imposer

[15] Voir l'entretien donné à Sabine Effosse, Première campagne d'archives orales menée auprès des acteurs de la genèse des villes nouvelles française, PHEVN, dactyl, 2002

[16] 5 AG 3/2248, conseil des ministres du 25 juin 1975

[17] « Sept ans de vie de la région parisienne ... », op. cit.

[18] Grémion, Pierre, L*e pouvoir périphérique*. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Le Seuil, 1976

1968-A15 Albin Chalandon et Paul Delouvrier. ©DREIA

à partir de la loi de 1972 pour qualifier le rôle des régions, ne s'applique pas à la région parisienne dans les années 1960. La prospective n'est pas tournée vers le développement économique, dans la lignée de l'héritage de la politique de décentralisation industrielle, mais davantage vers l'aménagement et l'équipement urbain. Cette différence importante entre Paris et la province est encore rappelée à la veille de la loi de 1976 :

« Un nouvel établissement public, qui prend le nom de région parisienne, succèdera au District le 1er juillet 1976. Chargé de contribuer dans le respect des attributions au développement économique et social de la région, la région parisienne reçoit les attributions et dispose des modes d'intervention des régions de droit commun. Elle conserve en outre les prérogatives du District en matière de réalisation d'équipements collectifs, d'acquisitions immobilières et de gestion des services publics en association avec les collectivités locales. Elle se voit enfin reconnaître des responsabilités particulières dans le domaine de la circulation et des transports, dans celui des espaces verts, forêts et promenades, ainsi qu'à l'égard des établissements publics et sociétés d'économie mixte d'intérêt régional »[19].

Définie en ces termes, la prospective occupe l'essentiel de l'administration régionale. Elle s'incarne dans une institution dont l'histoire reste à écrire : l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP). Créé à l'issue d'un comité interministériel le 18 novembre 1959, soit presque deux ans avant le District, l'IAURP va devenir dès le milieu des années 1960 l'un des organismes d'études les plus importants en France. Il emploie à la fin des années 1960 environ 200 personnes, la plupart vacataires. Son budget de fonctionnement correspond à 10% de celui du District et il quadruple entre 1962 et 1966. Les collaborateurs de l'Institut, dont certains seront promis à de grandes carrières universitaires comme les géographes Jean Bastié ou Pierre Merlin ou la sociologue Sylvia Ostrowetsky réalisent aussi des missions en province pour le compte de l'établissement public Basse Seine (EPBS) notamment mais également au-delà du bassin parisien. La priorité donnée aux études est aussi symbolisée par la nomination de Jean Millier, l'un des proches collaborateurs de Paul Delouvrier à la tête de l'IAURP où il restera jusqu'en 1969.

Durant les années 1960, l'IAURP est organisée en deux directions à la fois complémentaires et antagonistes. La première est la direction des études générales et recherches. Son rôle est de rassembler l'information scientifique

[19] 5 AG 3/2248, note de présentation du projet de loi portant organisation de la région parisienne, rédigée par le ministre de l'Intérieur, 25 juin 1975

(statistique, démographique, sociologique) et de la compléter. L'objectif est de dessiner une organisation rationnelle du développement de la région. La notion d'« études » permet de définir une modalité très particulière de la recherche et d'offrir des débouchés à de jeunes diplômés de l'université (économie, géographie, démographie, etc.). La seconde direction est celle des études d'aménagement et d'urbanisme, elle est dédiée à la réalisation d'un schéma directeur régional (élaboré entre 1963 et 1964 et rendu public en 1965) puis des schémas de structure concernant les grands espaces à urbaniser (villes nouvelles, centres urbains, zones d'activité et de commerce). C'est le domaine des planificateurs et des urbanistes par excellence, mais les architectes et les ingénieurs travaillent aussi avec des sociologues et des géographes sur la programmation des équipements.

C'est en grande partie au sein de l'IAURP que se fonde la nouvelle culture de l'aménagement régional autour de deux idées essentielles : le rapprochement entre la recherche et l'administration, d'une part, et l'acceptation d'une très grande agglomération, d'autre part. Cet élan qui va conduire plusieurs collaborateurs de l'IAURP à prendre en charge la réalisation des villes nouvelles - l'exemple abouti étant Serge Goldberg à Saint-Quentin-en-Yvelines - est aussi à l'origine de deux ambiguïtés d'aménagement qui ne seront pas levées avant 1976-1977. La région parisienne est conçue comme l'espace de résolution du problème de l'agglomération parisienne ou pour le dire autrement, c'est la ville qui donne son sens à la région alors même que 80% de la surface de l'Île-de-France est composée d'espaces naturels ou agricoles. Seconde ambivalence, l'aménagement tourne le dos à la capitale, l'IAURP réalisant en effet deux schémas d'aménagement, un pour la région parisienne, le fameux SDAURP et un pour le Paris intra-muros, beaucoup moins connu et qui sera pour partie mis de côté au début des années 1970 (abandon de la radiale Vercingétorix).

Quoi qu'il en soit, c'est ce soubassement théorique qui guide le travail de la délégation au District jusqu'au milieu des années 1970. En dépit de l'évincement de Delouvrier en janvier 1969, les grandes lignes du schéma directeur restent d'actualité jusqu'au septennat de Valéry Giscard d'Estaing qui voit la révision partielle des grands principes d'aménagement, en particulier l'abandon des axes tangentiels prévus dans le texte de 1965. La cohérence du propos et le volontarisme avec lequel il est porté par la délégation au District pendant 10 ans sont indéniables. Pour autant, le District ne sera en matière d'aménagement ni maître d'œuvre ni maître d'ouvrage, à la différence par exemple de la Caisse des dépôts et consignations pour certains grands ensembles de la région parisienne dès les années 1955-59. Le District facilite les rencontres entre les institutions dédiées à l'aménagement et à l'équipement de la région parisienne, raccourcit parfois les circuits de financements, aide au co-financement des grandes opérations mais en aucun cas n'intervient directement. En ce sens son action est impensable en dehors de l'alliance avec les élus locaux.

L'apport des élus locaux à la construction d'un gouvernement régional

Les débuts très difficiles du District de la région parisienne ont pu laisser penser que l'administration régionale s'était en grande partie construite contre les élus locaux. De fait, la première version du District, celle de l'ordonnance du 4 février 1959, vise ouvertement à contourner les communes et les départements[20]. L'article 5 de cette ordonnance donne pouvoir au gouvernement de modifier l'organisation et l'administration de la région parisienne. Le conseil municipal de Paris, le conseil général de la Seine et les maires des communes suburbaines refusent de désigner leurs représentants au conseil d'administration de ce premier District qui était placé sous l'autorité du préfet de la Seine. Le gouvernement Debré doit donc revoir sa copie et le 2 février 1960, il crée un comité interministériel permanent pour la région de Paris qui dépose un projet de loi relative à l'organisation de la région. La loi est publiée le 2 août

[20] Voir sur ce point Dagnaud, Monique, *L'aménageur et le politique : le cas des villes nouvelles*, Paris, Fondation des villes, 1979, dactyl. et Campagnac, Élisabeth et Dourlens, Christine. *Le rôle de l'État et des collectivités locales dans la planification et l'aménagement urbain. Un exemple : les villes nouvelles en région parisienne.* UER Urbanisation et Aménagement, Université des Sciences sociales de Grenoble, 1977, dactyl.

1961 et les décrets le sont le 31 octobre 1961.

La place des élus apparaît certes très limitée au sein de l'administration régionale. Le texte de loi de 1961 prévoit un conseil d'administration de 28 membres (pour une région qui comprend alors 8,5 millions d'habitants). Sur ces 28 membres, tous élus départementaux ou municipaux, 14 sont nommés par le gouvernement. A aucun moment le pouvoir n'envisage donc l'hypothèse d'un Conseil régional représentatif, même si une nouvelle loi, le 17 décembre 1966 porte à 54 le nombre de membres du conseil d'administration. On retrouvera la même prudence au moment de l'application de la loi de 1972 à la région parisienne. Craignant la création d'un Conseil régional de 300 membres, le gouvernement arbitre pour une assemblée restreinte de 157 puis 164 membres, qui ne respecte pas l'idée d'un conseil proportionnel à la population.

Des conseillers régionaux avant la lettre ?

Pour autant, il semble difficile de soutenir la thèse d'une absence des élus dans la construction du gouvernement de la région parisienne. Si l'opposition des élus socialistes et communistes est constante et aujourd'hui mieux connue[21], l'attitude plus ambiguë des élus gaullistes reste à éclairer. Le pouvoir gaulliste semble avoir très tôt misé sur la constitution d'une nouvelle élite de maires et conseillers généraux de petite ou de grande couronne, susceptible de relayer les projets d'aménagement régional portés par la

André Mignot ©Archives Sénat

Délégation générale au District. Nous ne disposons pas assez de travaux historiques sur cette nouvelle élite régionale, qui appartient à la majorité UNR puis UDR sans pour autant faire office de « godillot » et qui sera pour partie effacée par la génération des élus de la seconde moitié des années 1970. Citons parmi les premiers présidents du conseil d'administration du District, Marc Jacquet (maire de Barbizon de 1953 à 1971 puis de Melun de 1971 à 1983, député de Seine-et-Marne, ministre des Transports de 1962 à 1966), Roland Nungesser (maire de Nogent-sur-Marne de 1959 à 1995, président du conseil général du Val de Marne de 1970 à 1976 et secrétaire d'État au Logement de 1966 à 1967), André Mignot (maire de Versailles de 1947 à 1977, conseiller général de la Seine et Oise puis des Yvelines de 1947 à 1977) et surtout Michel Boscher (maire d'Évry-Petit-Bourg de 1947 à 1977, conseiller général de 1967 à 1973). Tous cumulent un mandat municipal et un mandat de conseiller général ou de député. Souvent concernés au premier chef par les projets d'aménagement de la délégation au District (Boscher à Évry, Mignot à Trappes-Est, Jacquet à Melun-Sénart), ils comptent parmi les opposants à la politique de Paul Delouvrier, qui doit accepter certaines de leurs propositions, en matière de périmètre d'agglomération notamment[22].

Le premier compromis important a lieu le 29 octobre 1963 quand une délibération du conseil d'administration du District impose la création d'un comité consultatif économique et social (CCES) de 55 membres, qui sera étendu en 1967 à 60 membres. Ce CCES préfigure dans une certaine mesure les commissions de développement économiques régional (CODER) de 1964 même s'il ne comporte pas d'élus, mais simplement des représentants des « forces vives » sur lesquels le régime gaulliste compte pour partie s'appuyer dans sa réforme territoriale (syndicats de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, de la fonction publique, chambres de commerce et d'industrie,

[21] Girault, Jacques et Bellanger, Emmanuel (dir.), *Villes de banlieue. Personnel, élus locaux et politiques urbaines en région parisienne au XXe siècle*, Paris, Créaphis, 2008

[22] Pour l'exemple de Saint-Quentin-en-Yvelines, cf Theulé, Frédéric, *Intercommunalité et gouvernement d'agglomération en ville nouvelle. Le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines (1965-2004)*, Université de Paris 13, thèse de doctorat nouveau régime sous la direction de L.Vadelorge, 2011, dactyl. Pour celui d'Évry, GUYARD, Jacques, *Évry Ville nouvelle 1960-2003*. La troisième banlieue. Évry, Espaces Sud, 2003

patronat, etc.)[23]. Ce cas rarissime de création institutionnelle « par le bas » (bottom-up) sera largement instrumentalisé par la délégation au District qui y verra la preuve de l'existence d'une véritable démocratie régionale[24].

En réalité, les projets de Delouvrier consistaient plutôt à restreindre le champ de la démocratie locale. La réforme départementale de 1964, présentée comme la solution au problème de sous-administration de la banlieue, visait aussi à éteindre le foyer de contestation que représentait le conseil général de la Seine dominé par les socialistes. De la même manière, les archives du cabinet de Georges Pompidou, alors premier ministre révèlent que dès 1964-1965 la délégation au District prépare un projet de loi pour les villes nouvelles, permettant à l'État de les administrer en dehors de tout cadre communal pendant les années de réalisation[25]. Les élus « régionaux » ne l'entendirent pas ainsi et Michel Boscher, membre du conseil d'administration du District depuis 1965, questeur du District de 1965 à 1972 et par ailleurs secrétaire adjoint puis vice-président de l'Association des maires de France de 1965 à 1973 imposa en juillet 1970 une loi sur les villes nouvelles fondée sur le principe du respect de l'intégrité des périmètres communaux[26].

Cependant, les mêmes élus qui comme Nungesser, Mignot ou Boscher purent s'avérer très critiques à l'égard de Delouvrier au moment de la publication du schéma directeur et de la création des zones d'aménagement différé dédiées aux villes nouvelles, prirent la défense du District à la fin des années 1960, au moment où plusieurs titulaires du portefeuille de l'Équipement prétendirent remettre en cause la politique d'aménagement de la région parisienne. Contre Pisani en 1967, Guichard en 1972 et surtout Chalandon en 1969, les élus du District de la région parisienne entérinèrent le principe du schéma directeur dont le ministère demandait la révision pour en faciliter l'abandon. De cette élite politique « régionale » on ne connaît que les personnalités les plus marquantes. Des études complémentaires nous apprendraient sans doute le rôle d'un Robert Wagner, maire de Velizy-Villacoublay, ingénieur de formation et soutien de l'IAURP ; d'un Pierre Brun, maire de Châtelet en Brie et président du conseil d'administration du District en 1966-67 ou encore d'un Guy Rabourdin, maire de Chelles, son successeur en

Carte générale des SDAU-RP 1965 ©DREIA

[23] AIDF, 2 W 587, note sur le CCES

[24] « Sept ans de vie de la région parisienne ... », op. cit.

[25] Vadelorge, Loïc, « Georges Pompidou et les villes nouvelles » in Flonneau, Mathieu, Geneste, Pascal, Nivet, Philippe et Willaert, Emilie (dir), *Le grand dessein parisien de Georges Pompidou,* Somogy-Association Georges-Pompidou, 2010, p. 89-108

[26] Theulé, Frédéric, « La loi Boscher du 10 juillet 1970 ou la porte étroite » in Vadelorge, Loïc (dir.) ; *Eléments pour une histoire des villes nouvelles,* Paris, Manuscrit.com, 2004, p. 145-164

1967-68. En tout état cause, la conscience des enjeux d'aménagement régionaux ne fait aucun doute chez cette génération, qu'il s'agisse de la majorité UDR ou de l'opposition centriste, socialiste et communiste[27]. Ici comme ailleurs, le sens politique précède la création des institutions.

Aménagement régional du territoire versus aménagement national des régions

Depuis 1965, l'histoire de l'aménagement de la région parisienne tend souvent à se confondre avec celle de la confection et de la mise en débat de ses schémas directeurs. Du SDAURP de Delouvrier au Grand Paris de Nicolas Sarkozy, les « grands projets », les « pôles » et les « axes » résument trop souvent les politiques publiques d'aménagement. La lecture des archives du District relatives à l'adaptation de la loi de 1972 à 1976 révèle une autre perception de la région, qui ne se limite pas aux schémas directeurs. Si l'essentiel de ces archives traite des équilibres institutionnels, on peut néanmoins y lire la manière dont certains élus locaux – en l'occurrence ceux qui travaillent au sein de la commission chargée de la réforme des institutions de la région parisienne – conçoivent l'aménagement de la région.

Au début des années 1960, la notion d'aménagement régional, qui prend corps en région parisienne à travers les travaux du District, n'était pas conçue comme une prérogative régionale. Non seulement l'idée d'une compétence territoriale d'aménagement était impensable à l'époque mais l'idée même d'une possible déconcentration de cette compétence à l'échelle d'une préfecture de région paraissait improbable. Les perspectives d'aménagement de la région parisienne ne prennent sens officiellement que dans le cadre de la politique de la DATAR. L'aménagement de la région parisienne ne se fait pas contre l'aménagement du territoire national mais avec lui. Avec beaucoup de prudence et d'habileté, Paul Delouvrier explique dans le schéma directeur de 1965 que la réussite de la politique des métropoles d'équilibre et de la décentralisation industrielle conditionne la maîtrise de la croissance urbaine de Paris, quand bien même il s'agit de rompre avec l'optique malthusienne des années 1950. C'est l'une des raisons qui explique la localisation de la ville nouvelle de la vallée de la Seine au Vaudreuil (Haute-Normandie) plutôt qu'à Mantes (Île-de-France), l'intégration des cinq villes nouvelles de la région parisienne dans un programme « national » de neuf sites en 1968 voire même l'octroi du label « ville nouvelle » à des opérations d'urbanisme qui auraient pu s'inscrire dans des procédures plus classiques d'aménagement de cités industrielles (Rives de l'Étang de Berre) ou de quartiers universitaires (Lille-Est).

Cette conception « nationale » de l'aménagement régional est explicitement questionnée dans le rapport de la commission Boscher en 1974. Dressant le constat des insuffisances de la loi de 1961, Michel Boscher ne se contente pas de réclamer la mise en adéquation des institutions régionales parisiennes avec la loi de 1972 sur les EPR. Il pointe également la contradiction intrinsèque à une institution régionale « spécifique » comme l'est le District de la région parisienne :

« La spécificité de la région parisienne aboutit à ce que tous les problèmes qui en province seraient considérés comme d'essence régionale ou même locale et traités à un niveau décentralisé, sont évoqués comme étant d'intérêt national par les plus hautes instances de l'État. À la fois en raison de l'importance des crédits budgétaires engagés et de la proximité physique des autorités de tutelle, le choix des investissements s'opère au niveau ministériel, voire gouvernemental, jusqu'à un niveau de détail avancé. Cette remontée des dossiers par-delà l'échelon régional est particulièrement nette en matière de voirie, de transports, d'espaces verts ou d'aménagements de quartiers ».[28]

Parmi les cibles des élus du District, le service régional de l'Équipement, créé le 30 mars 1967 qui regroupe la direction départementale des Ponts et Chaussées de la Seine et le service d'aménagement de la région parisienne (SARP). Rattaché théoriquement à la préfecture de région, le SRERP dispose de pouvoirs étendus, notamment une direction des équipements collectifs compétente sur tous les équipements publics (éducation nationale, sports, jeunesse, santé, affaires culturelles, etc.) Le rapport Boscher de

[27] En attendant la soutenance de la thèse de Julia Moro sur la naissance du Val de Marne, on peut se référer à Bellanger, Emmanuel, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 9-3*, Bobigny, Mission Histoire de la préfecture de la Seine-Saint-Denis, 2005

[28] AIDF, 2 W 587

1974[29] dénonce la fiction du rattachement de ce service au District. Il indique que les fonctionnaires de l'Équipement disposent de marges d'autonomie importantes et qu'ils n'obéissent pas à la délégation au District qui ne gère pas leurs carrières. Ici comme ailleurs, la commission Boscher s'interroge sur le sens « régional » des politiques d'aménagement : « Le District se trouve ainsi mis devant le fait accompli et il arrive que les choix opérés par l'État contredisent les orientations prises précédemment par l'établissement public ».

L'allusion, à peine voilée, à la remise en cause du schéma directeur par Albin Chalandon en 1969 n'est sans doute pas l'essentiel du propos de Michel Boscher. En mettant face à face les services de l'État en région et « l'établissement public », le président du conseil d'administration du District rappelle que le schéma directeur a reçu en mars 1966 un avis favorable du conseil d'administration. Il valide ce faisant l'idée d'une légitimité politique des établissements publics régionaux, en dépit de leur illégitimité démocratique puisque les membres des conseils régionaux ne sont pas élus au suffrage universel.

Paradoxalement, le rapport Boscher ne réclame pas la « décentralisation » des services de l'Équipement - au sens où on l'entendra dans les années 1980 - mais le renforcement de la tutelle préfectorale sur l'Équipement et plus largement sur « les services de l'État dans la région »[30]. En d'autres termes, Michel Boscher est « décentralisateur » au sens bonapartiste du terme, c'est-à-dire favorable à un renforcement du pouvoir des préfets qu'une assemblée régionale bien composée saura efficacement conseiller.

De la planification à la programmation des équipements ?

Si les élus parlent peu d'aménagement du territoire, ils parlent en revanche beaucoup d'équipements et en particulier d'équipements hospitaliers et d'infrastructures de transports. Cette mise en avant s'explique pour deux raisons. En premier lieu, la situation de sous-équipement de la banlieue parisienne, qui avait justifié en 1961 la création d'une instance de coordination régionale est loin d'être réglée en 1972-74. En second lieu, l'articulation des acteurs publics et privés, de l'État et des communes concernées nécessaire à la réalisation de la prolongation des lignes de métro, la construction du RER ou encore la desserte des villes nouvelles favorise les rentes de situations des établissements spécialisés comme l'Assistance publique, Aéroport de Paris ou la Régie autonome des transports parisiens sur lesquels le conseil d'administration du District ne pèse pas.

L'une des propositions phares de la commission consiste à proposer d'appliquer en région parisienne la politique contractuelle mise en place avec les villes moyennes. A la planification technocratique des directions centrales des ministères se substituerait la programmation raisonnée des équipements structurants, choisis par la région. Les contrats de plan des années 1980 sont ici clairement préfigurés :

« La répartition entre l'État et la région des financements d'équipement d'infrastructure tient compte autant qu'il est possible de l'intérêt de limiter les co-financements pour une même opération. Il est établi entre l'État et la région un contrat pluri-annuel qui détermine les engagements de chaque partie en ce qui concerne tant le financement que la réalisation des équipements visés au contrat ».

Les élus gaullistes du District n'entendent pas seulement limiter la future assemblée régionale qu'ils appellent de leurs vœux à la tâche de programmation. La loi de 1972 imaginait des EPR porteurs d'avenir. Les propositions Boscher de 1974 imagine l'établissement public régional comme garant de la bonne gestion des services publics régionaux. L'exemple des transports est ici significatif.

Les dépenses pour la circulation ferrée ou routière représentent 71,5% des autorisations de programme du District en 1969. Le grand œuvre du District dans les années 1960 ce ne sont pas les villes nouvelles mais le RER auquel il contribue à hauteur de 50% et le boulevard périphérique qu'il finance à hauteur de 20%. Mais les problèmes fonciers et techniques retardent les réalisations. Au moment du départ de Delouvrier, le RER n'est pas encore inauguré et le périphérique n'est réalisé qu'à hauteur de 70%, ce qui ne change pas fondamentalement les conditions de circulation des Parisiens. L'importance des crédits en jeux et le caractère

[29] AIDF, 2 W 587
[30] AIDF, 2 W 587

Construction de la préfecture de Cergy-Pontoise ©DREIA

Vue de la Défense en construction ©DREIA

proprement électoral[31] de la question des transports conduit la commission Boscher à dépasser le texte de 1972 pour proposer une gestion régionale des transports parisiens :

« *S'inspirant de l'exemple de l'agglomération londonienne où les transports sont gérés par le Conseil régional, la commission a estimé que la responsabilité de la région en matière de transports devait être accrue, avec pour conséquence le transfert à la région des ressources et des charges correspondantes. La commission s'est orientée vers la suppression du syndicat des transports parisiens et la dévolution de ses fonctions et ressources à l'établissement public de la région [...] Le syndicat étant dissous, la région deviendrait l'interlocuteur unique des entreprises de transport. Elle continuerait à participer au financement des investissements et déciderait des tarifs en cherchant à réaliser l'équilibre financier du compte d'exploitation de la RATP* ».[32]

L'appétit de Michel Boscher sera un temps freiné par Maurice Doublet, le pouvoir gaulliste prenant peur devant le spectre d'une région parisienne disposant de pouvoirs trop étendus, au moment où la gauche gagne du terrain en grande banlieue. Michel Boscher perd d'ailleurs l'élection cantonale d'Évry en 1973, prélude à sa défaite aux municipales de 1977 puis aux législatives de 1978. La préfecture de région le lâche alors et favorise la candidature de Michel Giraud au poste de président du Conseil régional, poste qu'il occupera pendant 18 ans. Parallèlement le dossier de l'adaptation est repris par les Giscardiens et c'est Michel Poniatowski, ministre de l'Intérieur qui présente en juin 1975 devant le conseil d'administration du District puis en juillet 1975 devant l'Assemblée nationale le projet de loi visant à créer une région Île-de-France. Après une navette de neuf mois, la loi est promulguée le 6 mai 1976. Si le texte reprend pour partie les propositions de Michel Boscher, en donnant à la région parisienne des compétences en matière de circulation et de transports de voyageurs, il faudra en réalité attendre la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) pour que l'État se désengage de la gestion des transports franciliens, via la

[31] Castells, Manuel, Cherki, Eddi, Godard, Francis, Mehl, Dominique, Sociologie des mouvements sociaux urbains. Enquête sur la région parisienne, Paris, Rapport de recherche, Copedith, 1974 cité in Aménagement urbain et mouvements sociaux. Actes du colloque de Paris 4-7 avril 1978, Paris, CRU, 1978, p. 331

[32] AIDF, 23 W 587

Vue aérienne , construction du boulevard périphérique et de l'autoroute A6a + A6b a vers Gentilly et Paris 13e ©Archives des Ponts et Chaussées.

création du STIF (14 décembre 2000) au profit de la région et des départements franciliens.

Au terme de l'analyse, on insistera sur les deux facteurs qui au final conditionnent dans les années 1970 le maintien d'une spécificité administrative pour la région parisienne. La complexité des problèmes techniques à résoudre pour faire fonctionner l'une des plus grandes agglomérations européennes a généré un nombre très importants d'institutions que la création du District en 1961 n'a qu'incomplètement réussi à coordonner. En dépit de la personnalité ou de l'habileté des grands préfets parisiens de cette époque (Paul Delouvier, Maurice Doublet, Jean Millier), l'aménagement régional prend du retard tant en ce qui concerne l'urbain (villes nouvelles) que les grands équipements (hôpitaux et universités). La mystique de la coordination régionale a vécu, même si des élus locaux comme Michel Boscher souhaitent encore la renforcer au moment de l'accession de Valéry Giscard d'Estaing au pouvoir. En donnant, par la loi de 1976, des compétences nouvelles à la région (espaces verts, transports), l'État complète le dispositif de 1961 plus qu'il n'adapte la région parisienne à la loi de 1972 sur les établissements publics régionaux.

Le contexte politique pèse en second lieu durablement sur la conception des institutions régionales. La grande réforme départementale de 1964 avait pour objet d'en finir avec l'opposition du conseil général de la Seine et de diviser l'opposition communiste et socialiste en cantonnant la gauche dans le département de la Seine-Saint-Denis. Les craintes d'une prise de contrôle des alliés du Programme commun sur les grands projets d'aménagement régional ne cèdent pas, bien au contraire dans les années 1970. La courte victoire de Valéry Giscard d'Estaing sur François Mitterrand aux présidentielles de 1974 montre que la majorité n'a plus devant elle le temps long de l'aménagement régional comme en 1965 mais qu'elle doit au plus vite régler les problèmes d'équipements qui conditionnent le quotidien de la population francilienne et risquent de la faire basculer dans les bras de l'opposition. En dépit d'un discours politique annonçant au milieu des années 1970 le retour au droit commun du gouvernement de Paris et de sa région, l'État conserve ses prérogatives d'aménagement en Île-de-France. ★

Les services déconcentrés à l'aune de la création des EPR

Avec la participation de :
Alain Monferrand, *chargé de mission à temps plein auprès du préfet de région Franche-Comté de 1973 à 1977*
Louis Moissonier, *DDE du Doubs département chef-lieu de la région de 1971 à 1975*
Gilles Ricono, *ingénieur TPE à la DDE de Seine-Saint-Denis*

Cette table ronde est animée par **Loïc Vadelorge,** *professeur d'histoire contemporaine à l'université de Paris XIII, CRESC*

Loïc Vadelorge

Comme Thibault Tellier l'a expliqué en introduction, les témoignages sur l'histoire de l'aménagement et du développement régional des établissements publics régionaux (EPR) sont extrêmement importants. Les archives, qui peuvent avoir une dimension très technique, sont souvent compliquées. Le recours aux témoins permet de saisir plus aisément la réalité et de mettre l'accent sur le souvenir des témoins.

Nous avons choisi de privilégier pour cette table ronde les témoins issus de l'administration technique, en lien avec le ministère de l'Équipement de l'époque.

Gilles Ricono, ingénieur général des Ponts et Chaussées, occupe actuellement le poste de directeur général des Services de la région Bretagne. Après une carrière en service déconcentré, à la direction départementale de l'Équipement de Seine-Saint-Denis, de la Loire, et des Deux-Sèvres après un passage au ministère, il devient directeur régional de l'Équipement de la région Île-de-France. Il a par ailleurs travaillé en établissement public d'aménagement pour l'EPA France et l'EPA Marne autour de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. Il devient directeur de cabinet du ministre Louis Besson en 1990 et du ministre Jean-Claude Gayssot de 1999 à 2002. Gilles Ricono est un spécialiste des infrastructures et de l'environnement ; il a notamment beaucoup travaillé sur la question des crues.

Nous avons invité Gilles Ricono à participer à cette table-ronde pour témoigner de son expérience au sein de la DDE de Seine-Saint-Denis entre 1971 et 1978 et à la direction régionale de l'Équipement (DRE) d'Île-de-France entre 1978 et 1980.

Si la région Île-de-France n'a pas été concernée par la réforme de 1972, elle disposait cependant au début des années 1970 d'un certain nombre de structures de gouvernance régionale. Gilles Ricono, vous travailliez à cette époque à la DDE de Seine-Saint-Denis, et étiez en charge des questions autoroutières, en particulier de la jonction avec l'aéroport de Roissy. Comment ce projet, qui émanait d'une volonté du district de la région parisienne, a-t-il été mis en place dans le contexte spécifique au département de Seine-Saint-Denis, traditionnellement aux mains du parti communiste ? Quels rôles

respectifs ont joué la DDE, le préfet du département, le président du conseil général, le préfet de la région Maurice Doublet et les élus locaux ?

Gilles Ricono

Bien que je fusse à cette époque un jeune ingénieur de 25 ans, mon poste consistait d'une part à réaliser l'autoroute B3 et d'autre part à effectuer les études relatives à l'autoroute A86. Je tiens à souligner que de 1971 à 1975, en Île-de-France notamment, le fonds spécial d'investissement routier (FSIR) permettait de disposer de budgets conséquents afin de combler le retard accumulé en termes d'équipements, d'infrastructures, d'urbanisme et d'environnement.

Les services de la région représentaient en quelque sorte un état-major, composé d'une équipe d'animation très structurée. En revanche, cette élite ne faisait preuve d'aucune unité en ce qui concerne notamment les questions relatives aux transports, à la politique foncière et aux espaces verts. Les directions départementales de l'Équipement ont pu bénéficier de crédits alloués pour pallier le manque d'effectif en recrutant de nombreux contractuels. Par rapport aux fonctionnaires, ces contractuels ont souvent rencontré par la suite des difficultés dans le développement de leur carrière. Je qualifierais la DDE à cette époque de véritable « machine à produire »; les objectifs de résultats fixés étaient très importants, en termes de respect de délai notamment. Dans ce contexte, la région n'existait pas ; les départements étaient seuls mandatés en ce domaine.

S'agissant des relations avec les collectivités locales, le département de Seine-Saint-Denis était en effet à très large majorité communiste. J'ai été très frappé à l'époque par les relations très particulières entre ce département, qui malheureusement défraie régulièrement la chronique aujourd'hui, et l'Etat. L'État et les élus locaux s'accordaient sur l'obligation d'agir de manière urgente pour les infrastructures, les transports collectifs et l'université. Si les discours publics des élus communistes pouvaient parfois s'avérer très violents envers l'Etat, ils manifestaient au quotidien le plus grand respect pour les fonctionnaires d'Etat. J'ai constaté par ailleurs, dans un département pourtant complètement communiste, un refus évident de l'intercommunalité. En tant que préfet, je n'ai par exemple jamais réussi à marier Vitry et Ivry, qui avaient pourtant bon nombre d'intérêts et d'objectifs communs. Bien que le discours fût souvent partagé, la séparation entre les communes était très nette. Dans le cadre des affaires complexes d'aménagement, qui ont nécessairement une certaine portée intercommunale, les barrières locales m'ont toujours surpris. Dans ce contexte, notre mission consistait à mettre en place les opérations, souvent très lourdes, commandées par le District.

J'avais par ailleurs le sentiment que l'échelon supérieur à la DDE était non pas le préfet de région ou de département mais le ministère. Le cheminement entre l'administration centrale et les services opérationnels était alors très direct et très prégnant. La population, qui par ailleurs ressentait la nécessité de désenclaver la Seine-Saint-Denis, adressait ses revendications relatives aux constructions aux maires des communes. J'ai notamment le souvenir de grandes manifestations lors de la construction d'une autoroute ; à cette époque, les nuisances phoniques n'étaient pas du tout prises en considération. Notre administration, qui au départ refusait de dériver de ses objectifs temporels et financiers, a finalement compris la nécessité de rencontrer les populations et de tenir compte de leur point de vue. Ce basculement a ainsi engendré la mise en place de consultations et de réunions dans les collectivités, sur les problèmes d'environnement et d'interface entre l'urbanisme et l'aménagement. Les grands ensembles, qui dans les années 60 bénéficiaient d'un grand enthousiasme de la part de la population, ont commencé dans les années 70 à faire l'objet de nombreuses critiques, en raison notamment de l'insuffisance des équipements.

Pour les élus locaux, la politique des équipements prédominait sur tout le reste. La gestion des écoles, des lycées et des centres culturels constituait la préoccupation majeure des élus qui souhaitaient proposer une véritable politique d'équipement de la collectivité. J'estime que cette approche était tout à fait pertinente.

Loïc Vadelorge

Vous notez un basculement dans les préoccupations de l'administration et l'expliquez par l'influence des mouvements de la population, des associations et des maires. A partir de décembre 1967, le schéma directeur de 1965 est étudié et débattu par les élus du district et le ministère de l'Équipement. Un nouvel équilibre entre les routes et les transports en commun émerge. La question des paysages, des espaces verts et du cadre naturel devient également très importante. Ces changements ont-ils été réellement pris en compte en Seine-Saint-Denis ?

Gilles Ricono

Lorsque j'ai travaillé à la direction régionale de l'Équipement, nous avons réalisé de nombreuses études sur les nuisances. Nous nous sommes alors aperçus que la perception des nuisances phoniques dépendait bien évidemment de la proximité des infrastructures mais aussi du statut des gens et de leur vécu.

Dans le cadre de la construction de l'autoroute A6, les études ont démontré que les résidents qui déclaraient ne pas souffrir de nuisances sonores étaient ceux qui avaient construit eux-mêmes leur maison. Les cadres des ILN estimaient en revanche subir de très fortes nuisances. Dans un premier temps, les résidents des HLM n'étaient quant à eux pas les plus vindicatifs. La notion objective de décibels ne peut être la seule prise en considération. Le basculement a été très important dans les années 70 : le ministère et le service régional de l'Équipement ont rapidement pris la mesure de ces nouvelles préoccupations. J'ai été contacté dès 1975 pour mettre en œuvre un projet de lutte contre les nuisances des infrastructures routières et ferroviaires.

Loïc Vadelorge

Ce basculement a-t-il débuté avant ou pendant la présidence de Valéry Giscard d'Estaing ? En 1978, vous rejoignez le service régional de l'Équipement, qui dépend du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie de Michel D'Ornano. Comment les crédits relatifs aux murs antibruit étaient-ils alloués ?

Gilles Ricono

La préoccupation du ministère était véritablement l'élément fondamental ; le basculement s'est produit lorsque l'administration a pris conscience de la nécessité de modifier ses pratiques et d'intégrer ces nouveaux éléments. Le contexte financier a certes fortement facilité la mise en place d'initiatives à la fin des années 70, notamment dans les politiques de l'administration centrale.

Loïc Vadelorge

Vous avez insisté sur la proximité entre les DDE et les élus locaux, ainsi que sur leur réceptivité envers les mouvements d'habitants. En tant que directeur régional de l'Équipement, avez-vous constaté des rapports similaires ?

Gilles Ricono

Les contacts entretenus par la DRE, très différents de ceux de la DDE, se créent principalement avec les architectes et le préfet de région. Or le contact avec les élus et les habitants, dans le cadre de réunions publiques par exemple, permet, plus que les données purement techniques, de se poser les vraies questions et d'évoluer.

Loïc Vadelorge

Vous n'évoquez pas les conseillers régionaux. Or le Conseil régional d'Île-de-France, créé en 1976, aurait pu être un interlocuteur de la DRE.

Gilles Ricono

Le Conseil régional ne faisait alors pas réellement partie du paysage. Après les lois de décentralisation, le Conseil régional a très intelligemment revendiqué et obtenu l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAURIF), dont il avait parfaitement saisi l'enjeu. En 1975, l'EPR de Bretagne devait compter environ 25 personnes et représenter 1 ou 2 millions de francs de budget. Aujourd'hui, il représente 3 300 personnes et 1 milliard d'euros de budget. L'administration de missions était alors fondamentale pour les élus régionaux. Je crains que les réformes

en cours ne nous reconduisent à l'établissement public régional.

Loïc Vadelorge

Je vous propose maintenant de recueillir le témoignage de Louis Moissonier.

Louis Moissonier a travaillé pendant 35 ans au sein du ministère de l'Équipement, en tant qu'adjoint au directeur du personnel, puis pendant 11 ans en qualité de directeur de l'administration générale. A ce titre, il a mené le transfert du ministère de l'Équipement sur le site de l'Arche de la Défense. Louis Moissonier n'est pas issu de l'École nationale des Ponts et Chaussées mais de l'ENA. Il a dirigé la DDE du Doubs de 1971 à 1975, au moment de la création du Conseil régional de Franche-Comté. Il a par ailleurs occupé le poste de secrétaire général de l'office national de la Navigation après avoir été chargé de mission auprès du directeur des ports maritimes et des voies navigables. Nous avons beaucoup évoqué pendant cette journée d'études l'aménagement urbain, routier et relatif aux transports en commun. Or, les voies navigables ont constitué historiquement l'une des premières formes d'aménagement du territoire. La Franche-Comté est traversée par le canal Rhin-Rhône, inauguré sous la Monarchie de Juillet en 1833 et remanié sous la Troisième République. Cet héritage historique constitue-t-il pour vous une donnée importante lorsque vous accédez au poste de directeur de la DDE en 1971 ? Le projet de grand gabarit, qui deviendra par la suite l'un des projets majeurs, était-il déjà évoqué ?

Louis Moissonier

Je commencerai par vous raconter une anecdote. A l'époque, je me suis aperçu que nous avions besoin d'importantes quantités de grave laitier, sous-produit des hauts fourneaux qui vient de l'Est et qui est destiné à renforcer les routes. J'ai alors proposé d'utiliser la voie d'eau. Le grutier de Besançon s'est mis en grève trois jours après ; nous avons dû opter pour le transport par camion.

J'ai abordé le problème du grand gabarit à trois reprises. En 1966-1967, une société privée de lobbying Mer du Nord-Méditerranée a été créée dans le but d'obtenir un financement européen. Ce projet n'a pas abouti mais la problématique du grand gabarit est réapparue dans le département du Doubs lorsque la Compagnie nationale du Rhône (CNR) est devenue concessionnaire du grand gabarit. Le président Pompidou avait souligné à l'Assemblée nationale l'omission dans le quatrième plan de la liaison Mer du Nord-Méditerranée et de ses deux branches, en Alsace et en Lorraine. La branche lorraine a par la suite été abandonnée ; j'ai cependant lu il y a quelques mois un article évoquant de nouveau la possibilité d'une liaison par la Moselle, le Doubs et la Saône. La CNR, qui avait remanié le projet, prévoyait notamment la mise en place d'écluses de 22 mètres. Je rejoins l'analyse de Gilles Ricono sur l'importance de la consultation des élus et des populations. Nous avons tenté tant bien que mal d'expliquer le projet de la CNR, qui n'a finalement pas été mené à son terme. En tant que secrétaire général du conseil général des Ponts et Chaussées, j'ai diligenté une étude sur la pertinence de la réalisation du canal Rhin-Rhône. Les conclusions de cette étude, comme celles des études relatives à la rentabilité, se sont avérées négatives. S'agissant de l'aménagement du territoire, les études mettaient en évidence l'intérêt du projet pour le développement des zones traversées par le canal. Cependant, André Boulloche, alors président du district urbain et maire de Montbéliard, avait fait réaliser une étude, dont les conclusions ont également été négatives.

Loïc Vadelorge

Entre 1965 et 1975, la région Franche-Comté se caractérise par le projet de TGV et par les projets autoroutiers, en particulier celui de l'autoroute A36, engagé en 1966. Comment se caractérisaient les relations entre les DDE et les préfets de département et de région autour des commissions administratives régionales, qui jouaient un rôle important au niveau de la coordination des politiques publiques ?

Louis Moissonier

J'estime que les commissions administratives régionales n'ont à l'époque pas joué de rôle particulier.

Je vous rappelle la distinction entre les différentes catégories d'investissement : la catégorie 1 est nationale, la catégorie 2 est individualisée au niveau régional et la catégorie 3 est individualisée au niveau départemental. Les crédits de la catégorie 2, qui correspondent aux routes nationales secondaires, étaient quasi nuls. Cette catégorie sera transférée en 1973 au niveau du département. S'agissant de la catégorie 1, la DDE qui était ordonnateur secondaire et ne faisait pas l'objet de contrôle financier local, bénéficiait d'une grande autonomie d'action.

Le département du Doubs dispose d'une position centrale par rapport à la Franche-Comté et représente, avec 500 000 habitants, la moitié de la population franc-comtoise. Le préfet du département, les élus locaux et moi-même avons par conséquent pensé que l'intérêt du Doubs était également l'intérêt régional. La DDE du Doubs a réalisé dans un premier temps la section de l'autoroute urbaine entre Belfort et Montbéliard. Les deux autres sections, à savoir Mulhouse-Belfort et Montbéliard-Beaune, ont été concédées. Le directeur départemental du Doubs a autorité sur l'ensemble du tracé et représente le ministère, pour les acquisitions de terrain notamment.

La section entre Mulhouse et Beaune est l'axe majeur du département du Doubs et de la région. L'une des principales missions de la DDE est de structurer l'est, depuis les frontières luxembourgeoises et suisses, pour placer la ville de Besançon sur un axe et la positionner dans un système européen via le tunnel du Grand-Saint-Bernard, qui permet de rejoindre l'Italie. Cet axe, très intéressant, a été structuré progressivement grâce à des déviations et à des créneaux de dépassement notamment.

A l'époque, le problème majeur des DDE était de réaliser les documents d'urbanisme relatifs à la loi de 1967 : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et le plan d'occupation des sols. Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'aire urbaine Belfort-Montbéliard, qui concerne les départements du Doubs, du Territoire-de-Belfort et de la Haute-Saône, est dirigé par le service régional de l'Équipement. Montbéliard est, avec l'usine Peugeot qui emploie à l'époque 30 000 salariés, une agglomération importante mais très en retard au niveau des équipements. La ville de Belfort étant nettement plus en avance dans ce domaine, l'idée du schéma directeur était de créer une ville nouvelle intermédiaire entre les deux agglomérations. Le département du Doubs mettra alors tout en œuvre pour empêcher la création de cette nouvelle entité.

Loïc Vadelorge

Au-delà des spécificités liées à l'époque, les spécifications régionales sont fondamentales. Votre témoignage met en évidence les problématiques d'armature urbaine, qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre des politiques publiques. Quelles relations le DDE de l'époque entretenait-il avec Edgar Faure, personnage incontournable en Franche-Comté ?

Louis Moissonier

Edgar Faure, grand élu de Pontarlier, s'est particulièrement intéressé à la structuration d'un axe parallèle à celui décrit précédemment, à savoir l'ancienne nationale 437, ainsi qu'à l'axe reliant Besançon à la frontière suisse. Nous avons élaboré ensemble un programme commun département-État pour rectifier cette autoroute. Le programme prévoyait que les aménagements soient financés à hauteur de 50 % par chacune des deux entités. Olivier Guichard, qui se méfiait d'Edgar Faure, a préféré définir quatre opérations importantes, deux étant financées par le département et deux par l'État. A la différence du département, l'État a enregistré du retard dans les opérations qui lui incombaient.

J'ai aidé Edgar Faure, très impliqué pour la région du Haut-Doubs, en lui octroyant quelques opérations de logements. J'appréciais également beaucoup André Boulloche, qui était une personnalité exceptionnelle. Nous avons travaillé ensemble sur ses grands projets d'équipements, comme l'usine d'assainissement des eaux et l'usine de traitement des ordures ménagères. Jean Minjoz, le grand élu de Besançon, a beaucoup favorisé les collectivités locales grâce à la loi qui porte son nom. La loi Minjoz est une loi de partage des ressources

des caisses d'épargne au profit des collectivités locales. André Regani, un des adjoints de Jean Minjoz, a participé avec la DDE à l'élaboration du premier plan de circulation et de transport sur le modèle de celui de Göteborg : la boucle de Besançon a été coupée en deux par des axes rouges, qui ne pouvaient être franchis. Une rocade permettant le transfert du trafic a alors été mise en place par la DDE du Doubs, en accord avec la ville de Besançon.

J'ai établi de bons rapports avec les élus départementaux, qui ont voté un schéma directeur des routes départementales irriguant l'espace rural du Doubs.

Loïc Vadelorge

Alain Monferrand est secrétaire délégué du comité d'histoire du ministère. Architecte et géographe de formation, diplômé de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, il a réalisé l'essentiel de sa carrière au sein de l'administration centrale, dans les domaines de l'aménagement du territoire et du tourisme. Nous lui avons proposé de nous faire part de ses expériences dans les services régionaux, à la fois en Franche-Comté et en Midi-Pyrénées. Alain Monferrand a occupé le poste de chargé de mission auprès du préfet de la région Franche-Comté au moment où les décrets relatifs à la loi de 1972 ont été appliqués. Dans quelle mesure ces décrets ont-ils modifié le fonctionnement des services déconcentrés en Franche-Comté ?

Alain Monferrand

En 1968, l'effritement d'une pyramide hiérarchique intangible composée presque exclusivement de juristes et d'ingénieurs est en route. L'administration commence à recruter des sociologues, des géographes et des économistes. J'ai moi-même été recruté par le préfet de région Charles Schmitt grâce à une thèse sur la défense nationale et l'aménagement du territoire. En janvier 1973, il m'a informé de sa volonté de créer dans sa « mission régionale »une entité « environnement » indépendante de tous les ministères « polluants ». Dans le cadre de l'application des décrets, le préfet, très puissant bénéficiait alors d'un pouvoir d'initiative considérable qui orientait très fortement les premières politiques du Conseil régional, éclairée par le Comité économique et social de la région. Les commissions du Conseil régional au sein desquelles le préfet de région se trouvait représenté par le chef de mission régionale et par les chargés de missions spécialisés de celle-ci était le véritable centre du pouvoir. S'agissant de l'investissement du budget alloué, équivalent alors à quinze francs par habitant, la région qui ne pouvait engager de dépenses de fonctionnement mais uniquement d'investissement s'est bien souvent engagée dans des politiques nouvelles.

Du point de vue de l'environnement, la Franche-Comté demeurait fragile. De nature karstique, la région comptait plus de 4 000 décharges. Malgré l'assainissement mis en œuvre par les départements en fonction des projets et des intérêts locaux, le Doubs était très pollué par les grandes agglomérations, par les laiteries et porcheries et par des industries, papeteries et industries diverses tout particulièrement automobiles avec Peugeot.

La mise en place d'une véritable politique d'environnement basée sur des objectifs précis : le « sauvetage du Doubs »et mesurables a permis de coordonner tous les acteurs. Peugeot a immédiatement saisi l'intérêt, en termes d'image notamment, d'adhérer à ce programme. Ces politiques nouvelles pour ne pas dire « à la mode »(Robert Poujade vient de créer le ministère de l'Environnement), séduisent par leur nouveauté les élus toutes tendances confondues. Elles ont bénéficié d'un budget nouveau non encore obéré par des programmes anciens et ont de plus été confortées par de la bonification des nouveaux fonds interministériels FIANE et FIAT, qui deviendra le FIQV puis le FEDER, précisément destinés à inciter les régions à investir dans les secteurs nouveaux de l'environnement et du cadre de vie.

Il existait naturellement déjà au plan départemental des programmes d'assainissements coordonnés par les DDE et les DDA, mais leurs tranches fonctionnelles étaient avant tout définies en fonction de la venue à maturité des projets et d'une répartition cantonale destinée à recueillir le plus large consensus politique départemental.

Le fait de travailler par objectif au niveau régional (le Doubs et ses affluents), a donné une cohérence plus grande et apporté rapidement des résultats visibles et gratifiants pour les élus régionaux ayant engagé ces politiques.

Autre exemple de politique régionale : les transports ferroviaires. En 1973, la SNCF était un État dans l'État. En Franche-Comté, région montagneuse, le rail apporte une sécurité très supérieure à la route, particulièrement en hiver indispensables à toutes les populations captives des transports en commun (scolaires, personnes âgées, etc.). Le réseau franc-comtois ne disposant pas de TER mais uniquement d'autorails datant pour certains de 1935, en nombre insuffisant, et dont les horaires ne sont pas coordonnés à ceux des trains rapides desservant Paris et les métropoles régionales voisines. Par ailleurs à l'époque la SNCF privilégie le transfert sur route de liaisons locales, fermant un nombre considérable de lignes secondaires.

Le préfet m'a chargé de ce dossier. Nous établissons un cahier des charges d'amélioration de ces liaisons ferroviaires pour la région, auquel la SNCF répond en nous proposant que des solutions à des tarifs exorbitants calculés d'après une règle tarifaire (le règlement FC12J) qui lui est propre et qu'elle n'accepte pas de remettre en cause.

Seul le recrutement sur contrat (grâce à un crédit directement débloqué par la DATAR au profit du préfet de région), d'un ancien directeur des transports de la SCNF venant de prendre sa retraite nous permit de trouver des solutions « internes inattaquables techniquement », et nous avons ainsi pu mettre en place notre politique régionale de transport ferroviaire dans des conditions économiques acceptables.

Ultérieurement, lorsque les TGV furent mis en place, l'accord cadre financier entre la région de Franche-Comté et la SNCF nous a permis d'acheter pour la SNCF des automotrices Z2, très performantes, permettant de récupérer sans perte de temps à Dijon, les six TGV qui nous manquaient à Besançon et à Dole et donc d'assurer, soit avec les quatre TGV directs, soit en correspondance, une desserte satisfaisante avec la capitale permettant à une région enclavée, sans possibilité de desserte aérienne d'offrir à des industriels des perspectives plus séduisantes d'implantation. Je suis très fier que trente ans après ces liaisons ferroviaires subsistent en Franche-Comté, contrairement à d'autres régions où elles ont complètement disparu.

Loïc Vadelorge

La Franche-Comté compte de nombreux cours d'eau. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'environnement, avez-vous travaillé en collaboration avec les associations de pêcheurs et de protection de la nature et des cours d'eau ?

Alain Monferrand

En 1973, l'écologie politique n'existe pas. Ces problématiques s'organisent autour des scientifiques de l'université de Besançon et de certaines associations locales. La politique d'environnement a permis de structurer et d'étoffer les services. En dehors de quelques administrations importantes, il n'existait pas à l'époque de services régionaux : la culture ne disposait par exemple que d'un correspondant permanent. Lorsque nous lançons la politique d'environnement en Franche-Comté, les associations ne sont pas encore véritablement organisées ; la structuration vient d'en haut. Le ministère de l'Environnement vient d'être créé et les préoccupations environnementales émergent. En 1971, l'École nationale des Ponts et Chaussées instaurent à l'instigation de Pierre Mayet, « la septième option », qui concerne l'aménagement régional et urbain et qui se structure autour d'un recrutement pluridisciplinaire associant pour leur 18 mois de formation autour des ingénieurs élèves du corps, des élèves ingénieurs « civils »et des urbanistes de l'État, des architectes, des géographes et des élèves de l'ESSEC.

Gilles Ricono

S'agissant de l'histoire de l'interface entre l'État et les régions, les historiens devraient utiliser comme grille de lecture la politique de ressources humaines et les tuyaux budgétaires des ministères. En niant

le phénomène régional, j'estime que le ministère a commis une grave erreur. Il faut admettre que les DRE nommés n'étaient clairement pas les plus compétents.

Loïc Vadelorge

L'une des principales missions des fonctionnaires DDE ou DRE consiste à établir des schémas, de transports routiers notamment. Dans certaines villes françaises, à Rennes par exemple, la seconde moitié des années 70 voit apparaître des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) verts qui prennent en compte la dimension écologique. Les SDAU verts sont-ils à l'époque déjà d'actualité en Franche-Comté ?

Alain Monferrand

L'équipement étant déterminant en ce qui concerne le SDAU de Belfort-Montbéliard, Louis Moissonier pourrait certainement répondre de manière plus précise à cette question. J'ai pour ma part participé à l'amélioration du cadre de vie des « petites villes de Franche Comté ».

Louis Moissonier

La dimension écologique a en effet été prise en compte dans le SDAU, au travers notamment des coupures vertes mises en place et très respectées à Besançon. Le plan de circulation et le plan de transport de la ville de Besançon émanent par ailleurs de problématiques relatives à l'environnement et à l'économie d'énergie.

Loïc Vadelorge

S'agissant de l'architecture, Gilles Ricono a évoqué précédemment les grands ensembles et la question de la qualité architecturale. La loi sur l'architecture de 1977 a créé les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE). En 1979, vous étiez Alain Monferrand délégué régional à l'Architecture et à l'Environnement de Franche-Comté. Comment avez-vous ressenti cette préoccupation architecturale sur le terrain ?

Alain Monferrand

Le préfet Béziau puis son successeur Michel Denieul ancien directeur de l'Architecture d'André Malraux, a engagé une politique d'assistance architecturale et de conseil. Cette politique a porté notamment sur les matériaux de couvertures. Elle a conduit à favoriser la relance de la fabrication de matériaux traditionnels comme la lauze, le tavaillon et la petite tuile et la création de produits de substitution ressemblant à ces matériaux traditionnels, moins onéreux pour les constructeurs. Des CAUE ont par ailleurs été institués dans chacun des quatre départements. La mise en place progressive des services territoriaux de l'architecture (SDA) dirigé le plus souvent par des architectes des bâtiments de France sur l'ensemble de la région a permis de structurer les avis à donner à l'égard des aménagements qui risquaient de menacer les zones protégées. La qualité de la vie était alors très importante ; le ministre Michel d'Ornano s'est déplacé en Franche-Comté, région pilote, pour appuyer ces politiques. ★

Genèses régionales : à la création de l'EPR Nord-Pas de Calais

Thibault Tellier
Maître de conférences en histoire contemporaine
Université de Lille III, IRHIS-CHS

L'histoire des établissements publics régionaux est encore mal connue des historiens. Afin de mieux comprendre la spécificité de ces organismes, il convient de revenir sur les débats qui, au plan régional, ont eu lieu dans les années qui ont précédé à leur mise en œuvre. Dans cette perspective, l'exemple du Nord-Pas de Calais permet de mieux comprendre le décalage qui a pu exister entre l'idée régionale telle qu'elle se dessine au travers des débats qui ont lieu tant au sein du Comité d'études régionales économiques et sociales (CERES) que de la Commission de développement économique régional (CODER) et la mission dédiée aux établissements publics régionaux. La seconde partie sera consacrée à la présentation du débat régional tel qu'il s'organise à la veille du référendum de 1969 sur la régionalisation.

Séance plénière du Conseil régional Nord – Pas-de Calais en 1976 à la préfecture de Lille, ©Paul Walet. Coll. Archives régionales Nord-Pas de Calais, 20Fi1559.

Les principaux acteurs de la régionalisation : le CERES et la CODER

Le rôle pionnier joué par le CERES dans la promotion de l'idée régionale

Deux hommes jouent un rôle essentiel dans le développement du Comité d'études régionales économiques et sociales du Nord-Pas de Calais. Il s'agit tout d'abord de Guy Debeyre, doyen de la faculté de droit depuis 1949 et recteur de l'académie de Lille de 1955 à 1972. Il préside le CERES à partir de 1956. Le second est Bertrand Motte, industriel nordiste impliqué dans la vie politique puisqu'il sera de 1958 à 1962 député Indépendant du Nord. Au sein du CERES il assumer les fonctions de secrétaire général. Sous la direction de Guy Debeyre, le CERES s'engage nettement en faveur de la régionalisation. Grâce à l'influence des deux hommes, il va acquérir une véritable notoriété qui dépasse les frontières régionales. Bertrand Motte préside par exemple à partir de 1955 la Confédération nationale des comités régionaux d'études. Dès cette date, il milite pour une réelle décentralisation administrative qui, de son point de vue, est une condition préliminaire à un aménagement efficace du territoire. Celle-ci doit permettre de son point de vue « un dialogue fructueux des impératifs nationaux et des réalités régionales ». Quant à Guy Debeyre, il appartient à divers organismes officiels comme le Conseil supérieur de la Construction, le Conseil national de l'Aménagement du territoire ou bien encore à certaines commissions du Plan. Il sera en outre membre de la CODER de 1965 à 1973[1].

L'article 1 des statuts du CERES votés lors de l'assemblée générale qui se tient le 13 juin 1952, stipule que le nouveau Comité a pour but de mener « Toutes études et actions propres à promouvoir la mise en valeur de la région du Nord sur le plan économique, social et culturel »[2]. Dès les origines le CERES situe son action à l'échelle régionale. Ce qui va lui permettre très vite de s'affirmer comme un interlocuteur privilégié de l'État en matière de planification régionale et d'aménagement du territoire. La création de ce Comité intervient juste après celle du CELIB pour la région Bretagne. L'institutionnalisation du Comité Nord-Pas de Calais, comme pour celle des autres organismes de la même nature, intervient par décret en 1954. La nature de caractère officiel du Comité est confirmé par arrêté ministériel en date de février 1956. Le CERES devient alors officiellement « Comité Régional d'Expansion économique ». Depuis la révision du décret de 1961, il doit être notamment consulté nécessairement sur les orientations qui intéressent le développement économique régional. Il gardera ce rôle important d'intermédiaire entre les territoires et l'État au moins jusqu'à l'installation de la Commission de développement économique régional en 1964. La représentativité du CERES, outre la personnalité brillante de son président, s'explique également par sa composition variée. Il compte en son sein bon nombre d'acteurs de la société civile et politique : élus locaux, représentants des Chambres de commerce et d'agriculture ainsi que des organismes interprofessionnels patronaux comme les Comités interprofessionnels du logement. Il est également composé de syndicalistes et d'universitaires. Ces derniers, en particulier les géographes, jouent un rôle important dans la production de rapports et d'études tendant à la création d'organismes régionaux comme la Société de développement régional. Grâce à cette variété d'interventions, le CERES s'affirme très tôt comme un partenaire important de l'élaboration des *Programmes d'action régionale* lors des IIIe, IVe et Ve Plans[3]. Le CERES participe également activement à la réflexion impulsée par l'OREAM Nord (Organisme régional d'étude et d'aménagement) qui, depuis sa création, a choisi l'échelle régionale pour mener ses réflexions. La présentation en avril 1968 du *Livre Blanc* réalisé par ce dernier dépasse de fait de se situer au-delà de l'aire métropolitaine qui lui était assignée. Pour le préfet de région Pierre Dumont, la politique d'aménagement à long terme de l'aire métropolitaine se confond désormais avec la région[4]. Le CERES

[1] Curriculum vitae de Guy Debeyre, Archives du Conseil régional Nord-Pas de Calais, 335W5.

[2] Cité par Rémy Vanandrewelt, *Le CERES de 1952 à 1976, Sa vie au rythme de la régionalisation*, Mémoire de DEA sous la direction de Robert Vandenbussche, Lille III, 1995.

[3] Le CERES est désigné par le gouvernement pour être le référent régional sur le suivi du IVe Plan.

[4] Pierre Dumont, « *La naissance d'un pôle de solidarité et de développement* », Equipement, Logement, Transports, n°44-45, nov.déc. 1969.

et l'OREAM Nord décident très tôt de travailler ensemble, notamment en vue de la rédaction d'un *Livre Blanc* (publié en 1968) qui inspirera très directement en 1971 l'écriture du Schéma directeur d'aménagement du Nord-Pas de Calais. Les experts du CERES produiront ainsi toute une série d'études sur les armatures urbaines. L'activité produite par le CERES est également à l'origine de la création de plusieurs comités locaux d'expansion qui sont autant de tribunes potentielles pour les débats sur la régionalisation. Ces débats qui iront en s'intensifiant connaissent également un écho hors des frontières nationales. Le CERES est en effet le premier Comité régional à mettre en place un comité de liaison avec des régions étrangères limitrophes. Cet expansionnisme intellectuel régional va toutefois connaître une première atténuation avec la mise en place de la CODER et de la Mission régionale à partir de 1965. Assurément, ces nouveaux organismes mis en place par l'État avaient notamment pour vocation d'atténuer le rôle des Comités régionaux jugés pour une partie d'entre eux pas assez en phase avec les orientations gouvernementales. Lors d'une réunion qui se tient en novembre 1963 à l'Élysée en présence du général de Gaulle et relative au rôle de la DATAR, la CODER y est présentée comme une commission qui « se substitue aux Comités régionaux d'expansion économique dont on connaît à la fois le caractère privé et les caractéristiques très différentes d'une région à l'autre : elle les laisserait subsister en tant qu'organisme d'études »[5]. Certains élus locaux contestent d'ailleurs à ces Comités régionaux leur rôle d'intermédiaire unique avec les pouvoirs publics. Ceux qui sont proches du pouvoir en place s'inquiètent également de voir certains d'entre eux comme le CELIB en Bretagne, s'ériger en « assemblées politiques d'opposition » pour reprendre la formule de Catherine Grémion[6]. Le décret du 14 mars 1964, relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale, va effectivement modifier en profondeur le cadre de l'action régionale[7].

La mise en place de la Commission de développement économique régional

La CODER est notamment chargée d'émettre des avis sur toutes les questions relatives au développement économique régionale ainsi qu'à l'aménagement du territoire. Sa composition est tripartite. Y siègent des élus locaux, des représentants des intérêts économiques et sociaux et enfin, des personnalités qualifiées. On peut donc y voir une base de recrutement analogue à celle du CERES. En revanche, le lien avec l'État est avéré. La CODER du Nord-Pas de Calais, comme celle des autres régions, dépend directement du préfet de région. C'est notamment lui fixe l'ordre du jour et dirige les débats. Très vite, la rivalité entre la CODER et le CERES apparaît inévitable. Plusieurs notes de ce dernier expliquent que depuis la création des CODER, l'État n'a pas favorisé la représentation régionale directe, autonome, mais au contraire celle des CODER. La création des futurs établissements publics régionaux, selon les notes rédigées par l'organisme présidé par Guy Debeyre, devrait justement permettre de rééquilibrer le partage des responsabilités. La lecture des archives de la Mission régionale suggère néanmoins une vision plus contrastée. D'une part, sur les dix-sept membres que compte le bureau de la CODER, dix sont également membres du CERES[8]. D'autre part, la volonté des élus locaux de prendre part aux débats de la CODER est réelle. On y retrouve d'ailleurs la plupart des leaders socialistes régionaux : Guy Mollet, Augustin Laurent, Bernard Chochoy, Albert Denvers … Des élus gaullistes comme Pierre Carous, maire de Valenciennes (désigné par le Premier ministre), Jacques Vendroux, beau-frère du général de Gaulle et député et maire de Calais (désigné par la Chambre de commerce et d'industrie de Calais) en sont également membres[9]. En cela, la CODER, contrairement au CERES, a favorisé sans nul doute les notables locaux comme le feront plus tard les établissements publics régionaux. Lors de la séance inaugurale du 18 décembre 1964 qui installe la CODER, Guy Mollet prend la parole pour demander à ce que cette nouvelle instance soit réellement

[5] Cité par Catherine Grémion, « Le général de Gaulle, la régionalisation et l'aménagement du territoire », *in De Gaulle en son siècle,* tome 3 : moderniser la France, Paris, Plon, 1992, p. 498.

[6] Ibid., p. 496.

[7] Le paysage administratif français s'enrichit à cette occasion de trois nouveaux organismes au plan régional : la Mission économique régionale, la Conférence administrative régionale (CAR), la Commission de développement économique.

[8] A noter toutefois que Bertrand Motte ne parvint pas à se faire élire Président de la CODER.

[9] Cité par François Duriez, *Planification régionale, Développement économique et reconversion de la Région Nord-Pas de Calais : intervention de l'État durant la période d'application des IIIe, IVe et Ve Plans* (1958-1970), Mémoire de master 2 sous la direction de Jean-François Eck, Lille III, 2008.

en capacité de « politiser » les débats qui s'y produiront. À cet effet, il regrette d'ailleurs « que les élus soient désormais invités à participer aux études confiées à l'administration, alors qu'autrefois c'est l'administration qui travaillait pour permettre aux élus de prendre la décision »[10]. En d'autres termes, le travail de la CODER ne doit pas consister à valider le rapport du préfet mais émettre un véritable avis critique. Afin d'éviter une telle situation, il propose une organisation en sections et en groupe de travail.

Les enjeux du débat sur la réforme régionale

Les enseignements du débat

La circulaire du 28 août 1968 adressée par le Premier ministre aux préfets de région précise la procédure à suivre pour l'organisation des consultations locales en vue du débat sur la réforme régionale. Il s'agit, précise le texte, de recueillir « les suggestions et avis sur l'ensemble des problèmes que pose l'organisation des régions et sur les mesures de décentralisation et de concentration qu'ils jugeraient opportun de proposer ». On dispose ainsi pour le Nord-Pas de Calais d'une très grande variété de réponses émanant d'organismes aussi divers que les organismes CIL locaux, les universités, les syndicats, les Chambres de commerce ou bien encore le Conseil régional des notaires ou celui des chirurgiens dentistes. En tout plus d'une centaine de réponses pour 800 dossiers distribués[11]. Cinq orientations définissent le périmètre des questions : la nature, les dimensions, les limites de la région ; ses pouvoirs ; les moyens financiers dont elle bénéficie ; la représentation de la région ; l'administration régionale. La gauche y voit toutefois une « manœuvre politique destinée à tromper les citoyens » selon l'avis rendu par le Conseil général du Pas-de-Calais[12]. Selon ce dernier, cette consultation a essentiellement pour but de décider de la création de nouveaux échelons sans en référer au Parlement. Toujours selon le rapporteur, il ne peut de toutes les manières s'agir d'un véritable acte de décentralisation dans la mesure où il ne s'agit pas, dans l'esprit du gouvernement, de créer une collectivité décentralisée par transfert vers les régions de certaines compétences de l'État. A cet effet, poursuit-il, il y a nécessité de distinguer décentralisation démocratique et déconcentration des décisions de l'exécutif entre les mains des préfets. Certains vont même plus loin en y voyant dans une certaine mesure une menace pour les libertés locales. Le rapporteur pour le Conseil général du Nord, Pierre Mauroy, estime ainsi que « la régionalisation n'est pas une panacée »[13]. Elle peut certes donner des résultats, mais à condition qu'on associe les élus et la population à l'administration régionale, et si des moyens financiers appropriés sont mis à la disposition de la future région. En revanche, la réforme est néfaste si elle aboutit à accentuer le caractère technocratique de l'administration de tutelle. On voit ici se dessiner en creux le futur débat de 1982. Pour la gauche, il est en effet nécessaire de disposer d'une assemblée élue au suffrage universel, délibérante, et d'une seconde, cette fois consultative, avec des membres désignées par les milieux socio-économiques. D'un point de vue général, le document de synthèse renseigné par le service de la mission régionale rend compte de l'évolution des opinions à l'égard de la régionalisation. Selon les auteurs du document, cette dernière est désormais entrée dans les mœurs. Toutefois, si le principe de déconcentration dans le domaine des équipements collectifs ou de la gestion des personnels comme des patrimoines est devenu courant, en revanche, il ne dispense pas de s'interroger, au regard des réponses fournies, sur le souhait de décentralisation exprimé par un certain nombre de responsables[14].

Le premier enseignement concerne la nature même de ce que doit être la régionalisation. Sur ce point, il existe un consensus général sur le rejet de toute forme de fédéralisme quel qu'il soit. Ainsi, pour le président de l'Union mutualiste départementale du Pas de Calais, il ne s'agit pas « de définir une petite Patrie, mais bien un instrument économique décentralisé, susceptible de permettre à la France de jouer un rôle à la mesure des potentialités qui sont les

[10] ADN 11 W 81, Procès verbal de la séance d'installation de la CODER, 18 décembre 1964.

[11] L'ensemble des réponses est conservée dans le fond de la Mission économique régionale (11W947).

[12] Avis du Conseil général du Pas de Calais, sans date, ADN 11W947.

[13] Avis du Conseil général du Nord, séance extraordinaire du 28 octobre 1968, ADN 11W947.

[14] Préfecture du Nord, Service de la Mission régionale, synthèse envoyée au Premier ministre, 4 novembre 1968, ADN 11W947.

siennes »[15]. Pour la plupart des points de vue exprimés, l'essentiel des pouvoirs de la future région doit concerner l'aménagement du territoire, la planification, la programmation ainsi que la réalisation d'équipements publics. La formation et la recherche sont également évoquées. En ce qui concerne la délimitation de l'espace régional, certaines réponses préconisent l'extension des limites de l'époque afin d'une part de répondre à la dimension européenne, et d'autre part, de contrebalancer la puissance de la région parisienne. Certains mettent aussi en cause le maintien en l'état des départements.

Le second enseignement de la consultation concerne la question financière. Deux remarques majeures se font jour : d'une part la volonté de ne pas envisager de hausse de la fiscalité, ni de fiscalité régionale propre. Ce second point sera d'ailleurs repris au moment de la création des établissements publics régionaux. D'autre part, le principe d'autoriser à l'échelle régionale le recours à l'emprunt. Le passage relatif à l'administration de la région est également éclairant sur les orientations qui se dessinent à la fin des années 1960. La plupart des souhaits se prononce en faveur d'un échelon administratif minimal qui soit toutefois réellement indépendant de l'administration de l'État. Une minorité se prononce toutefois pour un exécutif régional élu, ainsi que pour une administration régionale à part entière. C'est le cas évidemment des représentants des collectivités locales gérées par la gauche. Ainsi pour le Conseil général du Pas-de-Calais, il y a nécessité de recruter un personnel administratif spécifique afin d'assurer le fonctionnement de la future assemblée régionale et de sa Commission permanente.

Le rôle du CERES dans le débat

Au moment du lancement du débat sur la régionalisation en 1968, le CERES prend fait et cause pour la réforme en la plaçant résolument sur le plan politique. Dans son avis sur la réforme régionale, il se prononce en faveur d'une solution qui consiste à « décentraliser le pouvoir politique afin de démocratiser la vie régionale »[16]. Ce qui suppose, de son point de vue, l'accession de la région au rang de collectivité territoriale à part entière. Pour cela, elle devra disposer de la personnalité morale, des organes délibérants, ainsi que d'un budget à part entière, ce qui suppose de pouvoir lever l'impôt. La nouvelle institution disposera aussi d'un exécutif dirigé par un président élu. Elle pourra également compter sur une administration qui distincte de celle de l'État, ainsi que d'un patrimoine qu'elle possédera en propre. En conclusion, constate le CERES, « l'optique décentralisatrice semble être le fil d'Ariane qui s'impose ». Le CERES plaide également afin que les Comités régionaux d'expansion voient leur rôle inscrit et précisé dans la loi. Au cours de l'assemblée générale du CERES qui se tient en novembre 1968 à Valenciennes, le président Guy Debeyre plaide effectivement pour l'institutionnalisation des comités d'expansion. De son point de vue, ils sont en effet les mieux placés pour promouvoir l'effort d'imagination et de participation qui s'impose aux régions françaises. Ils sont aussi en capacité, estiment-ils, de mobiliser la région autour de quelques idées-forces déterminantes pour le devenir régional. Le CERES, au travers de ses trois fonctions essentielles, information, animation, étude, apparaît alors selon lui comme « un instrument de prise de conscience des problèmes économique et sociaux »[17]. Au congrès de 1969 du Conseil national des économies régionales à Deauville, il plaide cette fois pour une nouvelle répartition des tâches entre l'État qui a tendance selon lui à « s'occuper de tout », et les pouvoirs locaux. De son point de vue, la centralisation qui a imposé son ordre n'est plus un bien, mais « un facteur de sclérose, d'inertie et d'immobilisme ». Le salut se trouve donc, estime-t-il, dans la décentralisation et l'autonomie de gestion accordée « à ceux qui ont intérêt à la bonne marche du service »[18].

CONCLUSION

« Poser le problème des pouvoirs de la région, c'est forcément s'interroger sur l'organisation administrative dans son ensemble, donc des pouvoirs qui sont dévolus aux communes, aux groupes de communes, aux départements, à la région, à la nation. Pour le résoudre il semble que l'optique décentralisatrice soit le fil d'Ariane qui s'impose »[19]. Cette

[15] ADN 11W947.

[16] Avis du CERES. ADN 11W947. La presse régionale en publie également de larges extraits. Notamment le quotidien *Nord Matin* dans son édition des 20-21 octobre 1968, ADN 80J200.

[17] *Nord Eclair*, 16 novembre 1968, ibid.

[18] Guy Debeyre, « La décentralisation dans le cadre régional », Congrès du CNER, Deauville, 1969, ADN 80J200.

[19] CERES, Note de travail, sans date, ADN 80J200.

note, écrite après le vote de la loi sur les établissements publics régionaux, situe le degré d'engagement du CERES sur la question de la régionalisation.

Après l'échec du référendum sur la régionalisation, le CERES, en particulier par la voix de son président, continuera à s'engager en faveur de la décentralisation. Lui-même se définit d'ailleurs comme un militant de la cause régionale de sensibilité « pisanienne ». Le CERES entretient par exemple des liens avec le Mouvement national pour la décentralisation et la réforme régionale présidé par Louis Joxe. Guy Debeyre souhaite d'ailleurs que le CERES puisse être associé « étroitement » à ses travaux[20]. Cet organisme tient d'ailleurs son congrès à Lille en mars 1972, c'est-à-dire au moment où les établissements publics régionaux sont créés. Il se montre très enthousiaste sur les effets de la loi sur les EPR et prend, selon les termes de La Croix son « bâton de pèlerin du régionaliste » pour convaincre les responsables politiques et socioprofessionnels du bien fondé de la nouvelle loi et du rôle nouveau que le CERES jouera dans la régionalisation[21]. Il visite ainsi tous les comités locaux d'expansion de la région. Son objectif, explique-t-il, est de faire en sorte que « le Nord-Pas de Calais assume pleinement la régionalisation au lieu de continuer, en la subissant, à connaître, quand bien même seraient-elles modifiées, les habitudes de la centralisation »[22]. L'ancien recteur devenu en 1972 Conseiller d'État en service extraordinaire estime de ce fait qu'en 1973 le CERES aura pour vocation d'être « un élément moteur de l'évolution régionale » afin de participer à l'élaboration d'un « nouveau Nord ». Avis partagé par Jacques Piette, conseiller général socialiste d'Henin Beaumont, qui, lors de la première séance de l'établissement public régional qui s'était tenu à Lille le 12 février 1974 avait rappelé en tant que président de groupe la nécessité pour cette nouvelle instance d'être « à chaque moment, à chaque instant de sa vie, le porte parole qualifié, respecté, enthousiaste, d'une revendication permanente, celle de l'épanouissement de la personne humaine dans notre région »[23]. Quant à l'avenir de la CODER, une note interne du CERES au moment de la réforme de 1972 entérine sa disparition : « Soumises à un ordre du jour imposé, sans pouvoir d'actions, les CODER ne se limitaient qu'à l'émission de vœux pieux, sans capacité d'études que celles de l'administration. Compte tenu de leur composition, de leurs méthodes de travail, poursuit la note, les CODER se trouvent être à mi-chemin entre l'alibi de participation régionale et l'auto-consultation administrative ou gouvernementale »[24]. Le CERES voit également positivement le fait qu'il y ait séparation de l'assemblée des élus de celle des représentants socio-économiques ainsi que des nouveaux moyens financiers mis à disposition des régions. En revanche, il regrette toujours le manque d'élan en matière de décentralisation : il dénonce en particulier le but plus ou moins inavoué que la région « se fasse entendre le moins possible ».

Comment exister une fois que cette loi a été promulguée ? Le sort des Comités d'expansion semble en effet fragilisé après le vote de la loi. Pour *Le Monde*, il s'agit même en quelque sorte d'une mort programmée[25]. Quant à la CODER, elle disparaitra avec la mise en place des Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR). Selon un ancien collaborateur de Pierre Mauroy à l'établissement public régional Nord-Pas de Calais, leur rôle avait toujours été « à contre temps » vis-à-vis des problèmes qui se posaient. Ainsi, en ce qui concerne le Ve Plan, l'avis rendu par la CODER aura lieu alors même que ce dernier est déjà en cours d'exécution[26]. Mais sans doute était-ce Guy Debeyre qui avait vu juste sur le potentiel des établissements publics régionaux lorsqu'il écrivait en 1974 : « Si la région est un établissement public, soumis au principe de spécialité, tout ce qui n'est pas explicitement de sa compétence dans le texte de fondation lui est interdit, sa mission est suffisamment large pour qu'aucune ambition ne soit interdite à la nouvelle institution »[27].

[20] Lettre de Guy Debeyre à Louis Joxe, 25 novembre 1971, ADN 80J201.

[21] *La Croix,* 8 juillet 1973, ADN 80J200.

[22] Lettre de Guy Debeyre au directeur de l'usine Renault-Peugeot, 18 septembre 1972, ADN 80J200.

[23] Archives du Conseil régional Nord-Pas de Calais, séance plénière du 12 février 1974, 655W3. Ce point de vue est quelque peu différent de celui de Norbert Segard qui, au nom de la majorité gouvernementale, estime que le devoir « strict » de l'EPR est de faire connaître au gouvernement ainsi qu'aux élus des autres régions la nature et l'importance des difficultés rencontrées par la région Nord-Pas de Calais.

[24] CERES, Note sur la mise en place des institutions régionales, sans date, ADN 80J200.

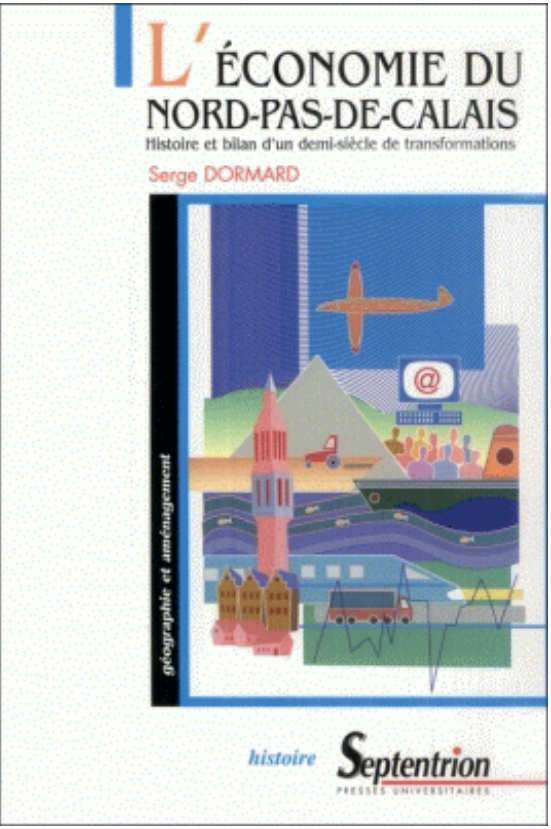
[25] *Le Monde,* 25 octobre 1973.

[26] Témoignage de Joël Hébrard, Lille, 19 mars 2010.

[27] Guy Debeyre, « Réflexions critiques sur les structures et le budget de la région », Bulletin du CERES, n°9, septembre 1974.

Le Nord-Pas de Calais au début des années 1970 : de la conversion industrielle à la reconversion régionale

Serge Dormard,
Université Lille 1 - EQUIPPE



Au début des années 1970, le Nord-Pas de Calais se trouve à une période charnière de son histoire. Le déclin des industries de base, charbonnages et textile, est largement amorcé et se traduit par d'importantes pertes d'emplois dans la plupart des zones du territoire régional. Les pouvoirs publics, l'État mais aussi les instances régionales dont l'établissement public régional (EPR) naissant, ont enfin pris conscience de l'ampleur du phénomène et ont cherché à mettre en place des dispositifs nouveaux en faveur de la reconversion économique de la région, grands équipements, implantations d'entreprises industrielles, etc. Même si les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des ambitions initiales, les données disponibles montrent une sensible amélioration de la situation économique régionale. L'espoir renaît dans la région, notamment auprès des responsables politiques, au moins jusqu'aux bouleversements provoqués par le premier choc pétrolier[1].

Une croissance économique handicapée par le déclin des activités de base

De 1950 à 1962, la production intérieure brute française a augmenté de 4,8 % en volume par an en moyenne, avec quelques années exceptionnelles, 1960 (+ 6 %) ou 1962 (+ 5,7%). De 1963 à 1974, la croissance s'accélère et l'accroissement annuel moyen du PIB passe à 5,3 %.

[1] Sur l'évolution de la situation économique et sociale de la région avant et après le premier choc pétrolier, on se reportera à notre ouvrage : Serge Dormard, *L'économie du Nord-Pas de Calais – Histoire et bilan d'un demi-siècle de transformations*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2001.

Pour le Nord-Pas de Calais, les estimations réalisées montrent que le PIB a progressé moins vite qu'au niveau national, l'écart étant d'environ 1,5 point en moyenne par an. La conséquence est le recul continu de la contribution du Nord-Pas de Calais au produit national : de 7,8 % en 1959, le poids de la région diminue progressivement pour se situer autour de 6,5 % à la fin des années soixante.

En France, au cours des années 1954-1975, malgré la disparition de trois millions d'emplois dans l'agriculture, 2,1 millions d'emplois ont été créés grâce à l'industrie (+900 000), le bâtiment (+600 000) et surtout le tertiaire (+3 600 000). Au contraire, dans le Nord-Pas de Calais, le nombre d'emplois n'a que peu varié de 1954 à 1975 avec seulement 35 000 emplois supplémentaires.

Cette faible variation de l'emploi régional doit être imputée au recul des effectifs de l'agriculture qui a perdu 96 211 emplois pendant les années 1954-1975 et de l'industrie qui a vu disparaître 71 829 postes de travail. Mais c'est surtout le déclin des deux secteurs de base, charbonnages et textile, qui ont perdu ensemble plus de 172 000 emplois, qui a pesé le plus lourdement dans cette évolution.

L'essentiel des créations d'emplois dans la région doit être attribué au tertiaire qui devient, à la fin des années soixante, avec 630 000 emplois et 46 % des effectifs totaux, la première activité régionale. Cependant la forte progression de ces emplois s'est faite, quantitativement et qualitativement, selon des modalités peu satisfaisantes : le nombre d'emplois tertiaires croît moins vite que dans le reste du pays, à l'exception du commerce, la densité d'emplois tertiaires par habitant est plus faible qu'ailleurs, les activités tertiaires liées directement à l'activité économique se développent peu.

Le poids de la région dans l'emploi national diminue : 7,1 % en 1954, 6,9 % en 1962, 6,7 % en 1968. Sans les deux secteurs en déclin, charbonnages et textile, la part de la région reste à peu près stable au cours de la période 1954-1962 (7,2 % du total national), avant de baisser légèrement (7,1 % en 1968).

Pendant les années 1950 et 1960, malgré la stabilité du nombre total d'emplois, le taux de chômage régional reste modéré : 2,4 % en 1954, 1 % en 1962 et 1,9 % en 1968, sensiblement même au-dessous des chiffres observés pour la France entière. Cette situation favorable est cependant la conséquence du faible taux d'activité de la population régionale et d'une émigration de plus en plus importante notamment des jeunes vers les autres régions françaises.

Si, au cours de cette période de forte croissance, le niveau de vie de la population régionale s'améliore, il progresse moins vite qu'ailleurs, du fait notamment de la plus faible qualification de la main-d'œuvre et d'une structure des activités peu favorable qui freinent la progression des revenus malgré l'importance des transferts sociaux. D'importants retards existent aussi en matière de services publics (santé, logement, enseignement, etc.).

Vue arerienne de Loos en Gohelle : ©P. Frutier/ CRNPDC

Vers une politique de reconversion régionale

Dès les années 1950, le Nord-Pas de Calais bénéficie largement des aides (primes, aides fiscales, etc.) mises en place par l'État en faveur des régions en difficulté. Il s'agit alors d'assurer au mieux *la conversion* de la région c'est-à-dire de créer des emplois industriels à la place d'autres emplois industriels en voie de disparition. Concrètement, la politique poursuivie a pour but de limiter les conséquences de la réduction des effectifs dans les secteurs de base, les charbonnages en premier lieu, par une aide à la création d'activités nouvelles dans les zones touchées, l'ouest du bassin minier en premier lieu (les zones de Béthune et de Lens notamment). Au fil des années, de nouvelles zones bénéficient des dispositifs en vigueur, celles d'Avesnes-Fourmies, Boulogne-sur-Mer, Calais et même une partie de l'agglomération de Lille (versant nord-est) à partir de 1967.

Mais, avec l'aggravation des difficultés, cette politique de conversion industrielle ne suffit plus et, à partir du milieu des années soixante, il apparaît nécessaire de passer à une véritable politique de *reconversion* régionale c'est-à-dire de reconstruire l'appareil productif sur d'autres bases que les activités existantes, frappées de déclin.

Cette volonté s'est manifestée à travers notamment les travaux préparatoires du Ve Plan (1966-1970) et la mise en place des ORÉAM En 1966.

La préparation du Ve Plan associe, pour la première fois, les régions. Les préfets de région sont chargés de préparer des rapports d'orientation qui constituent des documents de grand intérêt pour apprécier la situation de chaque région française au début des années soixante et sur ses perspectives de développement à moyen et long termes. Le rapport concernant le Nord-Pas de Calais donne une image réaliste des problèmes qui touchent la région au milieu des années soixante et met en relief les enjeux de *la reconversion* qui se prépare.

Les handicaps dont souffre la région sont clairement identifiés par les auteurs du rapport : une industrie vétuste, une concentration géographique des industries excessive conduisant à une juxtaposition de zones de mono-industries sans lien les unes avec les autres dans lesquelles règnent des activités dominantes, un cadre urbain vieilli et souvent dégradé, des structures trop rigides qui freinent la mobilité sociale et ralentissent le dynamisme de l'ensemble. La région paraît cependant bénéficier d'avantages indéniables : la force de son industrie, une situation géographique privilégiée, l'importance et la qualité de sa main-d'œuvre, une politique nationale d'aménagement du territoire qui joue en sa faveur, avec notamment la volonté de freiner la croissance parisienne et la politique des métropoles d'équilibre.

La politique de l'État en faveur de la région s'appuie sur les tendances nationales qui apparaissent alors « certaines » à l'horizon 1985 : expansion démographique (la France devrait compter 60 millions d'habitants en 1985), poursuite de la croissance urbaine, allongement de la scolarité, multiplication des moyens de communications, etc. Le Ve Plan repose sur l'hypothèse que le progrès économique amorcé depuis une quinzaine d'années devrait se poursuivre à un rythme soutenu.

Dans ce contexte général, la croissance démographique du Nord-Pas de Calais devrait rester supérieure à celle observée dans le reste du pays : dans l'hypothèse de migrations stationnaires, la population passerait à 4 800 000 habitants. Mais pour occuper la population supplémentaire, il faudra créer 300 000 emplois supplémentaires d'ici la fin des années soixante-dix, 400 000 si on y ajoute les emplois nécessaires pour faire face aux reconversions. La plupart des emplois nouveaux seront créés dans le secteur tertiaire. Mais c'est de l'industrie qu'on attend l'effet le plus direct sur l'essor de l'économie régionale. Compte tenu des prévisions d'emplois, notamment les pertes attendues dans les houillères et le textile, un effort particulier devra être fait en faveur de la région. L'action des pouvoirs publics devra s'orienter prioritairement vers la formation des hommes, l'amélioration du cadre de vie, la modernisation des infrastructures et l'implantation d'activités nouvelles.

Dans le cadre du Ve Plan, les pouvoirs publics manifestent la volonté de rétablir un certain équilibre dans l'armature urbaine française, caractérisée par une agglomération parisienne en expansion

et une quasi-absence de villes de province de dimension internationale. D'où la définition de huit métropoles d'équilibre parmi les villes de province qui exercent un rôle de direction de la vie économique et sociale sur un espace plus ou moins étendu et qui peuvent servir de contrepoids à l'influence parisienne. Pour leur permettre d'exercer leur rôle, elles devront bénéficier d'importants équipements en matière de logement, d'enseignement ou de transport en commun.

Comme ces métropoles étaient, dans la plupart des cas, des agglomérations pluri-communales, des Organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines (ORÉAM) furent créées en 1966 avec pour mission la définition des cadres d'aménagement des aires urbaines concernées et l'établissement de Schémas directeurs des aires métropolitaines. Dix ORÉAM furent successivement mises en place dont une dans le Nord-Pas de Calais.

Les travaux de l'ORÉAM-Nord

Différents travaux ont été publiés par l'ORÉAM-Nord. Parmi ceux-ci, le Livre Blanc, paru en 1968, constitue, à la fois, une réflexion à très long terme sur les problèmes de reconversion et de développement du Nord-Pas de Calais et un cadre pour une politique d'aménagement régional.

Le Livre Blanc reprend largement des constats figurant dans les travaux préparatoires du Ve Plan. Il insiste d'abord sur les atouts de la région : une position géographique privilégiée au cœur d'un ensemble économique parmi les plus denses et les plus productifs du monde, une concentration industrielle exceptionnelle, une main-d'œuvre nombreuse et de qualité, de solides traditions industrielles, un sol riche, un équipement en matière de transport important. Mais le Nord-Pas de Calais souffre de divers handicaps, relevés précédemment, qui freinent son développement et qui font qu'il n'apparaît pas suffisamment compétitif face aux autres grandes régions industrielles et urbaines du nord-ouest européen.

L'ORÉAM fixe un objectif d'ordre démographique : faire disparaître le déficit migratoire dont souffre la région avec les autres régions françaises depuis plusieurs décennies et stabiliser le poids démographique régional dans l'ensemble national et nord-européen. Ceci pour deux raisons : d'abord, pour permettre au Nord-Pas de Calais de mettre en valeur un potentiel humain exceptionnel, ensuite, pour limiter la croissance de la région parisienne, les émigrants de la région se dirigeant principalement vers l'Île-de-France. Comme l'hypothèse retenue est que, à la fin du siècle, la France devrait compter 72 millions d'habitants, la population régionale pourrait se situer autour de 5,6 millions d'habitants en l'an 2000, soit une augmentation de près de 2 millions de personnes par rapport à 1962.

Cette très forte progression de la population régionale nécessite parallèlement une croissance rapide du nombre d'emplois. L'agriculture régionale devrait continuer à régresser mais pourrait, à la fin du siècle, se stabiliser aux alentours de 40 000 emplois. Le bâtiment progressera, compte tenu des immenses besoins d'équipement de la région, et devrait créer 100 000 emplois nouveaux d'ici l'an 2000. À la fin du siècle, le tertiaire devrait occuper un peu plus de la moitié des actifs, ce qui suppose une croissance de ce secteur à un taux moyen de 2,3 % par an, deux fois plus vite que la population, et la création nette d'environ 700 000 emplois de services d'ici l'an 2000.

Mais c'est de l'industrie qu'on attend là encore l'essentiel des emplois nouveaux. L'effort à accomplir apparaît immense, car il ne s'agit rien moins que de passer de 1 000 emplois supplémentaires par an à 8 000 ou 10 000. C'est donc un total de 250 000 emplois industriels (hors houillères et bâtiment) qui devront être créés d'ici la fin du siècle.

Le Schéma directeur d'aménagement régional, paru en 1971, traduit, sur le terrain, l'ambition exprimée dans le Livre blanc. Les grands projets nationaux, le tunnel sous la Manche, le TGV de Paris à Londres ou Bruxelles, le développement de la Métropole, l'essor de la sidérurgie sur le littoral, devraient servir de support au renouveau économique de la région.

Les principes directeurs du Schéma peuvent être regroupés autour de trois grandes orientations : contenir l'extension de l'urbanisation dans trois zones principales (zone littorale Calais, Dunkerque, zone urbaine centrale de Lille à Arras et de Béthune à Douai, sud-

est avec les vallées de l'Escaut et de la Sambre), promouvoir le développement de la Métropole en y concentrant des services de qualité et en améliorant ses relations avec les autres espaces régionaux mais aussi avec les autres régions, françaises ou étrangères, affirmer la vocation industrielle de la région et, en définitive, faire du Nord-Pas de Calais *un pôle de développement industriel à l'échelle de l'Europe,* tirant sa force de sa tradition industrielle et de sa situation stratégique, que les grands équipements prévus au schéma (tunnel sous la Manche, TGV) ne pourrait que renforcer. Cette volonté se concrétisera notamment par un projet extrêmement ambitieux, celui du complexe industrialo-portuaire de Dunkerque, et par une politique active d'implantation de nouvelles activités industrielles.

Le complexe industrialo-portuaire de Dunkerque

Le projet le plus emblématique de la politique de reconversion mise en œuvre à cette période est celui du complexe industrialo-portuaire de Dunkerque. Il s'agit de faire de la zone de Dunkerque, avec le développement de la sidérurgie et l'aménagement du port, un des axes principaux de l'ambition, exprimée dans le Schéma d'aménagement régional, de faire du Nord-Pas de Calais un pôle de développement industriel à l'échelle de l'Europe.
Bien intégré par des réseaux de transport, autoroutes, voies navigables ou ferrées, aux centres industriels et urbains de l'intérieur de la région, bassin minier notamment, le littoral, entre Calais et Dunkerque, doit pouvoir jouer le rôle de pôle de croissance, capable d'assurer la reconversion puis le développement de l'ensemble de la région. Les zones de l'intérieur auront une fonction de pôles secondaires, accueillant les activités industrielles induites par le complexe dunkerquois.

Le site de Dunkerque présentait divers avantages qui méritaient d'être exploités : la proximité de la Grande-Bretagne avec laquelle les échanges ne pouvaient manquer de se développer grâce au tunnel sous la Manche, sa façade maritime quasi-vierge qui fournissait l'espace nécessaire, le débouché que son pôle économique représentait pour les zones industrielles de l'intérieur. Au sein de ce pôle, la sidérurgie devait occuper une place privilégiée.

Jusqu'aux années soixante, l'activité de Dunkerque se limitait aux tâches traditionnelles d'un port, notamment la construction et la réparation navales. C'est en 1956 qu'est décidée la création à Dunkerque d'une importante unité de production sidérurgique au bord de l'eau, orientée vers la fabrication de produits plats. Mais, c'est en 1962 qu'est mise en service la première unité sidérurgique d'Usinor. Les effectifs employés sont alors de 1254 personnes. Ils s'élèvent rapidement et dépassent 4000 salariés en 1966. Divers programmes d'extension sont entrepris jusqu'au début des années soixante-dix, avec la mise en service d'un quatrième haut-fourneau et permettront de porter les effectifs à 12 288 personnes au début des années soixante-dix.

La production a suivi et atteint 4,2 millions de tonnes en 1974. La productivité de la sidérurgie dunkerquoise se situe très au-dessus de la moyenne française, 574 tonnes d'acier par ouvrier en 1971 contre 214 en France, et même européenne (239 en RFA, 276 au Luxembourg). Grâce à la zone de Dunkerque, le Nord-Pas de Calais qui représentait 23 % de la production française d'acier en 1962 en représente 33 % en 1974, derrière l'est de la France, 53 %.

Cependant, cette montée en puissance de la sidérurgie dunkerquoise coïncide avec le déclin des unités de la Sambre et du Valenciennois, sauf pour les années 1961-1964 et 1971-1974, où une forte expansion de la demande d'acier a permis la stabilisation, voire la croissance, des effectifs de la sidérurgie régionale. L'expansion du site dunkerquois n'est d'ailleurs pas étrangère au déclin des unités anciennes et peu productives de l'intérieur de la région. Même si l'usine de Dunkerque a procuré aux établissements anciens de la région de meilleures conditions d'approvisionnement et leur a permis de bénéficier du modernisme de ses installations, « la concentration de la production et des investissements sur l'usine littorale a condamné directement les usines intérieures, comme celles de Louvroil dans la vallée de la Sambre et de Trith-Saint-Léger dans le Valenciennois »[2].

Simultanément, de gros efforts sont entrepris pour attirer de nouvelles activi-

[2] Jacques Malezieux, « Sidérurgie littorale et espace régional (Dunkerque - Gand - Ijmuiden - Brême) », *Hommes et Terres du Nord*, 1982-1, p. 4.

tés en liaison avec le développement de la sidérurgie : l'installation de l'entreprise Vallourec (tubes) et de la Société Lorraine de Produits métallurgiques, l'extension d'Air Liquide et de la centrale thermique d'EDF, etc. D'autres sont le résultat du développement du pôle maritime que constitue l'agglomération dunkerquoise. C'est le cas notamment de l'industrie pétrolière (Total) ou d'entreprises traitant des produits pondéreux (chaudronnerie, ciment Lafarge, etc.).

Parallèlement au développement de l'activité sidérurgique, d'importants travaux d'équipement sont réalisés. D'abord, est entreprise la construction de nouvelles installations portuaires, bassins capables d'accueillir des pétroliers de 500 000 tonnes, quais minéraliers, écluses. Puis, est décidée la mise en place de nouvelles voies de communications avec l'arrière-pays : creusement du canal à grand gabarit Dunkerque-Valenciennes, construction de l'autoroute entre Lille et Dunkerque, électrification de la voie ferrée Lille-Dunkerque, etc.

Malheureusement, avec la récession économique, certains projets ambitieux seront abandonnés. C'est le cas de l'importante usine de production d'alumine qui devait être construite par Péchiney et Kayser (E.U.) et créer 2 500 emplois.

Autre déconvenue, la constatation que le complexe dunkerquois n'a eu que de faibles retombées sur l'économie locale. Différentes études[3] ont montré, à partir d'enquêtes auprès des entreprises de l'agglomération dunkerquoise, que les effets d'entraînement des activités appartenant au complexe portuaire sur le reste de l'économie dunkerquoise se sont révélés négligeables. Tout supplément d'activité des entreprises liées au port s'est traduit par un accroissement de la production des entreprises de la zone de Dunkerque de seulement 3 %. Ceci prouve le peu de liaison que le complexe industrialo-portuaire a entretenu avec le reste de l'économie dunkerquoise par le mécanisme des relations interindustrielles.

Le complexe dunkerquois n'a donc « pas entraîné sur le littoral la constitution d'une entité économique et urbaine susceptible d'engendrer sa propre croissance et de favoriser la reconversion des industries régionales en déclin et le renouveau des centres et des bassins connaissant de graves difficultés »[4]. Ici comme ailleurs, l'élargissement progressif de l'espace économique des entreprises, de plus en plus national voire international, rend inopérante toute politique de d'aménagement régional fondée sur la notion de pôle de développement.

La politique d'implantation d'activités nouvelles : le cas de l'automobile

L'année 1968 constitue pour le Nord-Pas de Calais un tournant décisif[5]. Cette année-là, le paysage industriel de la région va être bouleversé par l'annonce de plusieurs implantations d'entreprises, souvent de grandes tailles, dans le bassin minier. L'essentiel est constitué d'établissements de l'industrie automobile. C'est elle qui a été choisie, malgré l'absence de tradition locale, pour assurer la conversion industrielle régionale.

En 1967, les pouvoirs publics manifestent la volonté de compléter la politique de conversion des Houillères dans le bassin minier, en particulier dans sa partie ouest. Plusieurs possibilités d'implantation d'activités nouvelles sont envisagées, notamment dans les domaines de la chimie et de la métallurgie. Curieusement, l'automobile est alors absente des projets et, au début de l'année 1968, lors des visites officielles dans la région de différents hauts responsables de l'État, rien ne laisse supposer qu'un tel choix a été effectué. C'est en mai 1968 que le ministre de l'Équipement de l'époque annonce l'installation dans le Nord d'une usine Simca devant créer 800 à 1 200 emplois dans un délai de cinq ans. Si ce projet, relativement limité, ne peut encore « constituer l'annonce d'une nouvelle vocation pour le bassin minier »[6], il préfigure les décisions d'implantation qui vont suivre.

Le 24 octobre 1968 est annoncée la création par Renault et Peugeot d'une

[3] Notamment Bernard Delebecque, « L'impact d'un port sur l'économie locale : l'exemple de Dunkerque et de son complexe industrialo-portuaire », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 4, 1982, pp. 539-554.4 Jacques Malezieux, art. cité p. 14.

[5] Charles Gachelin, « Les nouvelles implantations industrielles dans la région du Nord », *Hommes et Terres du Nord*, 1970, 1er semestre, pp. 69-74.

[6] Pour une présentation détaillée de ces implantations, voir plus particulièrement Bernard Convert et Michel Pinet, *Logiques industrielles de reconversion et politiques de mobilisation*, LARUIDN, Villeneuve d'Ascq, juillet 1978, p. 57.

filiale commune, la *Société française de mécanique.* Cette unité de fabrication de moteurs et de pièces détachées doit être installée sur la zone industrielle de Douvrin-La Bassée, près de Béthune. Le projet prévoit la création de 6 000 emplois d'ici 1976 pour atteindre 8 000 emplois à la fin de la décennie. Par sa dimension, cette opération marque « la naissance réelle de l'idée d'une vocation automobile pour le bassin minier »[7], mais aussi pour l'ensemble du Nord-Pas de Calais. Pour aboutir, les négociations ont exigé les interventions directes des plus hauts représentants de l'État auprès des dirigeants des deux entreprises concernées et une participation active des instances locales, le Commissaire à la Reconversion notamment.
Ce premier projet est suivi, le 6 février 1969, de l'installation d'une usine Simca, devenue ensuite Peugeot-Talbot, dans le Valenciennois, à Hordain, devant permettre, dans un premier temps, la création de 800 emplois, avec une perspective de 4 000 emplois à terme.

Cette implantation n'ayant soulevé que peu d'enthousiasme de la part des dirigeants de la firme a conduit l'État à mettre en place une politique de contrats avec les entreprises, appelés *agréments accordés avec compensation.* Celles-ci acceptent de créer ou de d'étendre un établissement, une usine souvent, dans une région de développement ou de conversion industrielle et, en contrepartie, l'État lui facilite l'obtention de diverses aides financières ou fiscales et autorise son extension dans la région parisienne.
Le rôle des pouvoirs publics s'est ainsi révélé essentiel dans la décision, annoncée le 6 mai 1969, d'implantation d'une usine Renault à proximité de Douai. Ce projet d'usine d'emboutissage et de montage d'automobiles apparaît particulièrement ambitieux. La production devrait atteindre plus de 1000 voitures par jour. En ce qui concerne les effectifs, les objectifs étaient fixés à 6 200 emplois fin 1974, 8 600 fin 1975 et plus de 10 000 les années suivantes.

Cette première implantation de Renault dans la région sera rapidement suivie d'autres : en décembre 1969 est annoncée la création de la *Société de Transmissions Automatiques* (STA), filiale de Renault et de Peugeot, spécialisée dans la fabrication de boîtes de vitesses automatiques, implantée à Ruitz, près de Bruay-en-Artois, en 1970, une usine d'emboutissage et de tôlerie, ainsi qu'un important ensemble de peinture, vernissage et finition, est installée près de Maubeuge, par une filiale commune de Chausson, Renault et Peugeot, filiale entièrement reprise par Renault quelques années plus tard, sous le nom de *Maubeuge Construction Automobile* (MCA), etc.

Le tableau résume l'évolution des effectifs des établissements de l'industrie automobile dans le Nord-Pas de Calais. Il apparaît clairement que c'est au cours des années 1967-1976 que l'essentiel des implantations a lieu. Pour toutes ces opérations, le rôle de l'État s'est révélé déterminant. Que ce soit par l'intermédiaire de contrats de décentralisation industrielle, par des aides financières

L'industrie automobile dans le Nord-Pas de Calais : les constructeurs

	Lieux	Effectifs			
Entreprises	d'implantation	avant 1967	fin 1974	fin 1976	fin 1979
Renault	Douai	0	1700	6 734	7251
Renault (M.C.A.)	Maubeuge	0	2255	3 145	2900
Société française de mécanique	Douvrain	0	1810	3500	4203
S.T.A.	Ruitz	0	1046	1 311	1433
Peugeot-Talbot	Hordain	0	1161	1 598	2010
Peugeot-Talbot	Vieux-Condé	1750	1893	2 222	2220
Peugeot	Lille (Fives)	1650	2825	2 600	2674
Erad	Aniche	58	0	0	120
Total		3458	12690	21110	22811

Source : Conversion

[7] Idem p. 59.

substantielles ou des pressions plus ou moins directes, les pouvoirs publics sont allés jusqu'à modifier les plans de développement des grandes firmes automobiles en faveur de la région.

Avec l'implantation d'entreprises fabriquant des composants de l'industrie automobile (Quillery, Lucas, etc.), une sorte de combinat automobile semble se mettre en place dans le Nord-Pas de Calais devant prendre le relais des activités en déclin. D'ailleurs, les sociétés s'installant dans la région entendaient recruter localement la quasi-totalité de leur main-d'œuvre. Elles étaient même prêtes à embaucher 20 à 25 % d'anciens mineurs. Des conventions ont d'ailleurs été signées avec les Houillères. Le potentiel d'emplois à créer s'établit autour de 35 000.

Le développement de l'industrie automobile dans le Nord-Pas de Calais traduit une nouvelle vision de l'aménagement du territoire. L'industrie reste l'élément moteur mais on est passé d'une politique de saupoudrage, pratiquée jusqu'ici, à des implantations massives devant permettre la constitution de « pôles de croissance », aptes à régénérer par leurs retombées, industrielles ou autres, une grande partie du territoire régional.

Les objectifs ambitieux fixés au départ, notamment en matière d'emplois, ont-ils été atteints ? L'implantation des grands établissements a-t-elle provoqué les effets d'entraînement attendus sur l'industrie régionale ? Les établissements installés dans la région, plus modernes, très productifs, résisteront mieux qu'ailleurs à la crise qui va s'amorcer à partir de 1974. Mais l'implantation d'entreprises automobiles dans la région Nord-Pas de Calais n'aura pas généré les effets de diffusion et de stimulation attendus sur le tissu industriel local. Parmi les causes de cet échec, on peut citer la division fonctionnelle propre aux grandes firmes automobiles, notamment l'organisation centralisée du réseau de fournisseurs, l'insuffisante capacité d'adaptation des entreprises régionales et la récession économique qui a freiné les décisions d'investissement.

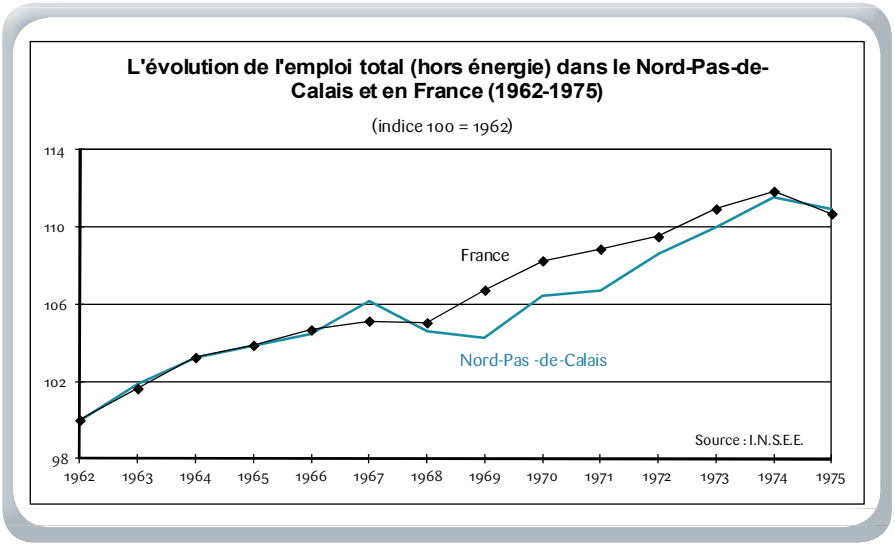
L'échec de la filière pétrochimique

Les années 1968-1969 ont aussi été marquées par l'implantation d'entreprises dans d'autres domaines que l'automobile. Si l'on s'en tient aux établissements ayant créé plus de 500 emplois, on peut citer l'installation à Douai, en 1968, de *l'Imprimerie nationale* et de deux imprimeries des P et T, avec un total de 3 400 emplois, celles en 1969 de l'entreprise Jerseys du Cambrésis, spécialisée dans la bonneterie (1 200 emplois) et des Constructions mécaniques de Carvin, fabriquant des pelles hydrauliques (800 emplois).

L'une des expériences les plus intéressantes, quoique finalement décevante, est celle de la *pétrochimie* et, plus précisément, de la transformation des matières plastiques.

Grâce à la présence de charbon, une industrie chimique s'était développée très tôt dans le Nord-Pas de Calais. Mais, dans les années soixante, la chimie organique tend à devenir le secteur le plus dynamique. La région Nord-Pas de Calais n'a pas alors d'industrie pétrochimique, ce qui apparaît paradoxal compte tenu de l'existence d'importantes unités de raffinage (Dunkerque et Valenciennes) et des débouchés offerts par la présence d'industries fortement consommatrices, textiles pour les fibres synthétiques ou transformation des matières plastiques.
L'industrie de transformation des matières plastiques s'est développée assez tard dans la région Nord-Pas de Calais. Si on y produit depuis longtemps des matières plastiques, c'est seulement dans les années soixante que les HBNPC passèrent de la production à la transformation des matières plastiques. Un complexe important, dont la production est commercialisée par la société Sicopal, filiale des Charbonnages, situé pour l'essentiel à Nœux-les-Mines, voit ainsi le jour en 1966.

L'initiative des Houillères est rapidement suivie, à la fin des années soixante, par plusieurs entreprises privées (Sopitec, Quillery, Seprosy du groupe BSN, Chausson-Plastiques, BAP, filiale de Solvay, Astra, etc.), ce qui représente alors un potentiel de 2 500 emplois nouveaux. Les sites choisis se situaient pour l'essentiel dans l'ouest du bassin minier assurant ainsi la reconversion de la zone la plus touchée par le déclin des charbonnages. Ainsi la formation d'un pôle régional commence à s'amorcer dans le domaine de la transformation des matières plastiques, produits dont le marché était appelé à se développer rapidement.
Puisqu'étaient réunis expérience et



débouchés en rapide expansion, certains responsables nationaux et surtout régionaux réclamèrent, pour permettre à l'industrie pétrochimique régionale de se développer, l'installation dans la région de ses unités de base, à savoir un vapocraqueur (« *steam-cracking* ») et de ses éléments annexes. Il faudra cependant attendre 1978 pour que soit réalisé cet équipement, construit par CDF-Chimie en association avec l'émirat du Qatar. À une époque où la filière pétrochimique régionale commence malheureusement à subir les effets de la crise pétrolière. Après d'importantes restructurations, notamment dans l'industrie de la transformation des matières plastiques, le poids régional de ce secteur revient à ce qu'il était dans les années soixante.

Une amélioration provisoire de la situation régionale

Quel bilan général peut-on faire de cette période ? Après la chute de la période 1954-1968, l'emploi régional se redresse et passe de 1 323 200 à la fin de 1968 à 1 372 590 sept ans plus tard, soit un gain de 49 390 postes de travail (+ 3,7 %). Ce résultat a été obtenu grâce au développement du tertiaire qui a gagné plus de 80 000 emplois au cours des années 1969-1975 soit une progression d'environ 2 % par an.

Pour l'industrie, les deux secteurs en régression continuent à voir leurs effectifs fondre rapidement : - 43 445 pour les charbonnages, - 22 366 pour le textile. Mais les aides en faveur de la région et la politique d'implantations d'activités nouvelles commencent à porter leurs fruits. Entre 1968 et 1975, l'automobile a créé 13 810 emplois, la sidérurgie, 10 332, les industries mécaniques, 8 141, la métallurgie, 6 644, l'industrie du verre, 4 588, etc. Certes, cela ne suffit pas pour maintenir les effectifs industriels qui diminuent de 9 776 au cours des années 1968-1975 mais on est loin des pertes des périodes précédentes (24 572 entre 1954 et 1962, 37 481 entre 1962 et 1968).

Le graphique montre que, sans le secteur de l'énergie, l'emploi régional augmente, au cours de la période 1962-1975, au même rythme qu'au niveau national. Sans les deux secteurs en déclin, charbonnages et textile, le poids du Nord-Pas de Calais dans l'emploi national progresse même et passe de 7,1 % en 1968 à 7,3 % en 1975. La reconversion de la région semble en bonne voie. Malheureusement, la crise pétrolière ne permettra pas la poursuite du redressement en cours et va être à l'origine d'une nouvelle hémorragie d'emplois industriels, beaucoup plus grave que les précédentes. ★

Mise en œuvre et développement de l'EPR Nord-Pas de Calais

Avec la participation de :
Denise Cacheux, *Ancienne députée et membre du Conseil régional de Nord-Pas de Calais*
Joël Hebrard, *Ancien ingénieur territorial en chef, membre du cabinet de Pierre Mauroy à l'EPR*
Bernard Toulemonde, *Conseiller de Pierre Mauroy à l'EPR, Inspecteur général honoraire de l'Education nationale*

Cette table ronde est animée par **Thibault Tellier,** *Maître de conférences en histoire contemporaine, à l'université de Lille III, IRHIS-CHS*

Thibault Tellier

Cette table ronde porte sur les actions des EPR vues de l'intérieur. Guy Lengagne, ancien Ministre et Député-maire de Boulogne-sur-Mer, n'a pu être présent parmi nous et nous sommes toujours en attente du message vidéo de Michel Delebarre.

La table ronde réunit trois acteurs de la mise en œuvre et du développement de l'EPR Nord-Pas de Calais de 1974 à1982.

Le parcours de ***Joël Hébrard*** témoigne de la porosité entre les différentes institutions. Joël Hébrard a en effet travaillé au CERES de 1966 à 1969, puis à l'OREAM Nord, ainsi qu'au CETE Nord Picardie[1] de 1969 à 1976. Il a notamment participé à la création du CETE[2]. Il est ensuite responsable de 1974 à 1984 de l'animation de la Commission aménagement du territoire et cadre de vie du Conseil régional. Il est également étroitement associé à la préparation du premier Plan régional. Il est en 1980 à la tête de l'Association pour l'espace naturel régional Nord - Pas de Calais[3]. Le caractère transversal de ses responsabilités, aux côtés des services de l'État et du cabinet du président de région, est particulièrement intéressant.

Bernard Toulemonde a joué un rôle important dans la mise en œuvre de l'EPR Nord-Pas de Calais. Juriste de formation, assistant en 1966 puis maître-assistant en 1972 au moment de la loi, il passe l'agrégation de droit en 1976 et devient professeur de droit public, fonction qu'il conservera jusqu'en 1981. Il travaille à l'EPR et rejoint le cabinet du Premier ministre en 1981 comme chargé de mission sur les questions d'éducation. Il entame ensuite une carrière dans la haute administration de l'Education nationale, en tant que directeur au ministère entre 1982 et 1987, recteur d'académie de Montpellier puis de Toulouse, et membre du cabinet de Jack Lang en 1992. Bernard Toulemonde intègre l'inspection générale de l'Education nationale en 1993. Il présente ainsi un riche parcours.

[1] CETE : Centre d'Études Techniques de l'Équipement
[2] Le CETE de Lille a été créé par Arrêté du Ministre Albin Chalandon du 16 décembre 1970
[3] L'AENR a été créée au printemps 1978 pour la mise en œuvre du décret n° 75-983 du 24 octobre 1975 relatif aux Parcs Naturels Régionaux

Disposant d'un diplôme d'infirmière et d'assistante sociale, ***Denise Cacheux*** adhère en 1971 au parti socialiste et est élue aux élections municipales de Lille. Adjointe au Maire en 1977, elle est membre désignée de l'EPR depuis sa création en 1974. Elle entre au Palais Bourbon en 1981. Vice-présidente du groupe socialiste, elle est la première femme à occuper le poste de questeur de l'Assemblée nationale en 1986. Battue en 1986, elle retrouve son siège en 1987 suite à une démission et est réélue en 1988. Elle continue aujourd'hui à militer, notamment en faveur des centres sociaux lillois et de la parité.

Ma première question s'adresse à Joël Hébrard. Comment s'est constitué l'EPR, et notamment son cabinet ? Vous le définissiez, lors de la préparation de cette table ronde, comme « une boîte à idées pour le président du Conseil régional ». Conformément à une circulaire ministérielle de Michel Poniatowski aux préfets de région, de décembre 1974, il avait été convenu qu'en l'absence de service, chaque région pourrait faire appel à «huit personnes » pour son fonctionnement : quatre de niveau « fonctionnaire de catégorie A » et quatre de niveau « catégorie B ».

Joël Hebrard

Le cabinet régional est une création de la première séance plénière du Conseil régional du 9 janvier 1974. Il a été fait allusion ce matin à la série de décrets proposés par Alain Peyrefitte pendant toute l'année 1973 suite à la loi du 5 juillet 1972. Il était clairement explicité qu'il n'était pas créé de «services». Néanmoins, les assemblées ont pour habitude de disposer d'un «règlement intérieur», et lors de la première séance plénière, Pierre Mauroy nouvellement élu, a proposé un règlement intérieur dont l'article 8 prévoyait la création d'un cabinet du président placé sous son autorité pour l'assister dans ses fonctions. L'article était ainsi rédigé : « Le Conseil régional fixe les objectifs et modalités de recrutement des personnels. Le Président veille à l'inscription au budget de la région des crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil régional, de son bureau, de ses commissions et du cabinet ».

C'est sur cette base que le travail a pu démarrer. Néanmoins, le Conseil régional n'avait pas de salle de réunion. Le cabinet régional ne disposait pas non plus de moyens. Un immeuble était en construction pour l'Office HLM avenue du Peuple belge et le cabinet a pu s'installer au 6e étage. En l'absence de moyens financiers, il a été convenu qu'un «contrat d'études » serait passé avec le CERES[4] qui pourrait rémunérer des vacataires. C'est à partir du milieu de l'année 1974 que le cabinet a pu s'étoffer quelque peu avec une demi-douzaine de personnes, cooptées par Michel Delebarre, lui-même désigné par Pierre Mauroy. La circulaire Poniatowski autorisait à disposer de huit personnes. Ce nombre a été porté à douze (six de catégorie A et six de catégorie B) par la circulaire Bonnet de 1978. Néanmoins, les moyens restaient insuffisants. Au sein de la région Nord -Pas de Calais, les moyens ont été partagés entre Conseil régional et CESR[5]. Sur huit personnes, trois cadres A et deux cadres B étaient affectés au Conseil régional, un cadre A et deux cadres B au CESR. A partir de 1975, le préfet, comme «exécutif » du Conseil régional reconnaissait que chacune des deux assemblées s'était dotée de quelques collaborateurs[6]. L'Office culturel régional ou encore l'ORICEP (Office régional d'information et de coordination pour l'éducation permanente) permettaient d'obtenir une ou deux personnes rémunérées sur des contrats d'études passés par la région. C'est sur cette base que nous avons fonctionné jusqu'à la loi du 2 mars 1982 qui a autorisé les «services».

Thibault Tellier

Il y a deux ans, Pierre Mauroy était venu témoigner devant l'Association des anciens du Conseil régional Nord-Pas de Calais. J'avais été frappé de sa définition de l'EPR comme « un endroit où l'on pouvait faire tout ce que l'on voulait ». Il avait même ajouté que « c'était très agréable ».
Bernard Toulemonde, comment êtes-vous arrivé à l'EPR ? Etiez-vous chargé de vous assurer du cadre légal des actions mises en œuvre ?

[4] Le Comité d'études régionales et sociales vise par des études et des actions propres à promouvoir la mise en valeur de la région sur le plan écionomique, social et culturel

[5] En 1974, lors de la création des régions, les CESR (comités économiques et sociaux régionaux) remplacent les CODER (commissions de développement économique régional) créées en 1964. Ils prendront le nom de conseils économiques et sociaux régionaux par la loi du 2 février 1992

[6] Les 4 personnes de « niveau A »officiellement reconnues par le préfet étaient alors pour le Conseil régional : Michel Delebarre, Jean-Pierre Filiâtre et Joël Hebrard et pour le CESR : Francis Babe.

Bernard Toulemonde

J'ai reçu un coup de téléphone début 1974 de Michel Delebarre qui m'a sollicité puisque je connaissais Joël Hébrard. A la faculté de droit, j'étais spécialiste des questions d'aménagement du territoire, d'urbanisme et je faisais un cours de droit et finances des collectivités locales. Michel Delebarre m'a demandé de faire partie de son équipe.
Mon travail était d'assurer une veille juridique afin que ce que nous faisions soit conforme aux règles. Nous avons trouvé des solutions juridiques créatives. Les délibérations du Conseil régional ne devaient porter que sur des sujets d'intérêt régional. Mon travail consistait à rattacher tel domaine à l'intérêt régional. C'est par exemple nous qui avons baptisé l'orchestre de Casadesus « orchestre régional ».
Nous avons également utilisé toutes les ficelles des satellites. Nous avons créé autour du Conseil régional des associations loi 1901, notamment pour l'orchestre régional. Nous avons également utilisé tous les relais possibles. Puisque nous n'avions pas le droit de financer des dépenses de fonctionnement, nous sollicitions un Conseil général, une communauté urbaine ou une commune, à qui l'on versait une subvention d'investissement, moyennant quoi la collectivité transformait cette somme en subvention de fonctionnement. Nous avons également bénéficié de la complicité de la préfecture.

Thibault Tellier

Le statut juridique d'établissement public a-t-il été une contrainte ?

Bernard Toulemonde

Dans le projet de loi actuellement en discussion, certains craignent que les régions et les départements ne perdent leur compétence générale et soient des établissements publics gouvernés par le principe de spécialité. En réalité, nous avons réussi, à l'époque, à passer outre les textes, grâce à des précautions juridiques et un rapport de force politique favorable. Au sein du Conseil régional, les parlementaires étaient membres de droit et comptaient pour la moitié des membres, le reste étant constitué de représentants des départements et de représentants des communautés urbaines et communes. Nous comptions ainsi tous les grands élus au sein du Conseil. Le rapport de force avec le préfet et l'administration régionale nous était donc favorable. Les administrations d'État régionales n'existaient alors pas ou très peu. Elles se situaient au niveau départemental. Au niveau régional, la place n'était occupée par personne.

Thibault Tellier

Denise Cacheux, dans quel état d'esprit les socialistes abordent-ils l'EPR ? De 1972 à 1974, le parti socialiste semble hésiter. Certains notent un déficit démocratique puisque les élus de l'EPR ne sont pas élus au suffrage universel. D'autres considèrent l'EPR comme une formidable opportunité politique permettant de s'émanciper de la tutelle de l'Etat. C'est le cas par exemple de Pierre Mauroy, de Gaston Defferre ou encore d'Alain Savary. Quel est votre état d'esprit lorsque vous êtes désignée pour siéger à l'EPR ?

Denise Cacheux

J'étais alors une assistante sociale, qui par les hasards du scrutin municipal, avait été désignée pour siéger au Conseil régional. J'ai été davantage une observatrice qu'une décisionnaire, avant d'être élue membre de droit comme députée en 1981. J'étais également très isolée en tant que femme, puisque l'exécutif était exclusivement masculin.

J'ai malgré tout participé à cette époque à l'écriture du projet socialiste « changer la vie » et du Programme commun avec les communistes. Nous avions déjà eu des débats entre régionalistes et départementalistes. Pour moi comme pour beaucoup, l'EPR constituait une opportunité à saisir en dépit du caractère quelque peu frustrant du suffrage indirect.

J'ajoute qu'il n'y avait pas non plus d'ouvriers au sein de l'EPR alors que les ouvriers étaient dans tous les discours. De même, il n'y avait quasiment pas de salariés du privé. Même au Conseil économique et social mis en place en même temps, le nombre de salariés était très faible. Tous les grands élus étaient en revanche présents. Ce fut ainsi pour nous l'occasion de nous affranchir de certaines barrières locales dans les débats collectifs.

En dépit de mes modestes fonctions, je souhaitais participer au mouvement de la décentralisation. J'adhérais aux idées de François Mitterrand exposées dans *Le Coup d'État permanent*. Je ne voulais pas d'un État central tout puissant. J'ai

ainsi vécu mon expérience comme une chance. J'ai ensuite eu l'opportunité d'avoir des responsabilités en 1981-1982 lorsque j'ai été élue députée. Le président a alors souhaité se saisir de la question de la formation permanente et a décidé de me confier une mission de réflexion sur les difficultés de la formation et de l'emploi pour les femmes.

Thibault Tellier

Joël Hébrard, venons-en aux politiques mises en œuvre. Vous aviez en charge les questions d'aménagement du territoire. Dès 1974, la région Nord-Pas de Calais se porte volontaire pour établir un schéma régional de transport collectif de voyageurs. Trois ans plus tard, l'EPR vote à l'unanimité le premier schéma régional de transport collectif. Lors de son intervention de 2008, Pierre Mauroy a remis cette problématique en avant. Pouvez-vous nous dire quelques mots sur ce dossier ?

Joël Hebrard*

Si l'on examine l'ensemble des politiques régionales sur les sept ou huit années de l'EPR, environ vingt me paraissent importantes. Je me limiterai cependant à présenter le schéma régional de transport collectif et la politique en matière d'environnement et d'espace naturel régional. Il serait aussi intéressant de revenir sur les relations entre Etat, région, préfet, président, cabinet, mission régionale et SGAR. Ces relations ont été sereines même si nous avons parfois rencontré quelques difficultés, notamment avec les «décrets Barre» de 1981.

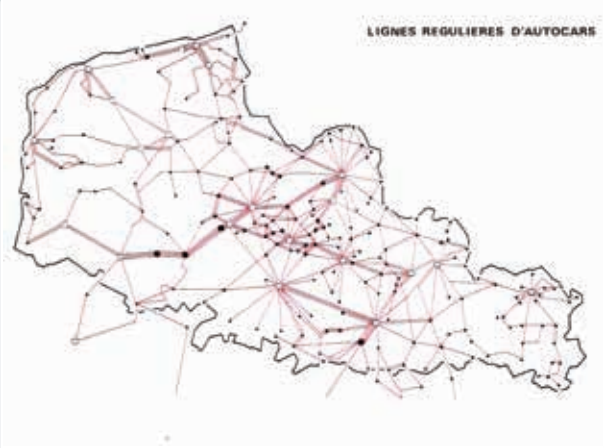
Le schéma régional de transport collectif a été engagé en 1974 afin de relever plusieurs défis. Alors La région Nord – Pas de Calais a souhaité et obtenu de figurer parmi les six régions que l'État retenait[7] pour engager une réflexion en matière de transport, et pour inventer des solutions inédites. Nous avons dans un premier temps lancé un certain nombre d'études.
Si les zones d'habitat et d'emploi correspondent relativement bien, ce n'est pas pour autant que les trajets domicile/travail sont aisés.

Les lignes d'autocars étaient alors plus nombreuses que les lignes ferroviaires, encore que celles-ci étaient relativement denses par rapport à d'autres régions françaises. Un des avantages du ferroviaire était de disposer d'un interlocuteur unique, la SNCF, alors que nous comptions 42 compagnies d'autocars.

L'année 1975 a permis de lancer un certain nombre d'études de base dans tous les domaines afin de ne pas être soupçonnés de négliger certains sujets. En 1976, il est apparu que nous pouvions

*Voir annexe III, Joël Hebard, Contribution à l'étude des premiers pas de la région NPDC. p.96

[7] Ces six régions étaient : Alsace, Centre, Nord-Pas de Calais, Limousin, PACA et Pays de la Loire.



obtenir des avancées sur le rail. En matière financière, la SNCF disposait d'une capacité d'investissement de 20 millions de francs par an. Il en fallait dix fois plus. Certains de nos trains avaient 70 ans. Les trains devaient comprendre six wagons pour pouvoir freiner et s'arrêter en gare de Lille.

Le Conseil régional a alors décidé de confier à la SNCF moyennant rémunération une étude sur les travaux qui devaient être entrepris. La SNCF régionale a rendu sa copie après six mois de travail. Parmi les options présentées, figurait le renouvellement total du matériel roulant. Nous avons rencontré des difficultés pour convaincre la direction générale à Paris. Nous avons alors eu recours à quelques subterfuges. Pierre Mauroy a rencontré Pierre Dreyfus, président de la Régie Renault, et Jacques Pélissier, président de la SNCF, afin d'aplanir les différends. Il a également fallu une auto-conviction du Conseil régional dans son ensemble afin de se rallier à cette idée. Un chiffrage a été réalisé, puis un dialogue avec l'État a été engagé. L'État, dans la logique «service public», était engagé dans le comblement de déficits représentant dans la région Nord-Pas de Calais, la moitié des dépenses ferroviaires[8]. Ce coût était compris entre 60 et 70 millions de francs et il invitait l'État était à rechercher toutes solutions permettant de payer moins. Après de multiples séminaires et réunions informelles, une séance plénière du Conseil régional a été organisée le 5 juillet 1977, cinq ans après la loi du 5 juillet 1972. Cette réunion a permis de lever les dernières réticences grâce à un dialogue entre Pierre Mauroy et Hector Viron, animateur du groupe de travail transport, dans le cadre d'une alliance implicite PS/PC. A l'heure du déjeuner, un accord global sur le schéma de transport a été voté à l'unanimité. Le gouvernement et le préfet ne pouvaient alors pas ne pas s'y intéresser. Un décret du 30 août autorisait l'expérimentation en matière de transport dans les régions françaises qui avaient commencé à étudier un schéma. Pour concrétiser l'entrevue entre Raymond Barre et Pierre Mauroy le 25 novembre, le décret publié le 7 décembre autorisait les Pays-de-Loire, la Lorraine et le Nord-Pas de Calais à mettre en place une expérimentation transport. Une convention État-région-SNCF a ensuite été rédigée. La région

[8] Dans d'autres régions le rapport «deficit/recettes» pouvait atteindre 7 au lieu de 2 en Nord – Pas de Calais

Nord-Pas de Calais a fait une proposition fin 1977 en demandant l'envoi de corrections avant le 6 janvier 1978. Le 29 janvier, nous avons tenu une réunion avec le ministère des Transport et le ministère des Finances. Hector Viron a lâché du lest en abandonnant les avantages financiers de la région à l'État afin d'obtenir le feu vert de ce dernier. Il a ensuite fallu attendre entre les deux tours des élections pour qu'une signature du secrétaire d'État aux Transports avalise la convention tripartite. Pendant trois ans, le travail avait été permanent et il y avait toujours quelqu'un pour faire valoir le schéma de transport.

Le schéma[9] définit deux grandes zones associant trois types de partenaires : Etat/région/SNCF. La région met à la disposition de la SNCF des voitures achetées en leasing à cette dernière. Les voyageurs-usagers paient une partie, l'État remboursant l'autre partie. La SNCF sur 15 ans paie la région qui rembourse les emprunts aux banques ayant servi à passer les commandes aux constructeurs. Avec les banques, nous avons réalisé une belle opération financière. La région ne pouvait en effet payer la totalité du matériel acheté et un emprunt a été inscrit au budget régional. Nous n'avions toutefois besoin de cet emprunt qu'entre le 15 décembre et le 15 janvier afin de satisfaire aux exigences de non-déficit des collectivités territoriales et des établissements publics. Le reste de l'année, nous avons pu financer un certain nombre de projets sur notre trésorerie. Le taux d'intérêt était à l'époque de 11,25 %. Une vingtaine des 200 millions de francs a donc été payée par la SNCF au titre de la convention tripartite. Pour ne pas léser la SNCF, la Région lui a fait cadeau en forme de subvention des 20 millions de francs, non versés aux Banques et ceci a permis de financer l'équipement des infrastructures. Ce fut donc un partenariat triplement gagnant.

Thibault Tellier

Nous constatons, à travers le schéma régional de transport collectif, à quel point les rapports de force ont évolué. L'EPR s'est également positionné sur le domaine de la formation. Pierre Mauroy, dans son discours inaugural, évoque la formation permanente, comme l'une des cinq grandes priorités de l'EPR. Dès le mois de décembre, la formation permanente est choisie comme thème du premier colloque organisé par l'EPR. Bernard Toulemonde, à travers cet exemple, avez-vous l'impression qu'au travers l'affirmation de politiques régionales, se met en place une autre manière de dialoguer avec l'État ?

Bernard Toulemonde

Pour rebondir par rapport aux propos de Joël Hébrard, si nous avions suivi les textes sur le statut de l'EPR, le préfet devait exécuter les délibérations de l'assemblée régionale, mais aussi les instruire. En réalité, nous avons instruit les dossiers et fixé l'ordre du jour, même si la signature du préfet était sollicitée. Une démarche semblable a été suivie pour la formation. Ce fut en effet la première priorité énoncée par Pierre Mauroy, dans la suite de la loi Chaban de 1971, et dans un contexte où le niveau de qualification de la région n'était pas très élevé.

Denise Cacheux

Le préfet Chadeau était du reste un proche de Chaban.

Bernard Toulemonde

Effectivement. La recherche est une priorité énoncée par Pierre Mauroy. Le Nord-Pas de Calais, du point de vue de la recherche, a en effet toujours été très en retard. La région a donc souhaité équipé les jeunes équipes de recherche. A la faculté de droit qui était un désert du point de vue de la recherche, nous avons ainsi pu créer une équipe de recherche, le CRAPS (Centre de recherches administratives, politiques et sociales), désormais le CERAPS (Centre d'etudes et de recherches administratives politiques et sociales) qui a été aidée par le Conseil régional et a obtenu deux ans plus tard le label CNRS.
S'agissant de la politique foncière, l'idée venait du programme commun de la gauche. Une agence foncière devait à terme être créée dans chaque région. Nous avons constitué une commission foncière qui regroupait de grands élus. Nous avions fixé deux ou trois priorités. Il s'agissait de reconquérir les friches industrielles, de favoriser le logement social et de préserver les espaces naturels. Nous avons utilisé plusieurs opérateurs, la DDE, la SCIC (filiale de la

[9] En annexe un article le témoignage de Joël Hébrard retrace l'émergence de cette politique d'aménagement.

Caisse des Dépôts et Consignations) et le Conservatoire du littoral. Nous avons ainsi pu mener des politiques d'acquisition foncière sur le littoral du Nord afin de le préserver de l'urbanisation. Nous nous sommes donc emparés de cette politique qui n'était pas prévue par les textes car elle correspondait à nos yeux à l'intérêt régional.

Denise Cacheux

Nous n'avions alors pas le droit de passer des dépenses de fonctionnement. Nous nous étions saisis de la compétence culture car Pierre Mauroy pensait que c'était une carte de visite particulièrement intéressante pour changer l'image de la région. Le préfet refusait alors que nous payions les archets. Nous sommes passés par des associations relais pour passer outre cette interdiction.

Thibault Tellier

Je cède la parole à la salle.

Annie Fourcaut

L'article sur Michel Delebarre dans votre présentation indique qu'un arrêté du Conseil d'État a annulé les dispositions du règlement intérieur du Conseil régional du Limousin qui prévoyaient de doter l'établissement public de services régionaux. Vous avez, semble-t-il, été plus habiles.

Joël Hebrard

Nous avons bénéficié de l'expérience des autres régions fin 1973 début 1974. Nous avons essayé de concilier la loi et un règlement intérieur permettant de disposer de certains moyens, ce que l'État a finalement reconnu via la circulaire de Michel Poniatowski en fin d'année. Cette circulaire a toutefois été interprétée différemment selon les régions. Nous avons considéré que nous pouvions entretenir un cabinet du Président du Conseil régional et un cabinet du Président du CESR. Olivier Guichard en Pays de Loire a considéré qu'il y avait huit personnes mises à disposition du préfet de région pour s'occuper des affaires régionales parmi les fonctionnaires d'État détachés. Nous comptions à l'époque 105 élus. Pour préparer les séances et les commissions, du personnel était nécessaire.

Bernard Toulemonde

Il fallait trouver toutes les astuces pour agir légalement, ou du moins que l'illégalité ne soit pas trop voyante. Nous

Réunion des présidents de Région les 14 et 15 mars 1975, réception à la mairie de Lille - ©Paul Walet. Coll. Archives régionales Nord-Pas de Calais, 20Fi493.

nous déplacions d'une région à l'autre. Les présidents des régions socialistes se réunissaient régulièrement. Je me souviens très bien de réunions à Marseille pour échanger avec Gaston Defferre et ses collaborateurs, ou encore à Toulouse avec Alain Savary. Je me souviens même qu'une fois, Pierre Mauroy a invité tous les présidents de région à Lille.

Joël Hebrard

Les présidents de région se sont réunis, toutes opinions politiques confondues, tous les six mois, jusqu'en 1989, avec une fois par an une réunion avec le Premier ministre et quelques membres du gouvernement. C'est ainsi qu'en 1987 ou 1988, nous avons revendiqué pour obtenir davantage de moyens pour les lycées. A l'automne 1980, Raymond Barre a indiqué aux présidents de région que le rythme de décentralisation devait être harmonisé. Treize décrets ont ainsi été publiés le 15 février 1981[10]. Ceux-ci ont constitué un coup d'arrêt à l'existence des Cabinets régionaux. Pierre Mauroy a très vite été nommé, en mai 1981, Premier ministre. Il s'est empressé dès le mois de juillet d'annuler onze des treize décrets et de modifier les deux autres. Ceci nous a permis de continuer notre démarche.
Nos relations avec l'État ont été, d'une manière générale, satisfaisantes, même si nous avons pu parfois rencontrer quelques difficultés. Lors de sa visite à Lille le 2 décembre 1976 et de la remise par Pierre Mauroy du premier Plan régional, Raymond Barre avait alors souligné qu'il s'agissait du premier pas d'un dialogue interinstitutionnel positif entre la région et l'État. Une fois qu'il a vu que d'autres régions allaient moins vite et que ses propres troupes freinaient, il a agi dans un sens plus réducteur.

Thibault Tellier

Les services de la préfecture n'ont pas apprécié l'organisation en 1976 d'états généraux qui avaient notamment mis en avant la nécessité de démocratiser la planification et qui s'étaient traduits sur le terrain par treize rencontres organisées par Pierre Mauroy dans la région.

Merci à tous d'avoir participé à cette table ronde.★

[10] Voir CM. du 23 février 1981 sur ces décrets aménageant les compétences des établissements publics régionaux dans le cadre de la loi de 1972 [http://discours.vie-publique.fr/notices/816001620.html] Voir aussi études de Jacques Palard / Sylvie Jacquemart sur cette époque (http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_1982_num_2_1_1811] pages 45-46

Le moment EPR

Loïc Vadelorge,
Professeur d'histoire contemporaine
Université de Paris-Est Marne la Vallée
Laboratoire Analyse Comparée des Pouvoirs, ACP EA 3350

Si l'histoire des régions et du régionalisme intéresse depuis longtemps les historiens de l'époque moderne et contemporaine[1], celle des établissements publics régionaux qui préfigurent nos actuelles instances régionales avait peu retenu leur attention. Le renouveau de l'histoire des institutions représentatives, initié par les médiévistes et les modernistes, a désormais droit de cité en histoire contemporaine, ce qui explique pour partie la mise sur l'agenda historiographique des EPR. Le classement des archives régionales et leur accessibilité récente aux chercheurs constitue un second argument pour rendre légitime une histoire des EPR. La journée de Lille a été ainsi l'occasion de révéler l'intérêt des fonds des archives régionales d'Île-de-France et bien entendu de celles du Nord-Pas de Calais. Comme Annie Fourcaut le soulignait en introduisant les débats de la matinée, l'un des enjeux pour les historiens est de réussir à « historiciser des fonds d'archives souvent techniques », ce qui nécessite de mêler les archives aux témoignages (pour saisir les enjeux politiques sous-entendus et illisibles à distance), de croiser les échelles nationales et régionales et de restituer l'épaisseur sociale des institutions régionales.

Comme l'a rappelé dans son introduction Thibault Tellier, l'objectif de cette journée était double. Il s'agissait d'une part d'interroger la place de la loi du 5 juillet 1972 dans l'histoire du processus de régionalisation. Il s'agissait aussi de comprendre en quoi le contexte économique et politique des années 1970 avait modifié les enjeux d'aménagement du territoire, en transformant progressivement les régions administratives initiées sous la IVe République en acteurs politiques à part entière. En invitant des historiens à renseigner la genèse des institutions et des problématiques régionales en Bretagne, Rhône-Alpes, Nord-Pas de Calais et Île-de-France et des témoins ayant été associés à la mise en œuvre de la régionalisation des années 1970 en Franche-Comté, Île-de-France et Nord-Pas de Calais, les organisateurs souhaitaient dépasser l'approche strictement juridique de l'histoire des EPR et souligner combien la question régionale constitue sous la Ve République une problématique spécifique. Plusieurs réflexions nous paraissent pouvoir être retenues à l'issue de ces échanges.

[1] Gras, Christian et Livet, Georges (dir.), *Régions et régionalisme en France du XVIIIe siècle à nos jours*. Actes du colloque de Strasbourg des 11-13 octobre 1974, Paris, PUF, 1977

Réinterroger le processus de régionalisation administrative

La construction des régions politiques sous la Ve République semble relever d'un processus lent[2], dont la chronologie juridique a fixé les principales étapes : acception par le nouveau régime de la création et du tracé des « circonscriptions d'action régionale » dessinées au milieu des années 1950 (décret du 7 janvier 1959), création des CODER et des préfets de région (décret du 14 mars 1964), référendum régional du 27 avril 1969, création des EPR (loi du 5 juillet 1972), érection de la région en collectivité territoriale de plein exercice (loi du 2 mars 1982)[3]. Il y aurait cependant une indéniable facilité intellectuelle à considérer qu'un même fil conducteur relie les comités d'expansion des années 1950 aux CODER de 1964 puis aux conseils régionaux des années 1980. Certes, la trajectoire de certains « passeurs de région », à l'image de la figure de Joseph Martray, secrétaire général du Celib, présenté ici par Fabrice Marzin, celle du « banquier-géographe » Jean Labasse au sein de la future région Rhône-Alpes ou encore celle du recteur Guy Debeyre évoqué par Thibault Tellier à propos du Nord-Pas de Calais permet d'étayer la thèse de la continuité entre les années 1940 et les années 1970. Mais comme le démontre Olivier Dard à propos de Jean-François Gravier, les régionalistes les plus convaincus peuvent aussi être des opposants farouches à la régionalisation gaulliste. En d'autres termes, l'idée régionale dans la France des années 1970 fait autant consensus que débat. Défendue aussi bien par la gauche (Mendès-France, Defferre, Rocard, Le Pensec) que par le centre (Faure, Pléven, Servan-Schreiber) et la droite (Pompidou, Jeanneney, Chaban-Delmas), la notion de région devient davantage une évidence qu'un concept clair. Si la carte des régions parvient rapidement à se stabiliser – en dehors du cas de la Corse – le contenu institutionnel des régions peine à trouver son équilibre. L'expérimentation et la prudence président à la naissance des conseils régionaux. Retracer l'histoire régionale des années 1955-1982 nécessite donc de croiser les échelles spatiales et temporelles comme le suggèrent les communications de Fabrice Marzin, Marie-Clothilde Meillerand et Thibault Tellier qui choisissent l'angle de la moyenne durée pour éclairer le processus régional.

De la même manière, on se méfiera de la continuité des textes. La comparaison entre les institutions de la région parisienne élaborées entre 1959 et 1966 et les établissements publics régionaux de 1972 permet de démontrer que si la spécificité administrative de la future Île-de-France de 1976 est toute relative. Mais ce constat est aussi un truisme : le législateur même quand il « invente » des institutions ne part jamais de rien. Il retisse en permanence la trame antérieure des institutions régionales, qui sont souvent mentionnées dans la présentation des projets de lois à l'Assemblée. L'usage politique de l'histoire de la décentralisation est d'ailleurs une constante du

[2] Pour une synthèse de stravaux de sociologie politique sur cette question, voir Pasquier, Romain, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012

[3] Bodineau, Pierre et Verpeaux, Michel, « Le temps des régions (1956-1962) » in *Histoire de la décentralisation*, Presses universitaires de France, 1993, p. 77-100

discours politique et on ne s'étonnera donc pas de constater que Pierre Mauroy ouvre son discours d'investiture comme président du Conseil régional du Nord-Pas de Calais par une référence à Tocqueville et à Mirabeau. Au-delà des apparences de continuité cependant, les contextes d'élaboration des lois et par conséquent le sens des régions diffèrent sensiblement d'une époque à l'autre. La décentralisation Defferre, étape importante dans l'histoire de la reconnaissance des régions politiques ne constitue ni un point d'arrivée logique ni un point de départ absolu comme pourraient le laisser croire les discours enflammés de l'époque sur la « révolution administrative ». La régionalisation de la IVe République, contemporaine de la décentralisation industrielle diffère de celle des années 1960-1970, contemporaine de la tentative la plus importante de déconcentration de l'État depuis le Second Empire[4].

L'apport de l'histoire consiste donc moins à retracer les origines de nos actuels conseils régionaux, que de rappeler les dangers d'un raisonnement téléologique sur ce sujet. L'échelle régionale de gouvernement, que l'Ancien Régime préférait appeler « provinciale » est attestée depuis l'Antiquité. Elle a constitué, à l'âge des premiers empires, le moyen le plus commode de gérer les territoires et de les aménager. A relire les débats des « États » régionaux des XVIIe ou XVIIIe siècle[5], on ne peut qu'être frappé de la similitude avec ceux des conseils régionaux contemporains. A tort ou à raison, le pouvoir de ces provinces est apparu aux Constituants de 1790 comme un obstacle majeur à la création d'une nouvelle administration territoriale, fondée sur les communes et les départements. L'hostilité des révolutionnaires explique pour partie la difficulté des régimes successifs du XIXe siècle français à faire renaître l'échelon régional. Constamment critiqué depuis la Restauration, le cadre départemental (trop abstrait, trop étroit) saura résister aux réformes administratives jusqu'à l'aube du XXIe siècle. Réinventée sous le Second Empire, l'idée régionale ne s'imposera qu'au moment de la Première Guerre mondiale, dans l'optique durable de la coordination économique. Cet héritage pèse encore sur les débats de 1972 mais il ne le conditionne pas.

Pour comprendre ce qui se joue dans les années 1970, il faut sans doute prendre la mesure de ce que l'idée régionale a su laisser en chemin. A commencer sans doute par sa dimension culturelle. Entre le programme de Nancy (1865) et les groupements économiques régionaux de Clémentel (1919), à un moment où la IIIe République conforte le modèle communal et départemental et limite les « ententes » entre ces institutions, c'est une conception culturelle de la région qui prévaut. La réinvention des langues (occitane, basque, alsacienne, bretonne), la promotion d'une littérature et d'une musique régionaliste accompagnent l'ouverture des périphéries au tourisme. Ce régionalisme là, dont l'apogée se situe à la Belle Époque, peut parfois déboucher sur la revendication d'une autonomie régionale, soutenu en ce sens par l'Action française, mais il ne menace pas la cohérence de l'administration territoriale républicaine. En dépit de sa résurgence éphémère

[4] Grémion, Pierre, « Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la Ve république », *Le Débat*, 16, novembre 1981, p. 5-15

[5] Legay, Marie-Laure et Baury, Roger (dir), *L'invention de la décentralisation. Noblesse et pouvoirs intermédiaires en France et en Europe XVIIe-XIXe siècle*, Lille, Septentrion, 2009

sous le régime de Vichy, c'est bien son effacement progressif entre les années 1930 et les années 1960 qui permet de concevoir une autre forme de « régions », auxiliaires d'un État aménageur. On prendra donc garde à ne pas surestimer l'impact de la résurgence du régionalisme politique et culturel – en particulier en Bretagne, le cas de la Corse restant cependant à part – dans les années 1970. Les conseils régionaux nés de la loi de 1972 ne fonctionnent pas comme des contre-pouvoirs mais comme des lieux de négociation, sous la tutelle des préfets.

En ce sens, on ne saurait négliger le poids de l'imaginaire technocratique qui pèse dans la genèse des régions contemporaines. Issue des réflexions des années 1930[6], relayées au sein de l'appareil d'État (DGEN, direction de l'Aménagement du territoire, ...) comme au sein du secteur privé (Chambres de commerce, comités d'expansion régionaux) dans les années 1940-1950, la région « fonctionnelle » selon la juste expression de Jean-Louis Quermonne[7] citée par Olivier Dard et Fabrice Marzin ne se conçoit pas en dehors de son efficience économique. Elle forme un cadre déconnecté du territoire historique des provinces, une circonscription dédiée au fonctionnement des institutions nouvelles (Commissariat au Plan) et à l'équipement du territoire. Sous le long gouvernement Pompidou (1962-1968), les gaullistes considèrent que les circonscriptions d'action régionale peuvent constituer le levier d'une réforme globale de l'État qu'ils appellent de leurs vœux. Même revues à la baisse après l'échec du référendum d'avril 1969 comme le soulignent Fabrice Marzin et Thibault Tellier, leurs ambitions restent les mêmes. Sous le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas, la régionalisation du Plan, amorcée au début des années 1960, s'impose comme la nouvelle norme de l'action publique.

Un minimum régional ?

S'il est impossible de considérer aujourd'hui que l'avènement des régions politiques des années 1980 constitue l'aboutissement logique de la loi de 1972, c'est aussi parce que les élus locaux et les territoires ont été moins malléables que prévu. L'hypothèse sous-jacente des réformes territoriales du premier gaullisme (SIVOM et Districts de 1959, CODER de 1964, communautés urbaines de 1966, réforme départementale de la région parisienne à compter de 1968) était qu'elles faciliteraient l'avènement d'une nouvelle élite politique, permettant de contourner les féodalités traditionnelles de droite comme de gauche. L'idéologie de la participation fit long feu, comme fera long feu quelques années plus tard sa version gauchiste de l'autogestion. Certes les institutions où les « forces vives » (syndicats, associations, groupements professionnels) peuvent se faire entendre sont confirmées via la création des comités économiques et sociaux dans la loi de 1972 mais la crise de 1968 et le référendum de 1969 ont paradoxalement renforcé la légitimité du suffrage universel et donc de la sphère politique. Le contraste est en ce sens très grand entre la période d'expérimentation de la déconcentration régionale (1963-1964) et la période de discussion

[6] Dard, Olivier, *Le rendez-vous manqué des relèves des années 30*, Paris, PUF, Le Nœud Gordien, 2002

[7] Quermonne, Jean-Louis, « Vers un régionalisme fonctionnel », *Revue française de science politique*, 1963, vol.13, p. 850. Article consultable sur Persée

de la réforme régionale de 1972. En effet, la crise institutionnelle de 1962 a contribué à discréditer les élites politiques issues de la IVe République, fermement opposées à la présidentialisation des institutions. Elle laissait les coudées franches aux tenants d'une réforme territoriale contournant les communes et les départements. Au contraire, l'échec du référendum d'avril 1969, bras de fer entre le Sénat et le gouvernement Couve de Murville, conforte la légitimité des institutions les plus traditionnelles.

Cette courte séquence (1968-1972) est décisive pour l'avenir des régions politiques. Elle permet d'enterrer ce que Georges Pompidou considère désormais comme des « chimères » selon l'expression employée dans le discours de Brest en octobre 1971. Les régions de 1972 n'auront pas pour vocation de se substituer aux départements, pas plus que les syndicats communautaires d'aménagement de la loi Boscher de juillet 1970 sur les villes nouvelles ne se substitueront aux communes. Le remaniement de la carte administrative, expérimenté dans la seconde moitié des années 1960 (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg, région parisienne) tourne court, même si la loi Marcellin du 16 juillet 1971, indéniable pendant communal de la loi sur les EPR, incite les communes à s'associer. S'il existe une filiation entre la loi de 1972 sur les EPR et la réforme Defferre qui institue les régions en collectivités territoriales, c'est bien dans le refus de toucher à la carte départementale. En ce sens, la loi de 1972 vient clore la parenthèse du rêve régional des années 1955-1969.

Reste que si l'on commence à comprendre aujourd'hui la manière dont les élites politiques ont su contourner les communautés urbaines de 1966 et la loi Boscher de 1970[8], il nous reste beaucoup à apprendre sur l'appropriation par les élus locaux des institutions régionales de 1972. La réalité politique des EPR s'avère plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord. Parce qu'elle limite le pouvoir aménageur des régions, la loi de 1972 semble refuser que les conseils régionaux ne deviennent de nouveaux lieux de pouvoirs. La possibilité et la tradition du cumul des mandats permettent pourtant aux conseillers généraux et aux grands maires de contrôler les conseils régionaux et de les neutraliser, au bénéfice des institutions électives (départements et communes) qui gardent la main sur la gestion du quotidien. Pourtant, les conseils régionaux semblent aussi avoir suscité des vocations spécifiques, comme le montre le cas de la région parisienne, atypique il est vrai, car retranché de la loi de 1972 et traité dans un autre contexte en 1976. Force est cependant de constater que cette histoire politique là a moins retenu l'attention des chercheurs, à la différence de l'élection présidentielle de 1974 ou des municipales de 1977.

En ce sens, les échanges proposés lors de la journée de Lille sur les conditions de la mise en place du Conseil régional du Nord-Pas de Calais en janvier 1974 sont riches d'enseignements, qu'il s'agisse de la question du « Cabinet du président du Conseil régional » évoqué par Joël Hébrard, de la référence appuyée au Programme commun dont témoigne Denise Cacheux où du brico-

[8] Theulé, Frédéric, *Intercommunalité et gouvernement d'agglomération en ville nouvelle. Le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines* (1965-2004), Thèse d'histoire, sous la direction de Loïc Vadelorge, Université de Paris 13, 2011, dactyl. Et Desage, Fabien, « L'institutionnalisation des communautés urbaines : Desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971), *Genèses,* 80, 2010, p. 90-113

lage institutionnel à propos de la création d'un orchestre régional mentionné par Bernard Toulemonde. A l'image des syndicats d'aménagement de villes nouvelles, mis en place à la même époque[9], les conseils régionaux se jouent pour partie du texte de loi, en innovant à la marge de l'organisation des pouvoirs et du financement des équipements structurants. De la même manière, Louis Moissonnier explique que les grandes questions d'aménagement du territoire dans la Franche-Comté des années 1970 relèvent d'un arbitrage entre les grands élus (André Boulloche, Edgar Faure) et le ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire (Olivier Guichard), ce qui finalement diffère peu des années 1960. Le témoignage de Gilles Ricono va aussi en ce sens qui indique que le fonctionnement traditionnel des DDE n'est finalement pas remis en cause par la loi sur les EPR. Son évocation de l'impossibilité de la fusion d'Évry et Vitry suggère la pérennité de la co-gestion État/élus communaux et incite une nouvelle fois à relire les territoires du communisme[10].

Il nous reste aussi à comprendre comment les forces vives, motrices de l'idée régionale depuis les années 1950 et appelées dans les années 1960 à occuper une place importante dans la configuration des institutions régionales, se sont adaptées à la loi de 1972. Le témoignage d'Alain Monferrand rappelle le poids de la SNCF dans la négociation des schémas de transports régionaux et l'intérêt de Peugeot pour les nouvelles politiques environnementales en Franche-Comté. La formation professionnelle qui constitue l'un des grands enjeux de la régionalisation des années 1970 est aussi au cœur des préoccupations des élus locaux comme en témoigne le discours d'investiture de Pierre Mauroy. L'hypothèse que l'on souhaiterait ici avancer est que la loi de 1972 redistribue les cartes de la participation, telles que le général de Gaulle les avait imaginées entre 1967 et 1969. La grande loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle fournit au secteur privé un espace considérable d'intervention, qui sera en grande partie décliné à l'échelle régionale. Dès lors, certains enjeux se déplacent du cadre régional global (comités économiques et sociaux) aux cadres plus traditionnels des organismes paritaires (Sécurité sociale, Assedics,...). Là-encore cependant, les monographies manquent pour comprendre la place, le rôle voire la stratégie des organisations professionnelles dans les nouvelles institutions issues de la loi de 1972.

Reste enfin à évoquer le contexte économique très particulier qui sous-tend la mise en œuvre de la loi de 1972. Conçue à l'apogée du cycle de croissance, la loi sur les EPR est mise en place dans le contexte d'une crise de reconversion industrielle, révélée par les chocs pétroliers de 1973 et 1979 mais en réalité problématisée dès les années 1960 pour les régions de tradition minière. Les conseils régionaux réagissent de toute évidence très rapidement à ce nouveau contexte, comme l'indiquent leurs implications dans les domaines de l'emploi (subventions pour l'implantation d'entreprises) de l'écologie (protection de la nature, espaces verts, schémas verts d'aménagement) et du transport collectifs (plans de dessertes régionales, préfigurations des transports express

[9] Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles: enquête sur la législation et les pratiques », *Les Cahiers du GRIDAUH,* série Histoire, n° 13, 2005

[10] Bellanger, Emmanuel (dir.), *les territoires du communisme. Elus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes. Actes de la journée d'études des 1er et 2 décembre 2009,* Centre d'Histoire sociale du XXe siècle, (à paraître)

Séance plénière du Conseil régional Nord-Pas de Calais en 1980 à la préfecture de Lille ©Paul Walet. Coll. Archives régionales Nord-Pas-de-Calais, 20Fi31523

régionaux) dans la seconde moitié des années 1970. Les témoignages de Louis Moissonnier et Alain Monferrand sur le cas du Doubs et de la France-Comté, celui de Gilles Ricono sur l'Île-de-France et ceux de Joël Hébrard, Bernard Toulemonde et Denise Cacheux sur le Nord-Pas de Calais ouvrent des pistes multiples pour la recherche historique. Il est clair que l'histoire industrielle, l'histoire des transports et l'histoire de l'environnement ne peuvent faire l'économie d'un recours aux archives des conseils régionaux.

Au final, si le moment des EPR apparaît encore comme un moment creux de l'histoire de la décentralisation française, il est d'autant plus susceptible d'intéresser la recherche historique qu'il correspond à un moment de transition dans l'histoire économique et sociale de la nation. Organe de consultation plus que de décision, les EPR sont à l'interface du terrain de l'action publique et des territoires politiques locaux par lesquels passera la réforme de l'État dans les années 1970. Ils forment donc le lieu idéal où la prospective technocratique se confronte aux attentes des acteurs locaux et se reconfigure en fonction de la diversité avec laquelle les sociétés locales sortent des Trente Glorieuses.★

Les annexes

Annexe I :

❖ programme de la journée & rappel du n° spécial « l'Équipement et la décentralisation »

Annexe II :

❖ loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions

Annexe III :

❖ contribution à l'étude des premiers pas de la région Nord-Pas de Calais

Annexe IV :

❖ discours d'investiture de Pierre Mauroy, 1er président du Conseil régional.
10 janvier 1974

programme de la journée
&
rappel du n° spécial
Comité d'organisation
Responsables scientifiques
Les établissements publics régionaux (EPR) et la question régionale
Journée d'études
Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable
Les établissements publics régionaux et la question régionale
18 juin 2010
Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
151 avenue du Président Hoover
59555 Lille cedex
Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat
www.developpement-durable.gouv.fr
L'Équipement et la décentralisation (1981-1992)
Actes de la journée d'études du 8 juin 2009
comité d'histoire
revue du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer

LOI n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions (1).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1er. — Il est créé, dans chaque circonscription d'action régionale, qui prend le nom de « région », un établissement public qui reçoit la même dénomination.

Art. 2. — Les limites territoriales et le nom des régions sont modifiés par décret en Conseil d'Etat.

Les conseils généraux peuvent, avant le 1er avril 1973, saisir le Gouvernement de propositions tendant à la modification des limites ou du nom des circonscriptions régionales actuelles. Le Gouvernement devra statuer sur ces propositions avant le 1er octobre 1973.

Passé cette date, les modifications des limites ou du nom des régions peuvent intervenir :

Soit à l'initiative du Gouvernement après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés ;

Soit à la demande des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés, sous réserve que la modification ne tende ni à l'accroissement du nombre des régions ni à la création de régions comprenant moins de trois départements.

Art. 3. — Le conseil régional par ses délibérations, le Comité économique et social par ses avis, et le préfet de région par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région.

Art. 4. — I. — L'établissement public a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique et social de la région par :

1° Toutes études intéressant le développement régional ;

2° Toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ;

3° La participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ;

4° La réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics, ou de l'Etat.

II. — Deux ou plusieurs établissements publics régionaux peuvent conclure des accords pour l'étude, le financement et la réalisation d'équipements d'intérêt commun ou pour la création d'institutions d'utilité commune.

Loi n° 72-619 TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 2067 ;
Rapport de M. Lecat, au nom de la commission des lois (n° 2218) ;
Discussion les 25, 26 et 27 avril 1972.
Adoption le 27 avril 1972.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 177 (1971-1972) ;
Rapport de M. Schiélé, au nom de la commission des lois, n° 221 (1971-1972) ;
Avis de la commission des finances, n° 206 (1971-1972) ;
Discussion les 30, 31 mai et 1er juin 1972.
Adoption le 1er juin 1972.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 2391) ;
Rapport de M. Foyer, au nom de la commission des lois (n° 2399) ;
Discussion et adoption le 13 juin 1972.

Sénat :

Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, n° 272 (1971-1972) ;
Rapport de M. Schiélé, au nom de la commission des lois, n° 299 (1971-1972) ;
Discussion et adoption le 28 juin 1972.

Assemblée nationale :

Rapport de M. Foyer, au nom de la commission mixte paritaire (n° 2488) ;
Discussion et adoption le 29 juin 1972.

Sénat :

Rapport de M. Schiélé, au nom de la commission mixte paritaire, n° 341 (1971-1972) ;
Discussion et adoption le 29 juin 1972.

Ces travaux préparatoires seront ultérieurement publiés dans le Recueil méthodique législatif, n° 2.

Pour la réalisation d'équipements d'intérêt commun, l'accord des collectivités locales est nécessaire.

III. — L'établissement public exerce en outre :

1° Les attributions intéressant le développement régional que l'Etat lui confie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

2° Les attributions, autres que les tâches de gestion, que des collectivités locales ou des groupements de collectivités locales décident de lui confier avec son accord.

L'Etat et les collectivités locales ou groupements de collectivités locales assurent à l'établissement public des ressources correspondant aux attributions qu'ils lui transfèrent en application des dispositions du présent paragraphe.

Art. 5. — I. — Le conseil régional est composé :

1° Des députés et des sénateurs élus dans la région ;

2° De représentants des collectivités locales élus par les conseils généraux. Chaque conseil général élit au moins trois représentants et le nombre total des représentants désignés par les conseils généraux doit atteindre 30 p. 100 au moins de l'effectif du conseil régional. Dans chaque département, la moitié au moins de ces représentants doivent être choisis parmi les maires des communes qui ne sont pas représentées au conseil régional en vertu des dispositions du 3° ci-dessous, qu'ils soient membres ou non de l'assemblée départementale ;

3° De représentants des agglomérations désignés en leur sein par les conseils municipaux ou les conseils de communautés urbaines dans les conditions suivantes :

Les communes de 30.000 habitants au moins, ou, quelle que soit leur population, les communes chefs-lieux de départements ont chacune un représentant ;

Les communes de 100.000 habitants au moins, qui ne font pas partie d'une communauté urbaine, ont un second représentant, ainsi qu'un représentant supplémentaire par tranche de 200.000 habitants au-dessus de ce nombre ;

Les communautés urbaines ont chacune un représentant et, en outre, un représentant supplémentaire par tranche de 200.000 habitants.

II. — Un nombre de sièges égal à celui des parlementaires de la région est attribué aux représentants des conseils généraux, des conseils municipaux et des conseils de communautés. Ces sièges sont répartis proportionnellement à la population de chaque département.

Toutefois, des sièges supplémentaires sont accordés aux conseils généraux dans la mesure où l'exige l'application des minima fixés au I (2°) ci-dessus.

III. — Le mandat des conseillers régionaux prend fin en même temps que le mandat au titre duquel ils ont été désignés ou lors de chaque renouvellement général ou partiel de l'assemblée qui les a élus.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et les délais selon lesquels est assuré le renouvellement des sièges des conseils régionaux, en fonction notamment de l'évolution démographique et des modifications apportées aux structures communales.

IV. — Nul ne peut être à la fois membre du conseil régional et du comité économique et social.

Art. 6. — Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de l'établissement public en vertu de l'article 4.

Il vote le budget de l'établissement public. Ce budget doit être équilibré en dépenses et en recettes.

Si le budget n'est pas voté le 1er janvier, et jusqu'à son adoption, les recettes continuent d'être perçues sur les bases fixées pour l'exercice précédent et il est fait face aux dépenses résultant d'engagements antérieurs ou d'obligations légales.

Art. 7. — Les délibérations du conseil régional sont exécutoires de plein droit, sous réserve de la possibilité pour le préfet de région d'en demander, dans les quinze jours, un nouvel examen.

Les délibérations contraires à une loi ou à un règlement et celles qui portent sur un objet étranger aux attributions définies à la présente loi sont nulles. La nullité est prononcée par décret en Conseil d'Etat.

Contribution à l'étude des premiers pas *de la région Nord-Pas de Calais*

Témoignage de Joël Hebrard

Bref rappel du contexte de démarrage de « la région Nord-Pas de Calais »

Même si les régions-institutions ont été clairement désignées par l'article premier[1] de la Loi n°72-619 du 5 juillet 1972, l'administration d'État a longtemps préféré utiliser l'acronyme « *EPR* » au lieu et place de l'appellation « *région* » employée tout naturellement par les promoteurs de la « *régionalisation* ».

L'absence de création de services spécifiques pour les régions, ainsi que le rôle assigné au préfet de région[2] ont invité à doter les présidents de région d'une équipe technique, tout autant qu'à préciser la manière dont les préfets auraient à exercer leurs responsabilités multiples d'acteurs nationaux, régionaux et départementaux, en s'appuyant sur les mécanismes fixés par les décrets 64-250/251/252 du 14 mars 1964, toujours applicables pour ce qui concerne la « Mission Économique Régionale[3] » et la « Conférence Administrative Régionale » [la CAR] même si la CODER a été transformée en CESR.

La limitation initiale des moyens financiers à 10 francs/habitant, et la place prépondérante des crédits d'investissement pour « Études » ou « Travaux d'équipement » face à des crédits de fonctionnement quasi absents, vont conditionner les choix ouverts aux décisions des conseils régionaux.

Le recours a un mécanisme hors loi : « le Cabinet regional »

Le 9 janvier 1974, Pierre Mauroy, élu président du Conseil régional Nord-Pas de Calais, fait adopter par la première session plénière, un règlement intérieur qui prévoit la mise en place d'un Cabinet du président, qui sera appelé « Cabinet régional ».

Michel Delebarre : l'homme des dossiers

Croix Dimanche
10 II 74 -

ARTICLE 8 : Règlement intérieur du CONSEIL RÉGIONAL, adopté le 9 janvier 1974

1 - Il est créé un cabinet du Président du Conseil Régional, placé sous son autorité, pour l'assister dans ses fonctions.

2 - Le Conseil Régional fixe les effectifs et les modalités de recrutement des personnels de cabinet.

3 - Le Président veille à l'inscription au budget de la Région des crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil Régional, de son Bureau, de ses commissions et du cabinet.

Il nomme ***Michel DELEBARRE*** *« Directeur de Cabinet »* et il confie une *Mission d'étude* au CERES (Comité d'Études Régionales Économiques et Sociales) qui abritera l'équipe d'une demi-douzaine de personnes, essentiellement vacataires, pour coonstituer ce Cabinet régional.

[1] « Il est créé, dans chaque circonscription d'action régionale, qui prend le nom de « région », un établissement public qui reçoit la même dénomination » [Article 1 de la Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions - Modifié par Loi n°86-16 du 6 janvier 1986 - art. 2 JORF 8 janvier 1986 et abrogé par Loi n°96-142 du 21 février 1996 - art. 12 (V) JORF 24 février 1996]

[2] « Le préfet de région instruit les affaires soumises au Conseil régional et exécute ses délibérations. Il est chargé de la préparation et de l'exécution du budget de l'établissement public ; il engage les dépenses et assure l'ordonnancement. Il instruit les questions soumises au comité économique et social. Pour l'exercice des attributions prévues à la présente loi, le préfet de région utilise les services de l'État dans la région. Il n'est pas crée, à cette fin, de services de la région ». [Article 6 de la Loi n°72-619 du 5 juillet 1972]

[3] La « Mission » deviendra le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales [SGAR] en 1976.

Le 2 décembre 1974, Michel Poniatowski, ministre de l'Intérieur, adresse une circulaire aux préfets de régions, leur indiquant que, en l'absence de « services », chaque région (EPR) pourrait, pour son fonctionnement, faire appel à 8 personnes[4] : quatre de niveau « fonctionnaire de catégorie A » et quatre de niveau « catégorie B ».

Alors qu'en Pays de Loire, Olivier Guichard décidait que ces personnes relèveraient toutes directement du préfet, il a été convenu que, en Nord-Pas de Calais, il y aurait un partage entre le Conseil régional et le CESR avec affectation de cinq postes pour le Cabinet du président du Conseil régional (3 A + 2 B qui constitueront la partie du Cabinet régional officiellement reconnue par l'administration d'État) et trois pour le Cabinet du président du CESR. (1 A + 2 B). Les 4 personnes de « niveau A » officiellement reconnues par le préfet étaient alors pour le Conseil régional : Michel Delebarre, Jean-Pierre Filiâtre et Joël Hebrard et pour le CESR : Francis Babe.

La répartition du travail de Cabinet était opérée par Michel Delebarre en liaison avec le président Mauroy, et des responsabilités sectorielles étaient confiées à Jean-Marie Faivre, alors secrétaire général du CERES, pour l'économie, à Joël Hebrard pour l'aménagement du territoire, et ultérieurement à Serge Peyre[5] pour les questions socio-culturelles.

Ancien secrétaire général adjoint du CERES, j'ai été recruté au Cabinet régional comme vacataire dès le début en 1974[6], puis à plein temps à compter du 1er mai 1976 ; et mes activités m'ont notamment amené à veiller au bon fonctionnement de la commission[7] « Aménagement du territoire et cadre de vie » du Conseil régional et des groupes de travail qui y étaient rattachés : « Transport » et tourisme », ainsi que des groupes de travail « Pêche » et Recherche », dont j'ai également assuré le secrétariat.

J'ai bien sûr participé à l'ensemble des réflexions du moment sur les politiques à mener dans les domaines de la conversion du bassin minier, du développement du littoral, de l'action foncière, de l'eau, des infrastructures routières, ferroviaires ou fluviales, ou de la mise en place de l'association pour l'espace naturel régional créée en 1978 – dont je suis devenu directeur en 1980 après le départ de François Letourneux.

J'ai fortement contribué à l'organisation en 1976 des « États généraux » préparatoires au 1er plan régional, avant de prendre en 1983 les responsabilités de directeur du plan et de la statistique à l'agence régionale de développement, pour y préparer, en application de la loi du 29 juillet 1982, les 2e et 3e plans régionaux et les contrats de plan État/région correspondants.

L'émergence d'une politique d'aménagement : « le transport collectif régional »

Pour relever le défi de l'accessibilité interne de son territoire, la région Nord-Pas de Calais a décidé à l'automne 1974 d'établir un schéma régional du transport[8] et elle a constitué à cet effet un groupe de travail « Transport » animé par le sénateur Hector Viron, et elle a très vite orienté ses études vers l'amélioration du transport collectif régional (TCR) de voyageurs, sur une dizaine d'axes ferroviaires.

Le processus[9] de travail en partenariat qui a associé les institutions régionales, la SNCF et les services de l'État, s'est déroulé jusqu'à la présentation d'un projet qui a été adopté à l'unanimité par le Conseil régional le 5 juillet 1977, et il s'est conclu par des conventions passées, après les décrets de 1977, avec l'État et avec la SNCF, pour un démarrage des nouvelles liaisons ferroviaires le 30 septembre 1978.

[4] En 1978, son successeur Christian Bonnet portera le chiffre à 12 en ajoutant 2 A et 2 B aux huit personnes précédentes

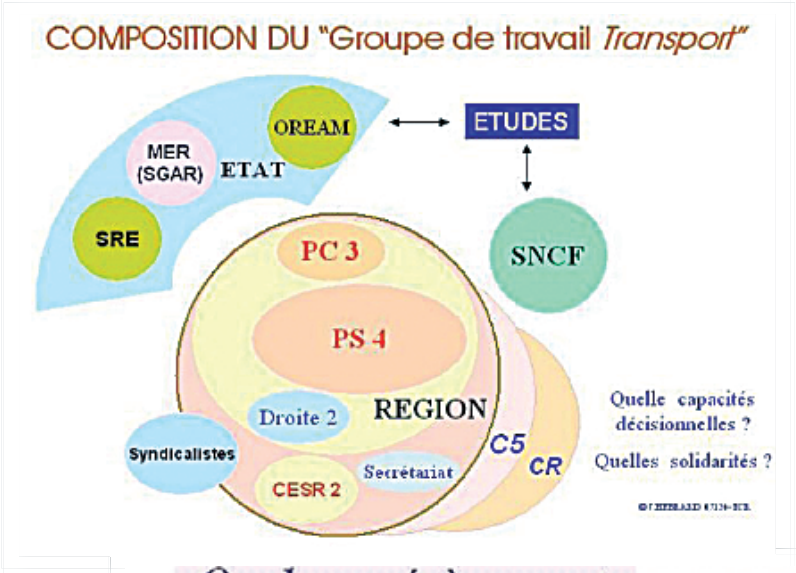
[5] en liaison avec l'ORICEP et l'OCR, réunis plus tard en ORCEP

[6] alors que j'étais Ingénieur d'études à l'OREAM-Nord et/ou au CETE Nord-Picardie

[7] cette Commission est souvent désignée par CATCAV ou Commission n°5 ou C5

[8] six régions sont retenues par l'État pour un tel travail : Alsace, Centre, Nord-Pas de Calais, Limousin, PACA et Pays de la Loire

[9] Voir « Essai de formalisation d'un processus décisionnel : le cas du schéma régional de transport Nord-Pas de Calais » présenté par Joël Hebrard au colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française à Poitiers 30 août – 2 septembre 1983, et repris dans la Thèse de Doctorat d'État de l'auteur « Des images pour l'Information et la Prise de Décision » soutenue le 20 avril 1984 – Université des Sciences et Technologies de Lille (pages 729 à 760) Cette étude a été numérisée et est disponible sur demande adressée à l'auteur hebrard59@free.fr



Quelques évènements

1975

Collecte des informations

Enquêtes :
- Routières
- Rail (fréquentation)
- Ménages (captivité)
- Ponctuelles (délais, durée)
- Entreprises (ramassage)

1976

Etude des actions imaginées
Estimation des coûts de réalisation

Trois hypothèses
- *36 voitures prévues*
- *matériel existant sans +*
- *renouvellement total du matériel roulant régional*

- *Situation régionale*
- *Améliorations possibles*

1977

Trouver les fonds nécessaires
Trouver un cadre juridique

mars 77	Propositions du GTT à C5 Ouvrir négociations avec ETAT
5 juillet	Adoption unanime du TCR par le Conseil Régional Nord – Pas de Calais
Eté 77	Mise au point des conventions Demande officielle // Pressions
30 août	Décret autorisant des expérimentations
25 nov.	Entrevue 1er Ministre / Président Région
7 déc.	Décret Pays de Loire, Lorraine, NPDC

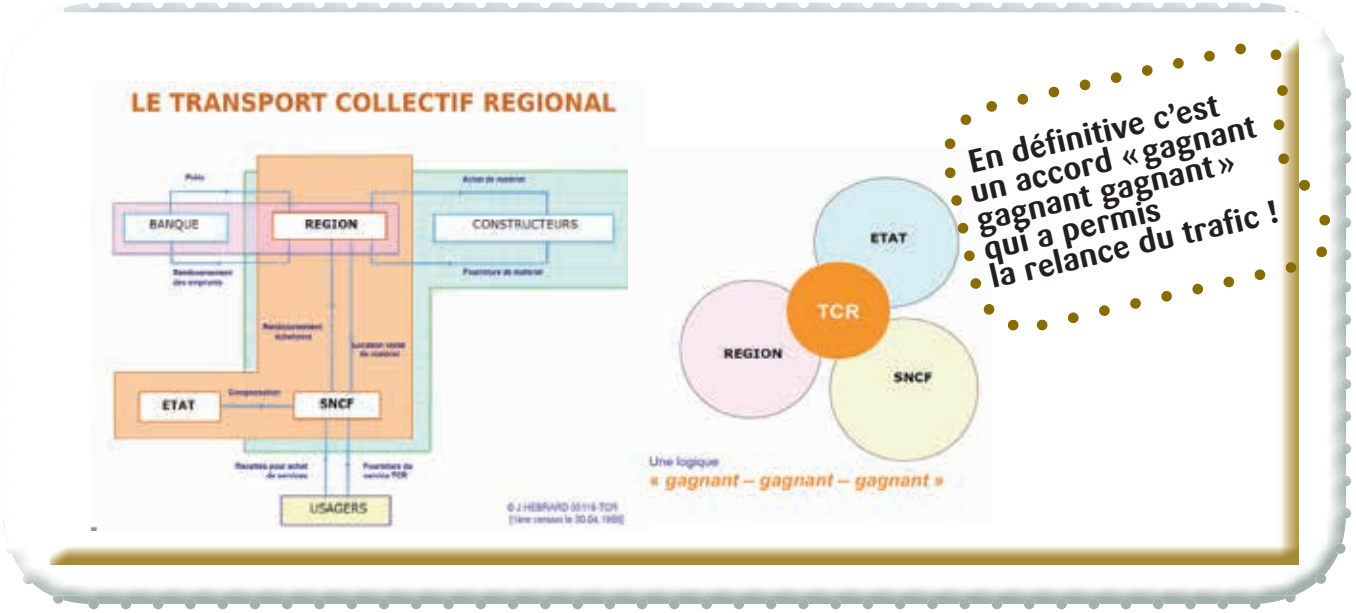
1978

29 janv.	Entrevue au secrétariat d'Etat Transport
mars	Signature de l'accord Etat / Région
30 sept.	Circulation des premières rames Lille - Valenciennes

1981

Renouvellement complet du matériel

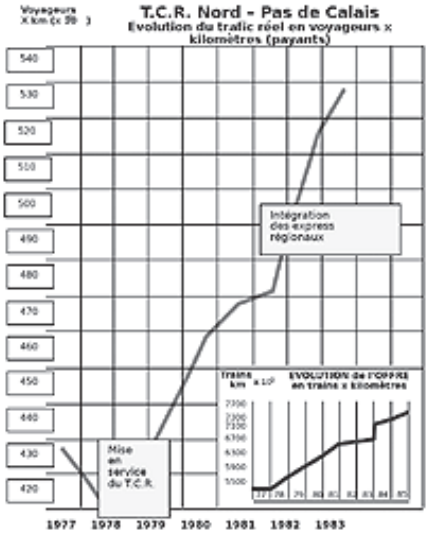
Depuis ...



Les principaux avantages du « TCR » ont été :

- ✶ le renouvellement complet du matériel roulant et la réduction significative des coûts d'exploitation,
- ✶ le financement d'une année de travail pour 1000 personnes dans le Valenciennois,
- ✶ une meilleure desserte des relations inter-villes dans la région Nord-Pas de Calais,
- ✶ une économie sur le budget régional permettant de subventionner la voirie de la SNCF ...

L'objectif d'aménagement du territoire a induit, dans les années 1970 et au-delà, des programmes d'intervention de la région, seule ou le plus souvent en relation avec l'État et les autres collectivités territoriales, en faveur du bassin



P. Mauroy et J. Hebrad ©J. Hebard

NORD-PAS-DE-CALAIS : unanimité pour un plan de rénovation du réseau ferré.

Un objectif régional

Avec l'adoption du Schéma régional des transports, une Région vraiment majeure

LA RÉGION VA ACHETER PRÈS DE 200 WAGONS POUR LES TRAINS DE BANLIEUE ET OMNIBUS

CHEMINS DE FER : le Nord-Pas-de-Calais veut passer de l'ère des banquettes de bois à celle du "fauteuil club"

Conseil régional : LE SCHÉMA SUR LES TRANSPORTS EST APPROUVÉ... A L'UNANIMITÉ

P. Mauroy ©J. Hebard

minier, du littoral, des zones rurales, et de manière innovante en matière d'environnement, avec la création, en 1978, d'une structure originale : l'association pour l'espace naturel régional.

La naissance de « l'espace naturel régional »

Le décret du 24 octobre 1975[10] a institué un nouveau cadre juridique pour la création et la gestion des Parcs naturels régionaux [PNR], et, soumis tous les parcs créés en application du décret du 1er mars 1967[11] à ce nouveau cadre sauf si les régions en demandaient le « déclassement » dans les six mois[12].
Le succès du parc de Saint-Amand/Raismes[13], qui avait été, dans le Nord, le premier[14] de la dizaine de PNR créés en France par l'État en application du décret du 1er mars 1967, a permis d'apprécier la démarche environnementale des parcs, et la région Nord-Pas de Calais a souhaité créer, dans le Pas de Calais, deux zones naturelles susceptibles d'appartenir à des parcs naturels régionaux.

La création du Conservatoire du littoral[15] en 1975 a constitué une invitation supplémentaire à protéger les zones fragiles de la région.

La concertation menée avec les services de l'État, les conseils généraux et les communes concernées, a permis de préciser l'extension des zones à placer dans un PNR, dans le Boulonnais et dans l'Audomarois, ou les lieux de la côte d'Opale à inclure un jour dans le patrimoine du Conservatoire du littoral comme la dune Marchand, le Platier d'Oye, les caps Blanc-Nez et Gris-Nez, l'estuaire de la Slack, les dunes de Merlimont ...
Le décret d'octobre 1975 offre aux régions la possibilité de « participer au financement[16] des dépenses d'étude, d'aménagement et de fonctionnement des PNR » notamment sur ses « ressources propres », et il n'impose pas de statut particulier à « l'organisme[17] de droit public ou privé chargé spécialement d'aménager et de gérer le parc ».

La région Nord-Pas de Calais a créé au printemps 1978, l'association pour l'espace naturel régional [AENR] présidée par André Desmulliez, président de la commission « Aménagement du territoire et cadre de vie » du Conseil régional, et dirigée par un fonctionnaire

[10] décret n° 75-983 du 24 octobre 1975 relatif aux parcs naturels régionaux (JORF du 28 octobre 1975 p.11089)

[11] décret n° 67-158 du 1er mars 1967 abrogé par l'article 11 de celui de 1975

[12] article 10 du décret n° 75-983 du 24 octobre 1975

[13] qui deviendra par la suite Parc naturel régional Scarpe -Escaut

[14] décret n° 68-817 du 13 septembre 1968

[15] loi n°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

[16] article 8 du décret n° 75-983 du 24 octobre 1975

[17] article 3 -1° du décret n° 75-983 du 24 octobre

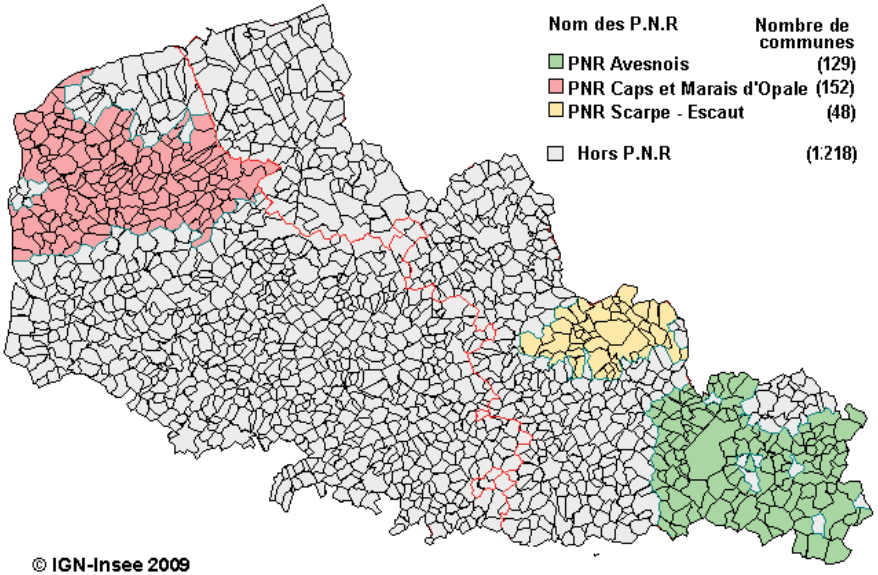
d'État, François Letourneux, ingénieur du Génie Rural et des Eaux et Forêts. Au départ de celui-ci en 1980, j'ai dirigé l'AENR pendant un peu plus de deux ans, sous la présidence de Dominique Dupilet.

Alors que la première équipe de l'AENR avait été hébergée par l'Hospice Comtesse rue de la Monnaie à Lille, la trentaine de membres de l'équipe suivante était répartie entre le siège de l'Association au 185 Boulevard de la Liberté à Lille, à proximité du Cabinet régional, et les trois sites de Saint-Amand/Raismes, de Saint-Omer/Clairmarais et du Site des 2 Caps à Audresselles.

Les difficultés de gestion ne tenaient pas à cette diversité de lieux de travail ; elles découlaient de la ferme volonté du trésorier-payeur général de région de ne pas verser la subvention de fonctionnement votée par le Conseil régional ce qui entraînait la nécessité pour la jeune association d'emprunter mensuellement à la BCCM le montant des rémunérations de ses salariés, en créant des agios à la charge de la région.

L'objectif double de conservation/préservation et d'ouverture/découverte de sites d'intérêt environnemental a guidé un travail de publication de plaquettes d'information du public et de coopération avec les personnes ou organismes agissant dans les domaines liés à l'environnement[18], à l'eau[19], à l'énergie[20], ou des zones couvertes par des contrat d'aménagement rural.

Les parcs naturels régionaux en Nord - Pas de Calais



© IGN-Insee 2009
Source : Insee - fichier de composition communale en décembre 2008

[18] comme l'Office National des Forêts, l'Association Nord-Nature présidée par le Prof. VIVIER, la Maison de la Nature et de l'Environnement (MNE) créée en 1979 à Lille 1975

[19] comme l'Agence de l'Eau Artois Picardie créée à Douai en 1967, pour l'application de la Loi sur l'Eau du 16 décembre 1964

[20] comme Norcal'énergie, devenue Agence Régionale de l'Énergie (ARE) en 1980 et partenaire de l'ADEME et de la Fedarene après 1990

Au cours des quatre premières années, l'AENR aura cependant pu développer un programme de préparation de « chartes » pour les zones nouvelles, acquérir le futur siège du PNR du Boulonnais à Le Waast et la propriété du « Roi du Bois[21] » au cœur de la forêt domaniale de Mormal, amorçant ainsi la création du PNR de l'Avesnois, tout en veillant notamment à la protection et à l'entretien de la Mare à Goriaux, de la base de loisirs d'Amaury, des Étangs de Chabaud-Latour à Condé, les hortillonnages de Clairmarais, les berges de l'Authie, ou au classement du site des Caps.
Les visites ministérielles ont permis de présenter en août 1980 à Michel d'Ornano le site des Caps alors en attente de « classement », et à son successeur Michel Crépeau le projet de charte du « Parc naturel régional Éclaté ». Cette rencontre à laquelle tous les acteurs concernés[22] ont été présents, a donné l'opportunité au Ministre de se rendre sur le site de l'Ascenseur à Bateaux des Fontinettes à Arques, puis au « Grand Vannage », au « Cran d'Escalles[23] » et à proximité de l'estuaire de la Slack pour y voir un terrain promis à la création d'un village de vacances[24].

Pour terminer ce rapide tour d'horizon, il semble intéressant de rappeler que l'AENR a piloté des coopérations originales entre les syndicats mixtes des différentes zones du Parc naturel régional et trouvé des solutions inédites pour faire entrer dans le patrimoine du Conservatoire du littoral des zones, définies par les communes et acquises par un bon usage de la taxe départementale d'espaces verts[25] [TDEV] sur décision des deux départements du Nord et du Pas de Calais. Par contre, il ne m'a pas été possible de convaincre Thierry Sabine d'abandonner l'Enduro du Touquet.

Le partenariat inter-institutionnel « État- région »

La région Nord-Pas de Calais a su afficher sa détermination politique par la prise d'initiatives et de responsabilités, en concentrant son action sur un nombre limité d'objectifs[26] pour mener à bien des projets concrets, touchant à des domaines différents, mais orientés vers des avancées sociales reconnaissables par tous : diffusion de la culture et de la formation permanente, amélioration du transport collectif, aménagement des conditions de vie, du cadre de vie et de l'environnement.

Mobilisant avec rigueur des moyens fort modestes, elle a découvert des itinéraires permettant d'atteindre rapidement les objectifs retenus ; et elle a constitué au sein du Cabinet régional élargi une équipe technique capable de porter les projets initiaux le temps nécessaire à leur aboutissement, et d'essaimer ultérieurement pour faire face à l'accroissement de la variété et de la diversité des tâches.

Pendant les premières années, ceux des acteurs qui doutaient que « la région » puisse un jour occuper avec succès une place centrale, ont bien « marqué leur territoire » et affirmé leur propre position, puis ils ont entendu des propositions raisonnables et recevables, et ils ont accepté le dialogue sans pour autant applaudir l'heureux aboutissement des actions engagées par la région.

Ainsi, par exemple, André Chadeau[27] a-t-il fermement invité les fonctionnaires de l'État en place dans la région à ne pas participer, en 1976, aux réunions[28] préparatoires des « États Généraux » et du 1er Plan régional, alors que, devant le CESR, il déclarait qu'il ne proposerait aucune mesure budgétaire que le Conseil régional ne puisse approuver, et qu'il prenait part à la concertation État/région/ SNCF pour le Transport Collectif Régional en manifestant parfois de vives réticences mais sans aller jusqu'à la bloquer.

La réussite des premiers projets de la région Nord-Pas de Calais a imposé aux autres acteurs de la reconnaître comme un acteur majeur et comme un partenaire solide et incontournable ; ses succès ont entraîné des « réactions fortes » parfois vives et à effet durable, en amenant certains acteurs à modifier leur comportement et à abandonner une attitude conciliante pour aller jusqu'à

[21] que l'Office National des Forêts ne pouvait acquérir faute de moyens financiers ...

[22] Maires, Présidents des Syndicats Mixtes et Présidents de Conseils Généraux.

[23] Où le ministre Michel Crepeau a remis les insignes d'Ordre du Mérite au Professeur Jean-Marie GEHU fondateur du Centre de Phytosociologie du Hameau de Haendries à Bailleul (voir à présent : http://www.cbnbl.org)

[24] Initialement prévu à Audresselles, ce village de vacances a finalement été construit à Ambleteuse.

[25] Remplacée depuis 1986 par la TDENS : Taxe Départementale des Espaces Naturels ou Sensibles : voir code de l'urbanisme

[26] souvent choisis parce que les autres acteurs s'en occupaient fort peu ou pas du tout !

[27] Préfet de région après avoir été le directeur de Cabinet de Jacques Chaban-Delmas au moment de la promulgation de la Loi du 5 juillet 1972, André Chadeau sera nommé Délégué à l'Aménagement du Territoire par Raymond Barre le 27 avril 1978 et Président de la SNCF par Pierre Mauroy le 1er septembre 1981.

[28] Organisées dans chacun des 13 arrondissement du Nord – Pas de Calais par le Président du Conseil régional

exprimer une opposition vigoureuse et à « créer des embûches » pour freiner la régionalisation.

Ainsi, par exemple, lors de sa visite à Lille le 2 décembre 1976, Raymond Barre a-t-il déclaré que le 1er plan régional que Pierre Mauroy venait de lui remettre en mains propres, était le symbole encourageant d'un « nouveau dialogue inter-institutionnel » et, recevant Pierre Mauroy à Matignon le 25 novembre 1977 a-t-il donné sa bénédiction au schéma de transport du Nord – Pas de Calais et son accord pour la rédaction de la convention tripartite État/région/SNCF qui sera signée par le secrétaire d'État chargé des transports Marcel Cavaillé en mars 1978.
En 1975, Pierre Mauroy avait réuni à Lille tous ses collègues présidents de régions et la décision a été prise de tenir de telles rencontres tous les semestres, en y invitant, le Premier ministre et des membres du gouvernement, qui n'y sont pas toujours venus. Et c'est lors d'une telle rencontre, le 15 octobre 1980, que Raymond BARRE, a annoncé la volonté politique du gouvernement de bien affirmer son pouvoir face aux régions, en réduisant les initiatives de celles qui avaient pris l'habitude d'aller de l'avant.

Pour ne pas rompre un pseudo-équilibre inter-régional, il faudrait que celles qui avaient eu le mérite de défricher le terrain, attendent, en marquant le pas, que les autres les rattrapent ; et c'est ainsi que pour renforcer la tutelle de l'État, notamment sur la région Nord-Pas de Calais et quelques autres régions, Raymond Barre a publié, le 15 février 1981, treize décrets[29] imposant des contraintes pour réduire et limiter de nouvelles initiatives régionales.
Pour assurer sa survie, la région Nord-Pas de Calais a du confier à René Barjeton, ancien sous-préfet de Béthune, une mission d'étude pour trouver des solutions à cette nouvelle situation, et permettre la poursuite de la vie et le fonctionnement normal du Cabinet régional et des organismes associés.

Visite ministérielle ©J. Hebard

L'accession de Pierre Mauroy au poste de Premier ministre, a permis à celui-ci d'abroger le 12 juin 1981, onze de ces décrets et d'en modifier deux, et cette action fort opportune a évité l'arrêt brutal des mécanismes lancés en Nord-Pas de Calais, et en quelques autres régions, avant la confirmation de la régionalisation par les lois du 2 mars 1982.

Au quotidien, les relations entre le Cabinet régional et les administrations d'État[30] ont toujours été franches et cordiales, même si, sur l'ensemble de la période 1974-1982, certaines relations entre supporters et adversaires d'une régionalisation - pourtant inéluctable ! -, ont pu être à certains moments tendues et assez dures, sans aboutir cependant à des ruptures irréversibles. Mais leur histoire mériterait de trop longs développements pour être contée ici ...★

[29] Voir CM. du 23 février 1981 sur ces décrets aménageant les compétences des établissements publics régionaux dans le cadre de la loi de 1972 [http://discours.vie-publique.fr/notices/816001620.html] Voir aussi études de Jacques Palard / Sylvie Jacquemart sur cette époque (http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_1982_num_2_1_1811] pages 45-46

[30] aussi bien avec le SGAR qu'avec les directions régionales des principaux ministères (aménagement, équipement, agriculture, culture, finances, éducation, emploi, etc).

Discours d'investiture de Pierre Mauroy, 1er président du Conseil régional. 10 janvier 1974.

655W1
Collection AR NPdC

U

10 JANVIER 1974

RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS ARCHIVES

MES CHERS COLLÈGUES,

"SOUS L'ANCIEN RÉGIME COMME DE NOS JOURS, IL N'Y AVAIT NI VILLE, BOURG, VILLAGE NI SI PETIT HAMEAU EN FRANCE QUI PÛT AVOIR UNE VOLONTÉ INDÉPENDANTE DANS SES AFFAIRES PARTICULIÈRES NI ADMINISTRER À SA VOLONTÉ SES PROPRES BIENS. ALORS COMME AUJOURD'HUI, L'ADMINISTRATION TENAIT DONC TOUS LES FRANÇAIS EN TUTELLE, ET SI L'INSOLENCE DU MOT NE S'ÉTAIT PAS ENCORE PRODUITE, ON AVAIT DU MOINS LA CHOSE". ALEXIS DE TOCQUEVILLE S'EXPRIMAIT AINSI EN 1856.

ET AVANT LUI, EN 1750, LE MARQUIS DE MIRABEAU AVAIT DÉJÀ LANCÉ : "LES CAPITALES SONT NÉCESSAIRES, MAIS SI LA TÊTE DEVIENT TROP GROSSE, LE CORPS DEVIENT APOPLECTIQUE ET TOUT PÉRIT - QUE SERA-CE DONC SI, EN ABANDONNANT LES PROVINCES À UNE SORTE DE DÉPENDANCE DIRECTE ET EN N'EN REGARDANT LES HABITANTS QUE COMME DES RÉGNICOLES DE SECOND ORDRE, POUR AINSI DIRE, SI, EN N'Y LAISSANT AUCUN MOYEN DE CONSIDÉRATION ET AUCUNE CARRIÈRE À L'AMBITION, ON ATTIRE TOUT CE QUI A QUELQUE TALENT DANS CETTE CAPITALE !".

MONSIEUR LE PRÉFET,

A PROPOS D'UNE CIRCULAIRE ADRESSÉE VERS LA FIN DU XVIIIÈME SIÈCLE PAR LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL À TOUS LES INTENDANTS : "VOUS DONNEREZ UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À TOUT CE QUI SE PASSE DANS LES ASSEMBLÉES. VOUS EN FEREZ RENDRE LE COMPTE LE PLUS EXACT ET REMETTRE TOUTES LES DÉLIBÉRATIONS QUI Y SERONT PRISES, POUR ME LES ENVOYER SUR LE CHAMP AVEC VOTRE AVIS". LE COMMENTATEUR PRÉCISE : "ON VOIT EN EFFET PAR LA CORRESPONDANCE DE L'INTENDANT AVEC SES SUBDÉLÉGUÉS QUE LE GOUVERNEMENT A LA MAIN DANS TOUTES LES AFFAIRES, DANS LES MOINDRES COMME LES PLUS GRANDES. ON LE CONSULTE SUR TOUT ET IL A UN AVIS DÉCIDÉ SUR TOUT; IL Y RÈGLE JUSQU'AUX FÊTES".

655 W 1

...../...

VOILÀ POUR L'HISTOIRE, IL N'EST PAS BESOIN D'Y RETOURNER DAVANTAGE. MAIS AUJOURD'HUI, DANS CETTE RÉUNION INAUGURALE CHACUN DANS SES PENSÉES SE DEMANDE SI LA RÉGION CRÉÉE EST UNE REVANCHE SUR UN ACCIDENT RÉFÉRENDAIRE, UN ALÉA DANS LA VIE POLITIQUE, UNE MODE POUR SATISFAIRE LA MENTALITÉ PROVINCIALE DU MOMENT OU L'ENGAGEMENT SIGNIFICATIF D'UNE ÉVOLUTION QUI CONDUIRA À UNE RÉVOLUTION : CELLE DE LA RESPONSABILITÉ DANS LA LIBERTÉ, CELLE DES HOMMES ÉGAUX MAIS DE PLUS EN PLUS RESPONSABLES - CELLE DES POUVOIRS DE MIEUX EN MIEUX HIÉRARCHISÉS PARCE QUE DE PLUS EN PLUS SOLIDAIRES DANS LEUR DIVERSITÉ ET DANS LE RESPECT DE LEURS RESPONSABILITÉS EFFECTIVES.

CETTE ÉVOLUTION, J'Y CROIS. JE PENSE, EN EFFET, ET, JE L'AI DIT SOUVENT MAIS L'OCCASION EST UNIQUE DE LE RÉPÉTER QUE LA RESPONSABILITÉ EST LA DIMENSION NOUVELLE DE LA LIBERTÉ.

ET PUIS, LA RÉGION EST NOUVELLE, SANS PRÉCÉDENT, LÀ EST LA DIFFICULTÉ MAJEURE MAIS LÀ AUSSI EST LA PLUS GRANDE CHANCE.

C'EST DIRE, MES CHERS COLLÈGUES, LES REMERCIEMENTS CHALEUREUX QUE JE VOUS DOIS ET QUE JE VOUS EXPRIME MAINTENANT POUR L'HONNEUR, ET MIEUX ENCORE, POUR LA CONFIANCE QUE VOUS M'AVEZ TÉMOIGNÉE EN M'ÉLISANT HIER PRÉSIDENT DE LA RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS.

OSERAI-JE DIRE QUE CETTE CHARGE NOUVELLE RENFORCE CETTE JOIE INSTINCTIVE ET PROFONDE QUE JE PARTAGE AVEC VOUS D'ÊTRE UN HOMME DU NORD DE LA FRANCE - JE N'EN DIRAI PAS PLUS MAIS JE SUIS SÛR QUE NOUS NOUS COMPRENONS. MES REMERCIEMENTS ET MON RESPECT VONT À CEUX QUI ONT ASSUMÉ UNE PART DES DESTINÉES NATIONALES : AUGUSTIN LAURENT, GUY MOLLET, SANS JAMAIS RENONCER À LA PART QU'ILS PRENAIENT DANS LA CONDUITE DE GRANDES COLLECTIVITÉS DU NORD-PAS-DE-CALAIS.
MES REMERCIEMENTS ET MON SALUT RESPECTUEUX VONT AUX CONSEILS GÉNÉRAUX DE NOS

DEUX DÉPARTEMENTS ET À LEUR PRÉSIDENT : BERNARD CHOCHOY ET ALBERT DENVERS AUXQUELS J'ASSOCIE LE PRÉSIDENT VICTOR PROVO, LE DOYEN D'ÂGE MARCEL DARDU ET LE PRÉSIDENT ARTHUR NOTEBART QUI A MIS À NOTRE DISPOSITION LES INSTALLATIONS ET LA QUALITÉ DE SES SERVICES. ILS VONT AUSSI, AU DELÀ DE CETTE ASSEMBLÉE AUX CITOYENS QUI SURENT PARTICIPER À L'ÉBAUCHE - COMBIEN TIMIDE - DE RÉGIONALISATION DONT LA CODER ET LES PROCÉDURES DE RÉGIONALISATION DU PLAN FURENT LES PRINCIPALES EXPRESSIONS.

JE VOUS SALUE, MONSIEUR LE PRÉFET, REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT ET DE L'ETAT ET PUIS VOUS ASSURER DE MES DEVOIRS. J'ADRESSE MES AIMABLES SALUTATIONS À L'ASSEMBLÉE-SOEUR : LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL QUI DOIT SE RÉUNIR DEMAIN. NOUS SOUHAITONS DANS LE RESPECT DE CE QUE NOUS SOMMES, UN FRUCTUEUX TRAVAIL AUX DEUX ASSEMBLÉES RÉGIONALES DONT LE PREMIER SOUCI SERA D'ÉTABLIR ET DE MAINTENIR DE BONNES RELATIONS.

LAISSEZ-MOI AJOUTER QU'EN DÉPIT D'UN POUVOIR RÉGIONAL BIEN FAIBLE ENCORE DANS SA CONCEPTION ET DANS SES MOYENS, C'EST POUR L'ENSEMBLE DES TRAVAILLEURS, UNE ÉTAPE NOUVELLE DANS LE NORD-PAS-DE-CALAIS DANS LA VOIE DE LEUR PROMOTION, PAR DAVANTAGE DE RESPONSABILITÉ DONC DE DIGNITÉ. CETTE TÂCHE NOUS EST MAINTENANT COMMUNE. A ELLE SEULE, ELLE JUSTIFIE NOS EFFORTS.

LA PREMIÈRE QUESTION QU'IL CONVIENT DE SE POSER À L'INSTANT OÙ S'INSTALLE CET ETABLISSEMENT PUBLIC RÉGIONAL EST CELLE, FONDAMENTALE, DE DÉTERMINER QUEL EST L'ENJEU DE LA RÉGIONALISATION. ET QUEL EST LE MEILLEUR MOYEN DE LE RÉALISER.

DEPUIS QUELQUES ANNÉES, ON A SOUVENT DIT QUE LE BUT DE LA RÉGIONALISATION EST L'AMÉLIORATION DE LA PLANIFICATION OU LE MOYEN DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. C'EST LÀ, EN DÉFINITIVE, LIMITER À LA DISCUSSION SUR DES TECHNIQUES UN CHOIX QUI PORTE EN RÉALITÉ SUR L'ORGANISATION MÊME DE LA SOCIÉTÉ.

...../...

LE VÉRITABLE ENJEU DE LA RÉGIONALISATION EST LA DÉMOCRATIE ET LA QUERELLE DES JACOBINS ET DES GIRONDINS A PERDU AINSI DE SON SENS. NAGUÈRE, LE POUVOIR CENTRAL À PARIS ÉTAIENT PORTEURS EN FRANCE DES IDÉES NOUVELLES ET DES FORCES DE PROGRÈS. PAR UN PROCESSUS DE RAPPORT INVERSÉ TRÈS FRÉQUENT DANS L'HISTOIRE, LA DÉCENTRALISATION EST PROMETTEUSE DANS CES IDÉES ET DANS CES FORCES TOUJOURS NOUVELLES. C'EST LÀ UNE DES CONSÉQUENCES D'UN SIÈCLE DE DÉMOCRATISATION PROGRESSIVE.

LE MEILLEUR MOYEN DE RÉALISER ET D'ACCENTUER LA DÉMOCRATIE EST LA DÉCENTRALISATION

LA NÉCESSITÉ DE DÉCENTRALISER EST UN VIEUX DÉBAT DONT LES MEMBRES DES GROUPES D'ÉTUDES PROSPECTIVES DU VIème PLAN S'INTERROGEANT SUR "LA FRANCE FACE AU CHOC DU FUTUR" ONT BIEN SOULIGNÉ LE PHÉNOMÈNE : DANS LES PROCHAINES ANNÉES ONT-ILS PRÉVU, LA CENTRALISATION SERA BATTUE EN BRÈCHE PAR UN DOUBLE MOUVEMENT DE DÉCONCENTRATION ET DE DÉCENTRALISATION.

L'AUTORITÉ DEVRA, EN EFFET, SE DÉCONCENTRER CAR IL DEVIENT DE PLUS EN PLUS DIFFICILE DE RÉSOUDRE DES PROBLÈMES DE PLUS EN PLUS COMPLEXES DANS L'UNITÉ DE LIEU DE COMMANDEMENT ET D'EXÉCUTION.

MAIS SURTOUT L'ADMINISTRATION DEVRA SE DÉCENTRALISER EN ABANDONNANT PROGRESSIVEMENT UNE PARTIE DE SES POUVOIRS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES, AUX GROUPES SOCIO-PROFESSIONNELS, AUX ENTREPRISES, VOIRE MÊME AUX INSTANCES EUROPÉENNES.

LE TEMPS N'EST PLUS OÙ L'HOMME PRENAIT CONSCIENCE D'UN ÉVÈNEMENT LONGTEMPS APRÈS QU'IL SE FUT PRODUIT; OÙ LA LENTEUR DU CHANGEMENT LUI PERMETTAIT DE S'Y ADAPTER INCONSCIEMMENT, PRESQUE "ORGANIQUEMENT".

...../...

L'ACCÉLÉRATION DES CHANGEMENTS, L'IMPORTANCE CORRÉLATIVEMENT PRISE PAR CE QU'ALVIN TOFFLER APPELLE LE "POIDS DE L'ÉPHÉMÈRE" NOUS CONDUISENT À PENSER QUE NOTRE APTITUDE AU CHANGEMENT SERA FONCTION DE CELLE QUE NOUS MANIFESTERONS POUR LA DÉCENTRALISATION.

AUTREMENT DIT, DÉCENTRALISER N'EST PAS SEULEMENT UN MOYEN AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE ET DE LA RÉGIONALISATION, C'EST AUSSI UN ÉTAT D'ESPRIT QUI DEVRAI DEVENIR LA MARQUE ORIGINALE DE NOS DÉBATS, DE NOS TRAVAUX, DE NOTRE DÉMARCHE.

o BIEN ENTENDU, MONSIEUR LE PRÉFET, L'ASSEMBLÉE RÉGIONALE N'EST PAS SEULE. VOUS ÊTES LE REPRÉSENTANT DU POUVOIR CENTRAL ET VOUS AVEZ LA PLEINE CHARGE D'ASSUMER L'AMBIGUÏTÉ DU MOUVEMENT CENTRALISATEUR SÉCULAIRE ET DE SON CONTRAIRE LE MOUVEMENT NOUVEAU DE DÉCENTRALISATION PRÉVU DANS LA LOI [illegible] APPLIQUÉE AUJOURD'HUI.

TOUT EST TOUJOURS DIFFÉRENT, J'AI TOUTEFOIS NOTÉ QU'EN 1787 LE ROI DÉCIDA D'ACCROÎTRE LE POUVOIR DES ASSEMBLÉES PROVINCIALES ET IMPOSA, DE CE FAIT À L'INTENDANT "APRÈS LUI AVOIR ÔTÉ LE DROIT ABSOLU DE TOUT FAIRE" "LE DEVOIR D'AIDER ET DE SURVEILLER CE QUE L'ASSEMBLÉE FERAIT".

LE CHRONIQUEUR POURSUIT : "AUSSITÔT APRÈS LEUR NAISSANCE LES ASSEMBLÉES ENTRENT EN GUERRE SOURDE ET SOUVENT OUVERTE SUR LES INTENDANTS, CEUX-CI EMPLOYANT L'EXPÉRIENCE SUPÉRIEURE QU'ILS AVAIENT ACQUISE À GÊNER LES MOUVEMENT DE LEURS SUCCESSEURS. ICI, C'EST UNE ASSEMBLÉE QUI SE PLAINT DE NE POUVOIR ARRACHER QU'AVEC EFFORT, DES MAINS DE L'INTENDANT, LES PIÈCES QUI LUI SONT LES PLUS NÉCESSAIRES.

AILLEURS, C'EST L'INTENDANT QUI ACCUSE LES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE DE VOULOIR USURPER DES ATTRIBUTIONS QUE LES ÉDITS, DIT-IL, LUI ONT LAISSÉES..."

...../...

Comme si, ajoute le chroniqueur philosophe, un fonctionnaire pouvait jamais entrer dans l'esprit de la législation qui le dépossède et en faciliter la pratique".

Fort heureusement nous sommes en 1974 et le Préfet, vous l'avez rappelé hier, n'exerce pas de tutelle. Il assure deux missions : d'une part il consulte les assemblées sur les programmes d'investissement d'Etat, d'autre part, il exécute les décisions du Conseil Régional.

Je suis persuadé que Monsieur le Préfet, le Conseil Régional, le Comité Economique et social trouveront les voies nouvelles qu'implique cette réforme régionale, exerceront leur esprit de réforme en appliquant une loi et des décrets qui répondent à une grande ambition qui s'est arrêtée en chemin. Je suis surtout persuadé que nous serons à l'unisson pour l'essentiel : la défense et la promotion du Nord-Pas-de-Calais. Nos responsabilités sont là engagées et c'est bien sur ce plan que nos actions coordonnées et complémentaires seront appréciées et jugées.

Il nous reste pourtant le regret d'une région au rôle insuffisant :

- Elle n'est qu'un établissement public et non une collectivité territoriale de plein exercice : ses pouvoirs sont strictement délimités par la loi, l'Etat lui accorde une délégation de pouvoirs restreints.

Surtout les ressources financières sont dérisoires et vous les connaissez. D'une façon générale, cette région à faible pouvoir et à faibles ressources devra trouver en elle une force motrice venant des élus et des citoyens.

Le Comité économique et social ne comprend pas même un quart de représentants de salariés alors que ceux-ci comptent pour les trois quarts de la population active. De plus, parmi ces représentants des salariés, nombreux sont ceux qui font partie de syndicats à très faible influence. Cette représentation n'est pas démocratique et suscite de graves et légitimes réserves.

EN FAIT, LA LOI DU 5 JUILLET 1972 CONSTITUE POUR L'ESSENTIEL UN AMÉNAGEMENT DE LA POLITIQUE DE DÉCONCENTRATION ET UN ESSAI BIEN TIMIDE DANS LA VOIE DE LA DÉCENTRALISATION.

VOUS ÊTES NOMBREUX DANS CETTE ASSEMBLÉE À RESSENTIR SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL CE MANQUE D'AUDACE ET D'IMAGINATION D'AUTANT QUE VOUS APPROUVEZ LES DISPOSITIONS D'UN PROGRAMME COMMUN QUI LUI OUVRE L'ESPOIR POUR UNE RÉGION QUI SERAIT UNE COLLECTIVITÉ PUBLIQUE DE PLEIN EXERCICE DISPOSANT D'UNE CAISSE RÉGIONALE DE CRÉDIT, D'UNE AGENCE RÉGIONALE DE L'EMPLOI ET D'UNE AGENCE RÉGIONALE FONCIÈRE. TOUS SES MEMBRES SERAIENT ÉLUS AU SUFFRAGE UNIVERSEL, À LA PROPORTIONNELLE DANS LE CADRE DÉPARTEMENTAL ET LA RÉGION AURAIT UN EXÉCUTIF RÉGIONAL AUX ATTRIBUTIONS PRÉCISES.

LE RAPPEL QUE JE DOIS FAIRE PERMET SURTOUT D'ÉCLAIRER L'ORIENTATION QUE NOUS DONNERONS À NOTRE ACTION - TOUT EN SACHANT, CROYEZ-LE, APPLIQUER LA LOI QUI NOUS RÉGIT.

NOTRE RÉGION, CELLE DES RÉALITÉS, NOUS LA CONNAISSONS. IL N'EST PAS DANS NOS INTENTIONS D'EN DRESSER UN TABLEAU COMPLET MAIS IL EST NÉCESSAIRE DE LA RAPPELER TELLE QU'ELLE EST, DE L'ESQUISSER, AVEC SES PROBLÈMES, AVEC SES ZONES D'OMBRES ET DE LUMIÈRE.

LA SILHOUETTE DE LA RÉGION EST TELLEMENT FAMILIÈRE MAIS AUSSI TELLEMENT EXCEPTIONNELLE QU'IL SUFFIT, POUR LA DESSINER, DE REPRENDRE LES QUATRE THÈMES DU PROGRAMME RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT ET D'ÉQUIPEMENT (PRDE).

- DES STRUCTURES ÉCONOMIQUES FORTES, MAIS FRAPPÉES DE VIEILLISSEMENT,
- UN FORT PEUPLEMENT, MAIS UN RALENTISSEMENT DE CROISSANCE,
- UN RETARD GÉNÉRAL EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT,
- UNE POSITION GÉOGRAPHIQUE PRIVILÉGIÉE MAIS LA PROXIMITÉ DE RÉGIONS ÉTRANGÈRES PUISSANTES.

Les caractéristiques régionales, chacun d'entre nous les a présentes à l'esprit :

- la part très importante de la population active employée dans les houillères, le textile, la sidérurgie.

- notre densité de 308 habitants au km2, notre taux d'urbanisation de 85% alors que la moyenne nationale n'est que de 70%

- nos quatre agglomérations de plus de 200.000 habitants,

- nos quatorze villes de plus de 40.000 et, hormis la région parisienne, la plus forte concentration de communes de plus de 10.000 habitants.

L'image du Nord-Pas-de-Calais est vraiment celle d'une région d'exception et par conséquent de problèmes. Aux nombreuses questions que nous posions inlassablement des réponses encore partielles, mais indéniables, ont été apportées et leurs effets devraient être progressivement perçus.

- des infrastructures autoroutières importantes ont été réalisées et on songe dès maintenant à faire bénéficier notre région des transports à grande vitesse.

- sur le littoral, l'un des plus grands complexes industrialo-portuaires français s'installe progressivement.

- demain, le tunnel sous la Manche devrait accroître nos chances en matière d'échanges et de développement économique.

Tous ces éléments sont indiscutablement positifs. Le Nord-Pas-de-Calais a cessé de perdre chaque jour du terrain par rapport au reste de la France, mais ses courbes de croissance ne se maintiennent pas encore à des lignes de crête permettant à notre région de reprendre relativement la place qu'elle avait voici

...../...

VINGT ANS DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE. L'ANNÉE 1973, PAR EXEMPLE, A VU, POUR NOTRE AGRICULTURE, NOTRE INDUSTRIE ET NOTRE COMMERCE LA PRODUCTION S'ACCROÎTRE ET DES INVESTISSEMENTS SE MULTIPLIER. MAIS COMMENCÉE DANS UNE CERTAINE EUPHORIE ÉCONOMIQUE, ELLE S'EST ACHEVÉE DANS LE PESSIMISME MALGRÉ LA LEVÉE PARTIELLE DE L'EMBARGO PÉTROLIER. ET 1974 S'ANNONCE COMME UNE ANNÉE DIFFICILE.

IL RESTE QUE L'HOMME NE TROUVE PAS ENCORE DANS NOTRE RÉGION LES EMPLOIS SOUHAITÉS EN NOMBRE ET EN QUALITÉ.

L'EMPLOI ! CERTAINS ESTIMENT QUE LES ÉLUS ATTACHENT TROP D'IMPORTANCE À CETTE QUESTION ET QUE DEVANT L'EFFORT DE CONVERSION IL CONVIENDRAIT DE S'INCLINER PLUTÔT QUE DE S'INQUIÉTER.

L'EMPLOI EST IMPORTANT NON SEULEMENT AU POINT DE VUE DES MOYENS D'EXISTENCE, MAIS AUSSI AU POINT DE VUE DE LA DIGNITÉ DE L'HOMME.

IL NOUS FAUT SORTIR D'UN SYSTÈME OÙ "PLUS LA QUALIFICATION EST FAIBLE, PLUS LE REVENU EST MODIQUE, PLUS LE MODE DE VIE EST SUBI". OR, EN DÉPIT DES IMPLANTATIONS RÉALISÉES, JE RETIENS, MONSIEUR LE PRÉFET, DE VOTRE RAPPORT SUR L'EXÉCUTION DU VIÈME PLAN (1971-1973) TROIS ÉLÉMENTS :

° L'AMÉLIORATION QU'A CONNU L'EMPLOI RÉGIONAL NE RÈGLE PAS ENCORE DEUX PROBLÈMES :

- NOUS N'AVONS PAS ATTEINT LE RYTHME ANNUEL DE CRÉATION DES 20.000 EMPLOIS SUPPLÉMENTAIRES QUI SERAIENT NÉCESSAIRES D'ICI LA FIN DU VIÈME PLAN POUR SATISFAIRE LE SEUL ACCROÎSSEMENT DE LA POPULATION ACTIVE DISPONIBLE : LA STRUCTURE DES EMPLOIS DANS NOTRE RÉGION SOUMET ENCORE TROP CELLE-CI AUX RISQUES CONJONCTURELS. L'ACTUELLE CRISE ÉNERGÉTIQUE NOUS MONTRE QUE L'IMPLANTATION MASSIVE DE L'INDUSTRIE AUTOMOBILE N'ÉCHAPPE PAS À CETTE CONTRAINTE.

.../...

- Le sous-emploi féminin persiste en dépit de la création de nombreux emplois tertiaires.

- Le bilan migratoire de la région demeure défavorable entraînant le départ chaque année de jeunes de moins de 25 ans qui pour près de 60% composent notre population à la recherche d'un emploi.

Si des améliorations peuvent être constatées, jamais notre Assemblée ne pourra ignorer les déséquilibres géographiques qui, sur le plan de l'emploi subsistent au sein de cette région (Bassin minier).

Outre l'emploi, sachons que dans ce Nord-Pas-de-Calais, l'Homme n'accède encore dans la plupart des cas qu'à une formation insuffisante

à l'exception de la préparation du C.A.P. en 3 ans, les taux de scolarisation sont partout inférieurs à la moyenne nationale et plus on s'élève dans le niveau de formation, plus le Nord-Pas-de-Calais se trouve en mauvaise position.

- ne dispose que d'un revenu moyen insuffisant

ce fait étant en partie le résultat de la faiblesse de notre population active féminine

- vit dans l'une des régions les plus sous-équipée de France

- sous-équipée en matière d'équipement urbain et rural.
- sous-équipée en matière d'équipement hospitalier pour lequel le P.R.D.E. nous indiquait dans le domaine de l'hospitalier public que la région avec 3 lits pour 1.000 habitants, se situait au dernier rang. Récemment M. Foniatowski, Ministre de la santé ne pouvait que confirmer notre situation défavorisée.

Cette semaine encore l'hebdomadaire "Le Point" effectuant un classement des départements français sous le titre : "Où vit-on heureux en France ?" attribuait, sur la base de cinq critères intéressant la santé, la 9ème place au département du Nord et la 10ème au Pas-de-Calais. Nos deux départements

SONT DANS CE CLASSEMENT LES DERNIERS DE FRANCE. ALORS ! CELA DOIT NOUS CONTRAINDRE À LA RÉFLEXION.

LE NORD-PAS-DE-CALAIS NE PEUT SE SATISFAIRE PLUS LONGTEMPS D'ÊTRE UNE TERRE SUR LAQUELLE COEXISTENT DE TRÈS IMPORTANTS INVESTISSEMENTS ÉCONOMIQUES ET LES PLUS GRANDES SÉQUELLES SOCIALES.

RATTRAPER CES MARQUES PROFONDES QUE L'HISTOIRE A LAISSÉES SUR NOTRE SOL, DANS NOS VILLES, EN NOUS-MÊMES DOIT ÊTRE UNE AMBITION RÉGIONALE. IL EST GRAND TEMPS D'ASSURER ENFIN LA LIAISON ENTRE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET LES RÉALISATIONS SOCIALES. LE TEMPS EST PASSÉ DE CONCEVOIR LE SOCIAL COMME LE RÉSIDU DE L'ÉCONOMIQUE.

IL APPARTIENDRA AU CONSEIL RÉGIONAL, APRÈS AVOIR ENTENDU LES AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, DE DÉFINIR LES ORIENTATIONS DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC RÉGIONAL.

MES CHERS COLLÈGUES, L'AVENIR RESTE INCERTAIN. MAIS SES CHANCES SONT LÀ, LES RISQUES AUSSI. À NOUS D'EXERCER NOS RESPONSABILITÉS EN SACHANT QU'IL EXISTE AU MOINS CINQ PRIORITÉS POUR DEMAIN DANS LE NORD-PAS-DE-CALAIS.

PREMIÈRE PRIORITÉ - FORMER DES HOMMES, INVESTIR DANS LE CAPITAL HUMAIN. POUR AVOIR UNE MAIN D'OEUVRE CAPABLE DE RÉALISER UNE ACTIVITÉ PLUS COMPLEXE ET CHANGEANTE, POUR PROMOUVOIR ET PRÉPARER LES HOMMES À MAÎTRISER LES MUTATIONS. LA RÉGION A TOUT INTÉRÊT À TIRER PARTI DE LA LOI DU 15 JUILLET 1971 SUR LA FORMATION PERMANENTE EN SACHANT BIEN QUE FORMER NE VEUT PAS DIRE TRANSFORMER UN MINEUR EN SIDÉRURGISTE, MAIS OUVRIR TOUTES LES ROUTES À 30 ANS.

DEUXIÈME PRIORITÉ - DÉVELOPPER [illegible] DE POINTE ET RÉNOVER LA RECHERCHE, NOTOIREMENT INSUFFISANTE. LA FRANCE NE CONNAÎT QUE DEUX CENTRES DE RECHERCHES : LA RÉGION PARISIENNE ET LA RÉGION RHÔNE-ALPES. À [illegible] DE [illegible] !

TROISIÈME PRIORITÉ - DÉVELOPPER LE SECTEUR TERTIAIRE, FACTEUR DE DIVERSIFICATION SOCIALE, FACTEUR DE PROSPÉRITÉ ET DE RÉNOVATION URBAINE.

QUATRIÈME PRIORITÉ - LE NORD DOIT RECONQUÉRIR SON SITE ET REFAIRE "SON IMAGE DE MARQUE". TOUT UN ENVIRONNEMENT EST À REMODELER : URBANISME, HABITAT, VERDURE, CULTURE, LOISIRS.

CINQUIÈME PRIORITÉ - REVALORISER ENFIN LA POLITIQUE PAR LA RESPONSABILITÉ PARTAGÉE.

- AU NIVEAU DES GENS DU NORD-PAS-DE-CALAIS PAR UNE INFORMATION SOUTENUE POUR QU'ILS PRENNENT CONSCIENCE DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL QU'IL FAUT DÉPASSER,

- AU NIVEAU DES ÉLUS, INVESTIS DE POUVOIRS, QUI DOIVENT PESER DE PLUS EN PLUS DANS LES DÉCISIONS IMPORTANTES. LES ÉLUS NE SONT PAS SEULEMENT CEUX DU PARLEMENT, DE LA RÉGION, DES DÉPARTEMENTS, MAIS AUSSI ET SURTOUT CEUX DES COMMUNES.

- IL NOUS FAUT LIBÉRER LA RÉGION DU NORD-PAS-DE-CALAIS EN RESTANT FIDÈLES À SON HISTOIRE.

- IL NOUS FAUT DÉVELOPPER LA RÉGION DU NORD-PAS-DE-CALAIS EN SACHANT BIEN QUE LA LOI DE L'ÉQUILIBRE INTERNE EST LIÉE À CELLE DE L'EXPANSION.

- IL NOUS FAUT SURTOUT ÉLABORER, RÉCLAMER UNE POLITIQUE RÉGIONALE PROCÉDANT DES ASPIRATIONS DE LA RÉGION ET REFUSER DE SUBIR UNE POLITIQUE RÉGIONALE QUI DÉPENDRAIT DES SEULES DÉCISIONS DE PARIS.

...../...

- LES MOYENS FINANCIERS

JE N'AI PAS À ANTICIPER SUR LES DÉBATS QUE NOUS ALLONS AVOIR TRÈS PROCHAINEMENT. LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC RÉGIONAL SONT MODIQUES ET INFIMES PAR RAPPORT AUX BESOINS. LA SEULE CONSOLATION EST QU'AUCUNE DÉPENSE OBLIGATOIRE N'HYPOTHÈQUE LE BUDGET RÉGIONAL !

NOUS SERONS NOMBREUX, ET SANS DOUTE UNANIMES À PENSER QUE DES MOYENS AUSSI INSUFFISANTS DOIVENT ÊTRE TOUS UTILISÉS. BIEN SÛR, CETTE FISCALITÉ NOUVELLE S'AJOUTERA À LA PRESSION DÉJÀ TROP FORTE SUR NOS CONCITOYENS. CE SERA LÀ UNE RAISON SUPPLÉMENTAIRE POUR "RENTABILISER" NOS PROJET AUX YEUX DES CONTRIBUABLES PAR UN CHOIX JUDICIEUX. CE SERA LÀ AUSSI UNE NOUVELLE OCCASION DE SOULIGNER LES INCOHÉRENCES ET LES INJUSTICES DE LA FISCALITÉ FRANÇAISE ET LE DÉLABREMENT TOUJOURS RAPPELÉ DES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES.

AU SERVICE DE NOTRE AMBITION COLLECTIVE, IL FAUDRA L'IMAGINATION ET L'ADHÉSION

LA RÉGION DOIT AVANT TOUT ÊTRE LA RÉGION DES IDÉES, DES PROPOSITIONS NOUVELLES, SA RÉUSSITE SERA JUGÉE, ENTRE AUTRES, SUR NOTRE FACULTÉ D'IMAGINATION RÉGIONALE. À CÔTÉ DE L'INNOVATION, LE CONSEIL RÉGIONAL DEVRA SAVOIR PARFOIS REMETTRE EN CAUSE CERTAINES IDÉES BIEN ÉTABLIES, CERTAINS SCHÉMAS TROP RIGIDES ABOUTISSANT À DE VÉRITABLES BLOCAGES OU À DES ACTIONS QUI CONTREDIRAIENT NOTRE VOLONTÉ DE METTRE L'ÉCONOMIE AU SERVICE DE L'HOMME.

AU TRAVERS DES RÉFLEXIONS QUE NOUS ALLONS MENER NOUS DEVONS AMBITIONNER DE DÉCOUVRIR - JE NE DIS PAS ENCORE DE RÉALISER ! - "L'AUTRE NORD-PAS-DE-CALAIS" CETTE "AUTRE RÉGION" OÙ "L'IMPÉRATIF HUMAIN" CONDUIRAIT À NE PAS SOUMETTRE SEULEMENT À "L'IMPÉRATIF INDUSTRIEL OU TERTIAIRE" DES ZONES D'ÉMIRES OÙ L'ON RUINE MÊME L'AVENIR DONC L'ESPOIR.

...../..

Au fond pour reprendre la formule d'un futurologue, la région "devra soumettre l'avenir à un référendum ininterrompu" pour prendre et surtout faire prendre les décisions les mieux adaptées. Cela suppose de l'imagination, de la réflexion et surtout des études.

La première mission de l'Etablissement Public, ce sont les études intéressant le développement régional. Des propositions seront rapidement recherchées par le bureau.

Il n'y aura pas de grande région s'il n'y a pas l'adhésion à la cause régionale de tout ce qui la concerne et de tous ceux qui sont concernés.

Cette adhésion je vous la demande mais votre engagement d'élu y répond

Cette adhésion concerne également le comité économique et social.

- L'adhésion des grandes assemblées que sont les conseils généraux du Nord-Pas-de-Calais dont les Présidents nous apportent la collaboration en même temps que leur expérience.

- L'adhésion des grands ensembles communautaires de Lille et de Dunkerque dont nous avons les animateurs avisés.

- L'adhésion des villes, des communes et plus généralement de l'ensemble des élus pour qui l'Etablissement Public Régional doit devenir un pôle d'informations, d'études, de propositions.

- L'adhésion des fonctionnaires - et pas seulement de ceux qui sont des régionaux - mais de tous, concernés par une démarche qui n'est pas seulement une méthode mais l'amorce d'une conception nouvelle entre l'Etat et les citoyens.

...../...

AU SERVICE DE NOTRE AMBITION COLLECTIVE, IL NOUS FAUT UNE ORIENTATION, UNE VOLONTÉ, UNE ORGANISATION ET DES MOYENS.

- UNE ORIENTATION

JE VIENS D'Y APPORTER MA CONTRIBUTION. LA RÉGION SERA LE LIEU DES CHOIX, DE L'ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS. NOUS AURONS D'AILLEURS DANS LES PROCHAINES SEMAINES PAR LE MOYEN DU BUDGET RÉGIONAL À DÉFINIR UNE VÉRITABLE POLITIQUE RÉGIONALE.

NOUS AVONS AUSSI À ÉMETTRE DES AVIS ET M. LE PRÉFET NOUS A DONNÉ D'UTILES INDICATIONS À CE SUJET. LA PREMIÈRE APPLICATION DE L'ARTICLE 9 DE LA LOI SERA DONC FAITE PROCHAINEMENT AVEC L'AVIS SUR L'UTILISATION EN 1974 DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT DE L'ETAT DANS LA RÉGION: CELLE DE L'ARTICLE 10 SUR L'EXÉCUTION DU PLAN DANS LA RÉGION SE FERA AU PRINTEMPS.

NOUS N'OUBLIONS PAS QU'À CÔTÉ DES AVIS À ÉMETTRE, AU DELÀ DES CHOIX QUI SE TRADUIRONT DANS NOTRE BUDGET, LA RÉGION PEUT ET DOIT ORGANISER SES ACTIVITÉS POUR RÉPONDRE DANS SES PROPOSITIONS AUX TROIS IDÉES CONTENUES DANS LA LOI :

- SON RÔLE DE COORDINATION
- SON RÔLE DE COMPLÉMENTARITÉ
- SON RÔLE FINALEMENT DE PROMOTION DE LA RÉGION

- UNE VOLONTÉ RÉGIONALE

UNE VOLONTÉ RÉGIONALE EXISTE SUR TOUS LES BANCS, LE RISQUE EST DE LA CONTRARIER PAR NOS APPARTENANCES POLITIQUES OPPOSÉES. LA SOLUTION N'EST PAS DE CACHER OU DE MASQUER NOS DIVERGENCES DANS CE DOMAINE. NOUS DEVONS TRAVAILLER ENSEMBLE EN ACCEPTANT CETTE DIVERSITÉ QUI EST L'ESSENCE MÊME DE LA DÉMOCRATIE. ON POURRA D'AILLEURS MESURER CE QUE LA RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS PEUT APPORTER À L'ESSOR DE LA DÉMOCRATIE DANS NOTRE PAYS PAR CET EXERCICE PERMANENT DE

...../..

COHABITATION CHEZ LES ÉLUS D'UNE "MENTALITÉ MAJORITAIRE" ET D'UNE "MENTALITÉ MINORITAIRE". C'EST LÀ UNE NOUVELLE VERSION DE "GRANDEUR ET SERVITUDE DE LA FONCTION ÉLECTIVE !".

EN CE QUI ME CONCERNE, MA RÈGLE SERA D'APPLIQUER LA PROPORTIONNELLE DANS SON ESPRIT, MÊME ET SURTOUT PARCE QUE NOUS N'AVONS PAS PU LA RÉALISER DANS LA CONJONCTURE POLITIQUE ACTUELLE. PRÉSIDENT, ÉLU D'UNE MAJORITÉ, JE SERAI ATTENTIF À NOTRE "DIVERSITÉ NATIONALE" MAIS JE COMPTE SUR LA SOLIDARITÉ RÉGIONALE DE CHACUN POUR FAIRE AVANCER LES PROBLÈMES D'UNE RÉGION QUE NOUS AVONS À COEUR : LA NÔTRE.

- L'ESPRIT DE LA PROPORTIONNELLE : LA COMMISSION N° 1

NOUS AVONS TOUS SOUHAITÉ QUE LA RÉGION PUISSE S'EXPRIMER, QUE LES DÉCISIONS LA CONCERNANT SOIENT PRISES SUR PLACE PAR SES RESPONSABLES. NOUS EN PRENONS LE CHEMIN. COMME L'ÉCRIT UN ÉDITORIALISTE D'UN QUOTIDIEN RÉGIONAL : VOICI UNE PETITE CHANCE, SAISISSEZ-LÀ ! ET IL CONTINUE : CERTES, LA FIANCÉE PARAÎT MAL FAGOTÉE ET ELLE N'A PAS DE DOT. ÉPOUSEZ-LÀ QUAND MÊME !

- <u>UNE ORGANISATION</u>

ASSEMBLÉE MAJEURE "LE CONSEIL RÉGIONAL RÈGLE PAR SES DÉLIBÉRATIONS LES AFFAIRES QUI SONT DE LA COMPÉTENCE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC"

- LE BUREAU
- LES MOYENS DU PRÉSIDENT : LE CABINET
- LES COMMISSIONS : NOMBRE, COMPÉTENCE
- RÔLE DE LA COMMISSION DE LA PLANIFICATION ET DES FINANCES ET RÔLE DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL.

...../...

• Les moyens financiers

Je n'ai pas à anticiper sur les débats que nous allons avoir très prochainement. Les ressources budgétaires de l'Etablissement Public Régional sont modiques et infimes par rapport aux besoins. La seule consolation est qu'aucune dépense obligatoire n'hypothèque le budget régional !

Nous serons nombreux, et sans doute unanimes à penser que des moyens aussi insuffisants doivent être tous utilisés. Bien sûr, cette fiscalité nouvelle s'ajoutera à la pression déjà trop forte sur nos concitoyens. Ce sera là une raison supplémentaire pour "rentabiliser" nos projet aux yeux des contribuables par un choix judicieux. Ce sera là aussi une nouvelle occasion de souligner les incohérences et les injustices de la fiscalité française et le délabrement toujours rappelé des finances des collectivités locales.

Au service de notre ambition collective, il faudra l'imagination et l'adhésion

La région doit avant tout être la région des idées, des propositions nouvelles, sa réussite sera jugée, entre autres, sur notre faculté d'imagination régionale. A côté de l'innovation, le conseil régional devra savoir parfois remettre en cause certaines idées bien établies, certains schémas trop rigides aboutissant à de véritables blocages ou à des actions qui contrediraient notre volonté de mettre l'économie au service de l'homme.

Au travers des réflexions que nous allons mener nous devons ambitionner de découvrir - je ne dis pas encore de réaliser ! - "l'autre Nord Pas-de-Calais" cette "autre région" où "l'impératif humain" conduirait à ne pas soumettre seulement à "l'impératif industriel ou tertiaire" des zones d'ombres où l'on ruine même l'avenir donc l'espoir.

...../..

L'ADHÉSION DES MULTIPLICATEURS, DE TOUS CEUX QUI FONT DE L'INFORMATION ET ONT SURTOUT LA TÂCHE DE L'EXPLIQUER. AU PREMIER RANG LES JOURNALISTES QUI, AVEC NOUS, CRÉENT LA RÉGION ET AVEC QUI IL NOUS FAUDRA CHERCHER ET TROUVER DES SOLUTIONS ORIGINALES DE GRANDE DIFFUSION.

L'ADHÉSION DU PLUS GRAND NOMBRE EN PRENANT DES INITIATIVES DANS LES ARRONDISSEMENTS, DANS LES DÉPARTEMENTS, DANS LES COMMUNES, EN ORGANISANT DES RÉUNIONS. LA PIRE CHOSE EST L'INDIFFÉRENCE. JE CONSIDÈRE AVOIR LE MANDAT PERMANENT DE FAIRE EN SORTE QUE LA RÉGION NE LAISSE JAMAIS INDIFFÉRENT.

LE DESTIN VEUT QU'UNE GRAVE CRISE ÉCONOMIQUE SUR LE PLAN EUROPÉEN ET INTERNATIONAL COÏNCIDE AVEC LA MISE EN PLACE DE LA RÉGION ALORS QUE, JAMAIS NOUS N'AVONS MIEUX MESURÉ QU'AUJOURD'HUI L'ALIÉNATION DE LA SOCIÉTÉ INDUSTRIELLE DANS SON TAUX DE CROISSANCE.

CE N'EST PLUS D'UNE NOUVELLE POLITIQUE CONJONCTURELLE DONT NOUS AVONS BESOIN ET CHACUN LE SENT BIEN: MAIS D'UNE NOUVELLE CONCEPTION DES STRUCTURES DE L'ÉCONOMIE ET DE LA SOCIÉTÉ.

QUI NE VEUT PAS CONVENIR QU'IL FAUT ORIENTER NOTRE ÉCONOMIE VERS DE NOUVELLES STRUCTURES, QU'IL FAUT AJOUTER AUX MOUVEMENTS DU MARCHÉ, LES ORIENTATIONS D'UNE PLANIFICATION QUI INTÈGRE LES ÉLÉMENTS SOCIAUX ET POLITIQUES.

NOUS VOICI LES OUVRIERS DE LA RÉGION, LES TRAVAILLEURS D'UNE GRANDE CAUSE. EN VOTRE NOM, J'ASSURE MONSIEUR LE PRÉFET DE NOTRE ATTACHEMENT À LA RÉPUBLIQUE. J'ADRESSE À NOS CONCITOYENS UN MESSAGE QUI N'EST PAS CELUI DE LA PROMESSE, MAIS L'ASSURANCE QUE NOUS METTRONS TOUT EN OEUVRE POUR SERVIR LA RÉGION.

LA RÉGION EST LÀ . AVEC SES RISQUES, AVEC SES CHANCES.

ENSEMBLE NOUS ALLONS TRAVAILLER. MES VOEUX SONT QU'ENSEMBLE NOUS PUISSIONS RÉUSSIR.

PIERRE MAUROY

Le comité d'Histoire du ministère

Créé en 1995, le comité d'Histoire ministériel développe des activités dans les domaines de l'Écologie, du Développement durable, de l'Énergie, des Transports, de la Mer mais aussi dans ceux de l'Urbanisme, du Logement et de la Ville.

Afin de valoriser le patrimoine historique du ministère et de contribuer au sentiment d'appartenance à ce ministère de chacun de ses agents, quelle que soit son origine, le comité d'Histoire s'appuie sur un Conseil scientifique, composé de chercheurs et de spécialistes reconnus, pour définir ses priorités d'intervention en matière d'histoire et de mémoire des administrations, des politiques publiques menées ainsi que des techniques, des métiers et des pratiques professionnelles qui ont été développés. Il cherche également à répondre aux attentes exprimées par les services, les opérateurs et les partenaires du ministère.

Un programme prévisionnel de thèmes prioritaires (risques et catastrophes, innovations, territoires et milieux, mobilités et modes de vie) et de journées d'études a été arrêté pour les années 2012 à 2017.

Le comité soutient et accompagne scientifiquement et financièrement des études et des recherches historiques. Il publie la revue semestrielle « *Pour mémoire* » (3000 exemplaires). Il organise des séminaires et des journées d'études dont il peut diffuser les actes dans des numéros spéciaux de la revue. Il peut favoriser la publication d'ouvrages de référence. Pour les besoins de la recherche, il constitue un fonds d'archives orales d'acteurs des politiques ministérielles. Il gère un centre documentaire ouvert au public doté de plus de 4 000 ouvrages. Il diffuse sur internet et sur intranet un guide des sources accessibles, la revue et les actes de journées d'études et de séminaires. Il peut participer à des manifestations avec des partenaires publics ou privés.

L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

★ Secrétaire
Louis-Michel SANCHE
ingénieur général des Ponts et Chaussées, secrétaire général du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
tél. 01 40 81 68 23
fax. 01 40 81 23 24
louis-michel.sanche
@developpement-durable.gouv.fr

★Secrétaire-délégué
Patrick FÉVRIER
administrateur civil hors classe
Tél : 01 40 81 21 73
patrick.fevrier
@developpement-durable.gouv.fr

★Adjointe au secrétaire délégué mission recueil de témoignages oraux
Christiane CHANLIAU
chargée de mission
tél. 01 40 81 82 05
christiane.chanliau
@developpement-durable.gouv.fr

★ Accueil, assistance à la coordination et secrétariat
Marie LACOR
assistante
Tél. : 01 40 81 36 75
marie.lacor
@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur documentation communication électronique
Françoise PORCHET
chargée d'études documentaires
Tél. : 01 40 81 36 83
francoise.porchet
@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur études-recherches
Stève BERNARDIN
chargé de mission
Tél. : 01 40 81 36 47
steve.bernardin
@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur animation-diffusion
Marie-Thérèse RIEU
chargée de mission
Tél. : 01 40 81 15 38
marie-therese.rieu
@developpement-durable.gouv.fr

LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

Dominique BARJOT
Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris IV

Bernard BARRAQUÉ
Directeur de recherche au CNRS, CIRED-AgroParisTech

Alain BILLON
Ancien secrétaire délégué du comité d'Histoire

François CARON
Professeur émérite à l'Université Paris IV

Florian CHARVOLIN
Chargé de recherche au CNRS, MODYS-Université Jean Monnet de Saint-Etienne

Viviane CLAUDE
Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII

Florence CONTENAY
Inspectrice générale de l'Équipement honoraire

Gabriel DUPUY
Professeur émérite à l'Université de Paris I

Philippe GENESTIER
Professeur à l'ENTPE, chercheur au laboratoire RIVES-CNRS

Vincent GUIGUENO
Chargé de mission à la direction des Affaires Maritimes, chercheur associé au LATTS-CNRS

André GUILLERME
Professeur au CNAM, directeur du Centre d'histoire des techniques et l'environnement

Bertrand LEMOINE
Directeur de recherche au CNRS, directeur de l'atelier international du Grand Paris

Claude MARTINAND
décédé le 10 juin 2012
Membre de l'ARAF, vice-président honoraire du CGEDD

Geneviève MASSARD-GUILBAUD
Directrice d'études à l'EHESS

Alain MONFERRAND
Ancien secrétaire-délégué du comité d'Histoire

Antoine PICON
Professeur à l'Université de Harvard, enseignant-chercheur à l'École des Ponts ParisTech, LATTS

Anne QUERRIEN
Ancienne directrice de la rédaction de la revue « Les Annales de la Recherche urbaine »

Thibault TELLIER
Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Lille III

Hélène VACHER
Professeur à l'ENSA de Nancy

Loïc VADELORGE
Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris-Est, Marne-la-Vallée, Laboratoire d'Analyse comparée des pouvoirs, EA 3350

L'ACTIVITÉ DU COMITÉ D'HISTOIRE

Depuis 2006, 11 numéros de **la revue semestrielle** « ***Pour mémoire*** » ont déjà présenté un panorama diversifié d'articles sur l'histoire de l'administration et des cultures professionnelles. Le programme prévu pour 2012 concerne notamment la commission des phares, les 30 ans du TGV, le Sétra, les parcs et ateliers, le paysage, le rivage cannois, le Touring Club, le département de la Seine, les infrastructures dans la guerre des Gaules, la loi sur l'eau et la création de l'Office international de l'eau en 1991-1992, la préparation de la conférence de Rio de 1992, la politique du logement en France et en Grande-Bretagne depuis le XIXe siècle, un moine ingénieur sous Louis XIV, le service des Ponts et Chaussées en Guadeloupe entre 1815 et 1846, la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, la loi sur les déchets ménagers de 1992, le bilan de 3 ans de séminaire sur l'aménagement et la décentralisation, les offices de l'eau outre-mer.
www.developpement-durable.gouv.fr/Pour-memoire-la-revue-du-Comite-d.html

Depuis 1995, le comité d'Histoire a organisé **des journées d'études, des conférences et des séminaires,** avec les directions d'administration centrale, le réseau scientifique et technique et les opérateurs, des universitaires, des chercheurs et des partenaires extérieurs. En 2012, les manifestations ont porté sur la résorption de l'habitat insalubre, l'aménagement et la décentralisation, la prospective depuis les années 1960. Des numéros spéciaux de la revue ont été programmés en 2012 : 100 ans d'administration du tourisme, les sources de la création du ministère de l'environnement, la création des établissements publics régionaux en 1972.
www.developpement-durable.gouv.fr/Prochaines-manifestations-du.html

Le comité peut apporter **son soutien à l'édition d'ouvrages** tels que, en 2010, « Les ingénieurs des ponts au service de l'Afrique : témoignages 1945-1975 (L'Harmattan) et, en 2011, « Jean-Eudes Roullier, un pionnier des politiques de l'espace urbain » (La Documentation française).
www.developpement-durable.gouv.fr/Des-publications-en-partenariat.html

Depuis sa création, le comité a recueilli plus de **180 témoignages oraux** destinés à préserver la mémoire des réalisations professionnelles et des métiers dans le ministère. La constitution d'une banque de données est en préparation.

LES OUTILS

★ La bibliothèque, ouverte au public, comprend plus de 4 000 volumes, ouvrages spécialisés ou usuels. Elle est accessible au public du lundi au vendredi, sur rendez-vous

★ Les sites consultables
internet : *www.developpement-durable.gouv.fr/(le ministère/Histoire et archives)*
intranet : *intra.comite-histoire.cgpc.i2/*

★ Le guide des sources, accessible sur l'internet et l'intranet, a été conçu pour faciliter le repérage des sources historiques dans les domaines de compétence du ministère ;

★ Des dossiers bibliographiques et biographiques à consulter sur place ;

★ La revue « *Pour mémoire* » (semestriel + numéros spéciaux) ;

★ La consultation d'archives orales.

Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressant l'histoire de ces administrations, alors...

N'HÉSITEZ PAS À NOUS CONTACTER

Secrétariat du comité d'Histoire
Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
7e section - 20e étage - bureau 20.20
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
tél : 33 (0) 01 40 81 15 38 ou 21 73
fax : 33 (0)1 40 81 23 24
courriel:comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

« pour mémoire »
la revue du comité d'Histoire

rédaction ★ Tour Pascal B 20.20
92055 La Défense Cedex
téléphone : 01 40 81 15 38 ou 36 83
télécopie : 01 40 81 23 24
comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

fondateurs de la publication ★ Pierre Chantereau et Alain Billon

directeur de la publication ★ Louis-Michel Sanche

rédacteur en chef ★ Patrick Février

suivi de fabrication ★ Christiane Chanliau

conception graphique de la couverture ★ société Amarante
Design graphique, 53 rue Lemercier - Paris 75017

crédit photo couverture ★ Séance plénière du Conseil régional Nord - Pas-de Calais en 1980 à la préfecture de Lille, photographie de Paul Walet. Coll. Archives régionales Nord - Pas-de-Calais, 20Fi31542

réalisation graphique ★ Annick Samy

impression ★ **couverture** ★ **Intérieur** ★ SG/SPSSI/ATL 2

ISSN ★ 1955-9550

IMPRIM'VERT ecolabel imprimé sur du papier certifié écolabel européen

REVUE DU MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Conseil général de l'Environnement et
du Développement durable

COMITÉ D'HISTOIRE

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex

www.developpement-durable.gouv.fr

Liberté • Égalité • Fraternité
République Française

MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE